



# PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE

ŁÓDŹ - WARSZAWA 2016 | ISSN 1733-2486

XVII

TOM

5

ZESZYT

II

CZĘŚĆ

Redakcja naukowa:

Zofia Wilk-Woś

Andrzej Marjański

## **Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe - nowe wyzwania bezpieczeństwa narodowego**



WYDAWNICTWO  
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

Zeszyt recenzowany

**Redakcja naukowa:** Zofia Wilk-Woś, Andrzej Marjański

**Korekta językowa:** Agnieszka Śliz, Dominika Świech

**Skład i łamanie:** Agnieszka Śliz

**Projekt okładki:** Marcin Szadkowski

**©Copyright:** Społeczna Akademia Nauk

**ISSN 1733-2486**

**Wersja elektroniczna wydania jest wersją podstawową**

**Wersja elektroniczna publikacji dostępna jest na stronie:** [piz.san.edu.pl](http://piz.san.edu.pl)



**WYDAWNICTWO**  
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

**Druk i oprawa:** Mazowieckie Centrum Poligrafii | [www.c-p.com.pl](http://www.c-p.com.pl) | [biuro@c-p.com.pl](mailto:biuro@c-p.com.pl)

## Spis treści

<b>Andrzej Marjański, Zofia Wilk-Woś</b> <i>Wstęp. Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – nowe wyzwania bezpieczeństwa narodowego</i> .....	5
---	---

### Współczesne aspekty bezpieczeństwa narodowego

<b>Piotr Daniluk</b> <i>Badanie wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego. Koncepcje strategiczne</i> .....	9
<b>Edmund Szweda</b> <i>Podmiot bezpieczeństwa człowiek a koncepcja human security</i> .....	23
<b>Jadwiga Mazur</b> <i>Bezpieczeństwo elastyczne jako refleksja naukowa poszukująca odpowiedzi na współczesne zagrożenia</i> .....	35
<b>Daniel Jurewicz</b> <i>Pokojowe uzupełnienie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jako element bezpieczeństwa państwa</i> .....	49
<b>Magdalena Dalecka-Zaborowska</b> <i>Zdolności obronne Polskich Sił Zbrojnych wobec państw sojusznicznych w oparciu o poniesione nakłady</i> .....	59
<b>Wojciech Bieńkowski</b> <i>Służba zdrowia w przygotowaniach obronnych państwa – wybrane aspekty</i> .....	73
<b>Piotr Rozwadowski</b> <i>Wpływ uwarunkowań historycznych na tworzenie strategii i polityki bezpieczeństwa państwa</i> .....	89
<b>Paweł Mielniczek</b> <i>Granice prawa do samoobrony państw w prawie międzynarodowym publicznym</i> .....	97

### Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

<b>Tomasz Bąk</b> <i>System antyterrorystyczny Polski w systemie zarządzania kryzysowego</i> .....	111
<b>Tomasz Orzech</b> <i>Epistemologia zdarzeń wymagających doskonalenia systemu ratowniczo-gaśniczego ze względu na wielkość sił i środków użytych w zdarzeniu</i> .....	129
<b>Andrzej Marjański, Włodzimierz Zawisza, Jarosław Ropęga</b> <i>Organizacyjne aspekty funkcjonowania zespołów zarządzania kryzysowego</i> .....	149
<b>Andrzej Marjański, Włodzimierz Zawisza, Jarosław Ropęga</b> <i>Zespoły zarządzania kryzysowego – organizacja i zadania w systemie zarządzania kryzysowego</i> .....	167

## Problemy i wyzwania bezpieczeństwa

<b>Bogdan Panek</b> <i>Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego w XXI wieku...</i>	185
<b>Mirosław Banasik</b> <i>Unconventional warfare and warfare in the gray zone. New spectrum of modern conflicts.....</i>	199
<b>Zofia Wilk-Woś</b> <i>Współczesne wyzwania dla bezpieczeństwa kulturowego Polski – wybrane problemy.....</i>	211
<b>Przemysław Kornacki</b> <i>The Human Factor as an Essential Element of Civil Aviation Security System.....</i>	223
<b>Piotr Mazur</b> <i>Zakres regulacji Umowy między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Wspólnotą Europejską o współpracy w zakresie uregulowań dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.....</i>	233
<b>Piotr Mazur</b> <i>Historia wzajemnych relacji w zakresie bezpieczeństwa lotniczego Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych.....</i>	245
<b>Andrzej Bartosiak</b> <i>Zarządzanie bezpieczeństwem sanitarnym na przykładzie historycznym miasta Radomia w okresie Drugiej Rzeczypospolitej.....</i>	259
<b>Krzysztof Skusiewicz</b> <i>Kryzys „ukraiński” szansą wybranych działań polskiej gospodarki.....</i>	273
<b>Grzegorz Ignatowski</b> <i>Czy Narodowy Front Wyzwolenia Korsyki jest organizacją terrorystyczną?.....</i>	285

## Wstęp

### Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe

#### – nowe wyzwania bezpieczeństwa narodowego

W wymiarze społecznym bezpieczeństwo jest kluczową wartością zarówno dla człowieka, jak i tworzonych przez niego społeczności. Natomiast bezpieczeństwo narodowe stanowi jeden z nadrzędnych celów działań państwa, stąd nie dziwi szczególne zainteresowanie problematyką bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego we współczesnym świecie, który nie jest wolny od systematycznie występujących zagrożeń i sytuacji kryzysowych o różnym stopniu nasilenia. Bezpieczeństwo, będąc dobrem powszechnym, musi być przedmiotem zainteresowania na wszystkich szczeblach zarządzania, a odpowiedzialność za nie można przypisać nie tylko instytucjom administracji publicznej, organizacjom pozarządowym, ale i obywatelom państwa.

Odpowiedzialność za bezpieczeństwo spoczywa również na szeroko rozumianym środowisku akademickim. Dotyczy to w szczególności zgłębiania problematyki bezpieczeństwa. Badacze bezpieczeństwa, prowadząc badania nad współczesnym prognozowaniem zagrożeń godzących w bezpieczeństwo, wnoszą swój niepodważalny wkład w poznanie źródeł powstawania zagrożeń, dostarczanie metod ich wykrywania, monitorowania, ograniczania oraz ewentualnego likwidowania ich skutków. Ważną rolę badaczy zajmujących się tą problematyką jest także upowszechnianie wiedzy o bezpieczeństwie.

Do rąk czytelnika trafia kolejny już tom poświęcony powyższemu zagadnieniu. W niniejszej publikacji starano się przybliżyć zarówno kwestie ogólne, jak i problemy bardzo szczegółowe związane z bezpieczeństwem narodowym i zarządzaniem kryzysowym.

W pierwszej części publikacji zamieszczono prace poświęcone badaniom nad koncepcjami bezpieczeństwa. Zaprezentowana została koncepcja bezpieczeństwa elastycznego, koncepcja myślenia strategicznego oraz powiązanie koncepcji human security z podmiotami bezpieczeństwa, jakim są człowiek i społeczności lokalne. Z szeroko rozumianym bezpieczeństwem narodowym łączą się opracowania przybliżające problematykę wpływu uwarunkowań historycznych na tworzenie strategii i polityki bezpieczeństwa oraz omawiające problemy oddziaływania czynnika ludzkiego na bezpieczeństwo. Przeanalizowana została kwestia odpowiedniego przygotowania kadr, zdolnych do umiejętnego rozpoznania zagrożeń bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym oraz wpływ działań podejmowanych w ramach systemu po-

kojowego uzupełniania sił zbrojnych na jakość rekrutów zasilających szeregi armii. Przedstawiony został również stan przygotowania służby zdrowia do wypełniania zadań obronnych oraz zdolności obronne polskich sił zbrojnych w kontekście ponoszonych nakładów budżetowych.

W drugiej części pracy znalazły się zagadnienia związane z zarządzaniem kryzysowym. Omówione zostały działania podejmowane w celu stworzenia w Polsce skutecznego systemu antyterrorystycznego w systemie zarządzania kryzysowego oraz specyfika akcji ratowniczych w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

W trzeciej części zestawiono zagadnienia z obszaru bezpieczeństwa międzynarodowego oraz zakresu tzw. *soft security*, czyli miękkich wymiarów bezpieczeństwa – bezpieczeństwa kulturowego. Zwrócono uwagę na kwestie zagrożeń hybrydowych w kontekście konfliktu między Ukrainą a Federacją Rosyjską, omówiono wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego, przed którymi świat może stanąć w drugiej połowie XXI wieku oraz przeanalizowano wpływ kryzysu ukraińskiego na gospodarkę Polski. W tej części publikacji przedstawiono również poglądy na temat wyznaczanych przez prawo granic do samoobrony państw w prawie międzynarodowym publicznym, a także zagadnienie międzynarodowego systemu bezpieczeństwa lotniczego. W publikacji omówiono także wybrane zagadnienia z zakresu historii bezpieczeństwa – temat zarządzania bezpieczeństwem sanitarnym w Radomiu w okresie międzywojennym oraz problem działalności Narodowego Frontu Wyzwolenia Korsyki i jego wpływ na bezpieczeństwo w regionie.

Publikacja jest efektem pracy zespołowej osób z wielu ośrodków naukowych, zajmujących się problematyką bezpieczeństwa. Przekazywany do rąk czytelników tom nie mógłby powstać bez pomocy i życzliwości wielu osób, którym autorzy składają serdeczne podziękowanie.

*Zofia Wilk-Woś*  
*Andrzej Marjański*

Część I

Współczesne aspekty  
bezpieczeństwa narodowego





## Piotr Daniluk

Dolnośląska Szkoła Wyższa we Wrocławiu  
piotr.daniluk@dsw.edu.pl

# Badanie wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego. Koncepcje strategiczne

## The Study Security Challenges. Strategic Approach

**Abstract:** The article presents the proposal to use the achievements of strategic management and international relations in the study of challenges and threats to national security. The proposed model includes at the level of grand strategy approach resulting from the theory of security, and at the sectoral level is based on four schools strategy. The foundation will provide the basis for empirical research on strategic thinking on security issues.

**Key words:** strategic approach, security, challenges, threats, schools strategy

## Wstęp

Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji myślenia strategicznego, które zostały przeniesione z obszaru stosunków międzynarodowych (teorie bezpieczeństwa) i zarządzania strategicznego (szkoły strategii) na grunt nauk o bezpieczeństwie oraz nauk o obronności. Odpowiada to rosnącemu i pilnemu zapotrzebowaniu na szerokie ujmowanie zagrożeń płynących z wielu sfer – nie tylko militarnej, ale również politycznej, społecznej, ekonomicznej oraz informacyjnej. W literaturze polskiej na taką możliwość pierwszy zwrócił uwagę A. Dawidczyk [2006], a następnie, powołując się na niego – J. Gryz [2010]. Były to jednak tylko wzmianki, nie rozwijające teorii i nie wskazujące praktycznych implikacji. Za podstawę rozważań przyjęto bardzo czytelne

wyodrębnienie i charakterystykę szkół strategii dokonaną na gruncie polskim w zarządzaniu strategicznym przez K. Obłoja [2007, ss. 60–148] oraz praktyczną implikację takiej typologii [Urbanowska-Sojkim 2011, ss. 90–114]. Sformułowane założenia teoretyczne wraz z uzyskanymi wnioskami z analizy dokumentów stanowią podstawę przeprowadzenia następnego etapu badań z wykorzystaniem metod empirycznych.

## **Podstawowe koncepcje myślenia strategicznego o bezpieczeństwie**

Problematyka bezpieczeństwa tak szeroko współcześnie ujmowana wymaga badań, których istotną część stanowią analizy i oceny dotyczące przyszłości. Wszakże zagrożenia, wyzwania, ryzyka, jak i szanse nieodłącznie towarzyszące ludzkiej trosce o bezpieczeństwo są determinowane przez otoczenie, a to z kolei jest silnie skorelowane z przyszłością. W nurt badań dotyczących przyszłości wpisuje się podejście strategiczne, które jako rozumienie szerszego kontekstu nierozzerwalnie kojarzone jest ze strategią, studiami strategicznymi, zarządzaniem strategicznym czy kulturą strategiczną.

Z punktu widzenia analitycznego i planistycznego podejście strategiczne, tak jak strategia, dotyczy przede wszystkim odległej przyszłości [Klasik 1993, ss. 24–38]. Z punktu widzenia organizacyjnego i implementacyjnego związane jest ono z totalnym wysiłkiem organizacji obejmującym wszystkie jej zasoby w celu realizacji najbardziej nadrzędnych i długookresowych celów [Krawiec 2003, ss. 128–205].

Podejście strategiczne do badania bezpieczeństwa może, tak jak strategia, podlegać typologii opartej w pierwszej kolejności na poziomach, w których najwyżej lokowana jest wielka strategia, niżej strategia sektorowa oraz najniżej – funkcjonalna, przypisywana poszczególnym departamentom ministerstw i instytucji centralnych. Myślenie w kategoriach wielkiej strategii powinno być domeną polityków [Liddell Hart 1991, ss. 319–360]. Taki postulat wynika z fundamentalnych założeń i źródeł powstania studiów strategicznych, które miały budować podstawy strategii lokowanej wyżej niż strategia militarna. Wojskowi w obszarze wielkiej strategii mogą spełniać jedynie rolę doradców, ekspertów. Starając się pozycjonować strategię militarną, należy nawiązać do kryterium przedmiotowego typologii bezpieczeństwa, które wskazuje następujące obszary myślenia strategicznego [Buzan, Wæwer, Wild 1998, ss. 49–162, Kuźniar 2005, s. 242]:

- polityczny (ang. *The Political Sector*) – obejmujący mechanizmy, normy i instytucje stabilizujące sytuację bezpieczeństwa. Znacząca rola jest tu przypisywana dyplomacji, szczególnie w obszarze zapobiegania różnorodnym kryzysom, jak i już w trakcie ich trwania;

- ekonomiczny (ang. *The Economic Sector*) – oparty na problematyce makroekonomii, która została podzielona na dwa główne obszary. Pierwszy związany jest bardziej z ilościowymi aspektami, takimi jak: surowce energetyczne, stopień zależności pomiędzy partnerami gospodarczymi, nowoczesność gospodarki, stopień zadłużenia czy struktura gospodarki. Drugą grupę stanowią czynniki bardziej stochastyczne – przede wszystkim wynikające z takich zjawisk, jak: spekulacyjny wymiar działań finansowych oraz wykorzystywanie czynników ekonomicznych jako środków oddziaływania siłowego;
- społeczny (ang. *The Societal Sector*) – do którego zaliczane są czynniki dotyczące zjawisk demograficznych i migracyjnych, akceptacji porządku ustrojowego, tożsamości społecznej, stosunków etnicznych;
- środowiskowy (ang. *The Environmental Sector*) – obejmujący takie zagrożenia, jak degradacja środowiska naturalnego, której konsekwencje objawiają się w postaci katastrof zawinionych przez człowieka, a także takich jak: huragany, ulewne deszcze, powodzie. W ramach bezpieczeństwa ekologicznego rozpatrywane jest bezpieczeństwo klimatyczne;
- militarny (ang. *The Military Sektor*) – równie istotny jak pozostałe, ale nie odgrywający współcześnie najważniejszej roli. Uwzględniana jest tu wielkość i struktura potencjału obronnego lub militarnego. Rozpatruje się w tym przypadku problematykę równowagi tego potencjału oraz planowania i funkcjonowania systemu kontroli zbrojeń w oparciu o budowanie środków wzajemnego zaufania.

Na poziomie wielkiej strategii można uwzględnić teorie bezpieczeństwa jako egzemplifikację różnych postaw wobec badania i zapewnienia bezpieczeństwa. Proponuję zwrócić uwagę na cztery z nich jako najbardziej wyraziste w odniesieniu do kanonów myślenia strategicznego. Mam tu na myśli realizm, liberalizm, konstruktywizm oraz model biurokratyczny [Czaputowicz 2006, ss. 47–78].

Koncepcje podejścia strategicznego do wyzwań i zagrożeń mogą być wyodrębniane z wykorzystaniem kryterium przedmiotowego bezpieczeństwa obejmującego [Buzan, Wæwer, Wild 1998, ss. 6–8; Kuźniar 2005, s. 242]:

- poziom systemu międzynarodowego (ang. *international systems*), pojmowany globalnie i obejmujący nie tylko instytucje międzynarodowe, ale również rynki oraz społeczność międzynarodową;
- poziom subsystemu międzynarodowego (ang. *international subsystems*), postrzegany regionalnie i obejmujący takie organizacje, jak NATO (ang. *North Atlantic Treaty Organization*), UE (ang. *European Union*), NAFTA (ang. *North American Free Agreement*), ASEAN (ang. *Association of Southeast Asian Nations*) itp;

- poziom podmiotów – rozpatrywany jako aktorzy zbiorowi złożeni z organizacji i społeczności;
- poziom subpodmiotowy – rozumiany przede wszystkim lokalnie. Na tym poziomie np. rozpatruje się wszelkie grupy lobbystyczne itp.;
- poziom indywidualny (jednostkowy) – jako domena badań socjologicznych.

Na zakończenie krótkiej prezentacji podstawowych kryteriów wyodrębniania sposobów myślenia strategicznego o bezpieczeństwie uwaga zostanie zwrócona na szkoły strategii określone w zarządzaniu. W takim przypadku najczęściej wyróżniane jest podejście planistyczne, ewolucyjne, pozycyjne oraz zasobowe. W kilku opracowaniach związanych z bezpieczeństwem wyodrębnienie to zostało już zauważone [Dawidczyk 2006, ss. 96–99; Gryz 2010, ss. 30–32]. W dalszej części artykułu szczególna uwaga zostanie zwrócona na to podejście ze względu na jego uniwersalność, m.in. możliwość zastosowania również w podmiotowym i przedmiotowym ujmowaniu bezpieczeństwa oraz możliwość bezpośredniego odniesienia do już przeprowadzonych badań empirycznych w obszarze zarządzania strategicznego [Urbanowska-Sojkim 2011, ss. 90–114].

## Myślenie w kategoriach teorii strategii

Koncepcje szkół strategii wypływają z czysto indywidualnych postaw wobec przyszłości. Wskazują one na podstawowe podejścia człowieka do niepewności płynącej głównie ze środowiska zewnętrznego, w których albo skupia się on na planowaniu, albo koryguje zamierzenia w zależności od zmian sytuacji, bądź też cały czas porównuje się z największym konkurentem (sąsiadem) czy też skupia się tylko na sobie, nie przejmując się zbytnio tym, co dzieje się wokół. Ta mikroskala zachowań zostaje przeniesiona na poziom strategiczny bezpieczeństwa, w którym podmiotem jest instytucja lub państwo, a decydemtem prezydent, sejm, senat, polityk, urzędnik, funkcjonariusz, żołnierz lub kierownik.

**Podejście planistyczne** opiera się na przeświadczeniu, że większość zagrożeń można przewidzieć poprzez ekstrapolację nawet słabych sygnałów z otoczenia [Gryz 2010, s. 30]. Zakłada się, że zjawiska te można gruntownie zmierzyć, zbadać, zdiagnozować, co wskazuje na racjonalne traktowanie otoczenia i przyszłości. Samo analizowanie lub planowanie to proces bardzo rozbudowany i wymagający zdyscyplinowania. Głównym zagrożeniem tego podejścia jest nierzadko „oderwanie się od rzeczywistości” poprzez planowanie dla samego procesu planowania, a nie dogłębne i rzeczywiste poznanie złożoności środowiska bezpieczeństwa [Dawidczyk 2006, s. 96].

Współczesna odmiana tej szkoły z kolei zawiera mądrości zbiorowej, która nie pozwala, poprzez uśrednianie opinii, na rzeczywiste przełomowe spojrzenia. Jako jedna z nielicznych koncepcji zajmuje się trendami tworzącymi makrootoczenie

w wymiarze globalnym i regionalnym. Pozwala więc badać odległą przyszłość, oferując znaczny czas na przygotowanie się na wystąpienie pewnych trendów. Możliwość ta istnieje kosztem analizy i planowania dla krótszego horyzontu czasowego, w którym rozgrywają się bardziej prawdopodobne zjawiska i istotne jest zachowanie konkretnych podmiotów. Szkoła ta wymaga zdążania do racjonalności w decydowaniu (kierownicy, dowódcy) i w działaniu (optymalizacja, efektywność, sprawność, ekonomia sił) [Urbanowska-Sojkin 2011, s. 92], co wydaje się szczególnie przydatne w sytuacjach kryzysowych, pozwalając zapanować nad przebiegiem sytuacji, zwłaszcza nad chaosem.

Koncepcja planistyczna opiera się na długoterminowych prognozach, co wskazuje na skupianie uwagi głównie na wyzwaniach, których charakter nie jest jednoznaczny, tj. określony konkretnie jako zagrożenie czy szansa. Uśrednienie tych zjawisk w okresie kilkunastu lat jest obciążone dużym prawdopodobieństwem błędu, tym bardziej, że perspektywa czasowa i inne istotne kryteria są często narzucane przez decydentów politycznych, wojskowych, administracyjnych lub menedżerów, a nie wynikają z uwarunkowań generowanych przez obiektywne otoczenie. Sprawia to, że prognozy kończą się na konkretnej dacie, a nie na splocie prawdopodobnych istotnych wydarzeń. Jest to więc przykład budowania strategii od góry. Na takie podejście mogą sobie pozwolić największe państwa (Chiny ogłosiły strategię na cały XXI wiek) i największe korporacje, które posiadają znaczne możliwości wpływania nawet na elementy makrootoczenia. Cała rzesza mniejszych podmiotów, a jest ich najwięcej, jeśli tak postępuje, naraża się na poważne konsekwencje związane ze znaczną rozbieżnością tworzonych planów i strategii z zachodzącymi w rzeczywistości procesami.

W nurt tej szkoły wpisują się długoterminowe prognozy oraz strategie (strategie poziomu rozwoju). Takim przykładem jest prognoza *Global Trends 2030: Alternative Worlds* [National Intelligence Council (NIC) 2012] czy *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* [Rada Ministrów RP (RMRP) 2013]. W polskim dokumencie wyzwania, choć nie tak wyraziście ułożone ponad zagrożeniami, zawarto w następującym zbiorze [RMRP 2013, ss. 10–11]:

- dwoista natura globalizacji polegająca na rozwoju cywilizacyjnym oraz pogłębianiu różnic międzynarodowych i wewnątrzspołecznych;
- swoboda przepływu idei, towaru, usług, kapitału i osób;
- stopień zintegrowania świata powodujący większą podatność Polski na kryzysy nie tylko w jej sąsiedztwie, ale też w innych regionach świata;
- przeniesienie centrum globalnych sił z obszaru Euroatlantyckiego do Azji i Pacyfiku;

- rosnące zapotrzebowanie na surowce energetyczne;
- skuteczność kontroli zbrojeń i rozbrojenia;
- dynamika relacji dwustronnych i wielostronnych;
- zapewnienie skuteczności prawa międzynarodowego.

Natomiast skonkretyzowane zagrożenia wymienia się w następującej kolejności [RMRP 2013, ss. 12–13]:

- postępująca proliferacja broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia;
- rosnąca liczba państw upadłych i upadających;
- konflikty regionalne;
- oddziaływanie konfliktów lokalnych na bezpieczeństwo światowe;
- międzynarodowy terroryzm;
- międzynarodowa przestępczość zorganizowana;
- negatywne zjawiska w cyberprzestrzeni;
- katastrofy naturalne i techniczne powodujące kryzysy.

Za praktyczny przykład zastosowania podejścia planistycznego można uznać również *Narodowy Program Foresight „Polska 2020”* [Polska Akademia Nauk (PAN) 2009]. Badania te określiły zbiór priorytetów badawczych, technologicznych oraz społecznych Polski w perspektywie do 2020 roku, stanowiąc przykład racjonalnego przewidywania możliwych dróg rozwoju z wykorzystaniem foresight w następujących obszarach [PAN 2009, s. 5]:

- zrównoważony rozwój, który obejmował: jakość życia, źródła i wykorzystanie zasobów naturalnych, najważniejsze zagrożenia ekologiczne, technologie wspierające ochronę środowiska, zasoby naturalne, nowatorskie technologie i materiały, transport, powiązania polityki ekologicznej i polityki sektorowej, politykę produktową, zrównoważenie rozwoju regionów i obszarów;
- technologie Informacyjne i telekomunikacyjne, obejmujące: dostęp do informacji, relacje ze społeczeństwem i obszarem edukacji, biznes oraz nowe media;
- bezpieczeństwo, obejmujące: bezpieczeństwo ekonomiczne (wewnętrzne i zewnętrzne), bezpieczeństwo intelektualne, bezpieczeństwo socjalne, bezpieczeństwo techniczno-technologiczne oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Dla tak określonych obszarów wyodrębniono fakty i procesy zmieniające dotychczasowe postrzeganie świata, które stanowią czynniki decydujące o wykorzystaniu pojawiających się szans lub o uniknięciu zagrożeń. Za takie potencjalne wyzwania uznano [PAN 2009, s. 16–25]:

- globalizację – w ramach której kryzys finansowo-gospodarczy może prowadzić do dezintegracji, podobnej do tej w pierwszej połowie XX wieku;

- demografię – w której wzrost długości życia stanowi przyczynek do groźby wystąpienia chorób wieku starczego oraz starzenia się społeczeństw Europy (niebawąły wzrost sektora opiekuńczego);
- gender – zwrócono tu uwagę na konsekwencje likwidacji płci jako najważniejszej kategorii wykluczenia społecznego;
- czynnik małtuzjański – wyrażający się sytuacją, w której globalny ekosystem zużywa więcej zasobów środowiskowych niż jest w stanie odtworzyć – co przyczynia się do zmniejszenia zasobów, takich jak woda oraz spalanie paliw kopalnianych, doprowadzając do ocieplenia;
- petropolitykę – opierającą się na założeniu, że nie ma problemu ze złożami, ale z rosnącą potrzebą nakładów na wzrost ich wydobywania. Epoka tanich surowców skończyła się, gdyż rośnie stale zapotrzebowanie na te produkty;
- wiedzę – która poprzez praktyczne upowszechnianie odkryć naukowych ma zapewnić tak istotny dla bezpieczeństwa światowego zrównoważony rozwój;
- cyberwojnę – w ramach której infrastruktura teleinformatyczna stała się faktycznie polem wrogich działań (Estonia 2007, Gruzja 2008);
- bezpieczeństwo strategiczne – jako malejąca groźba użycia broni masowego rażenia (BMR) przez państwa, ale rosnącą przez organizacje terrorystyczne;
- kryzysy – szczególnie finansowo-gospodarcze.

W Narodowym Programie za zagrożenia ogólne, czyli wyodrębniane ponad polami badawczymi, uznano: dewastację środowiska, kryzys klimatyczny, żywnościowy i finansowo-gospodarczy, wzrost liczby ludności, zagrożenie użyciem BMR, niekontrolowany rozwój nauki i techniki [PAN 2009, s. 4].

**Podejście ewolucyjne** bazuje w znacznej mierze na negacji założeń koncepcji planistycznej, co ostatecznie prowadzi do budowania zbiorów uwarunkowań o znacznej nieokreśloności i niejasności. W skrajnym przypadku objawia się to poprzez stanie na opisie, rezygnacją z proponowania konkretnych rozwiązań. W centrum uwagi jest mikrootoczenie, które budują zarówno procesy, jak i podmioty. W związku z tym następuje skrócenie horyzontu czasowego analizy oraz faktyczne realizowanie strategii wynikowej, która cały czas jest korygowana. Jest ona rezultatem ciągłego zderzania celów różnych aktorów politycznych, społecznych, gospodarczych i militarnych w postaci negocjacji, przetargów, nacisków i innych form pozwalających zbudować wspólną płaszczyznę realizacji strategii bezpieczeństwa. Wpisuje się to poniekąd w treści modelu biurokratycznego w teorii bezpieczeństwa, a zatem jest tworzeniem strategii od dołu [Obłój 2007, ss. 84–87].

Strategia zaplanowana, będąca wynikiem stosowania takiego podejścia, powinna być na tyle ogólna, aby swoim zakresem przez jak najdłuższy czas obejmo-

wać całą złożoność i wieloaspektowość zmian. Mechanizm ten urealnia prowadzone działania i podejmowane decyzje, choć przebiegają one w atmosferze ciągłych i gwałtownych zmian. Towarzyszy temu świadomość potrzeby baczego obserwowania i częstego dostosowywania się do uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych [Dawidczyk 2006, s. 97]. Tak istotne kontrolowanie bieżącej strategii i dokonywanie jej niezbędnych korekt przeprowadza większość państw w Europie w ramach Strategicznych Przeglądów Bezpieczeństwa.

W Polsce w 2012 roku zrealizowano taką ocenę stanu bezpieczeństwa narodowego oraz sformułowano rekomendacje i wnioski dotyczące kierunków i sposobów działania państwa w tej dziedzinie. Treści te zawarto w dokumencie *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego. Wnioski i rekomendacje dla Polski* [Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN) 2012, s. 3]. Uwzględniono, co jest charakterystyczne dla podejścia ewolucyjnego, zdania i dążenia różnych stron [BBN 2012, ss. 13–17].

W ramach Strategicznego Przeglądu w globalnym środowisku bezpieczeństwa wyodrębniono [BBN 2012, s. 6]:

- trend pozytywny, jako postęp polityczny, społeczny, gospodarczy;
- trend negatywny, jako fragmentację bezpieczeństwa, wzrost zapotrzebowania na surowce, żywność i wodę; powstawanie ognisk zapalnych, problemy z kontrolą proliferacji, terroryzm (w tym cyberterroryzm) oraz słabnącą rolę organizacji międzynarodowych.

W wymiarze regionalnym reprezentowane jest już podejście podmiotowe – zwracające szczególną uwagę na relacje NATO, UE, USA i Rosji. W wymiarze krajowym wyodrębniane są zarówno zagrożenia: militarne, użycia przemocy, dekapitalizacja infrastruktury, sytuacja demograficzna, jak i wyzwania, za które uznano stabilność: rozwoju gospodarczego, sytuacji finansowej i polityki społecznej. Dostrzeżenie w eksploatacji gazu łupkowego jedynie szansy można uznać za zbyt jednostronne [BBN 2012, s. 6].

**Podejście pozycjonujące** koncentruje uwagę na otoczeniu złożonym z podmiotów stanowiących konkurentów (podmioty przeciwne) oraz kooperantów (sojusznicy) i kształtowaniu relacji z nimi. W zarządzaniu środowisko takie określane jest mianem otoczenia konkurencyjnego albo zawężane jest do sektora. Ostatecznym celem tak złożonych analiz jest poznanie źródeł przewagi relatywnej i zaplanowanie działań zmniejszających lub niwelujących taki dysonans. Jeśli przewaga dotyczy reprezentowanego podmiotu, badania mają na celu określenie uwarunkowań trwałości takiego stanu rzeczy oraz sposobów jej utrzymania lub ewentualnie wzmocnienia [Obłój 2007, ss. 104–111]. Ze względu na zasadniczy cel takich badań za reprezentatywne dla tego podejścia należy uznać podejście normatywne polegające na ana-



lizie oficjalnych deklaracji strategicznych głównych aktorów. Do tych dokumentów przede wszystkim można zaliczyć *Strategie Bezpieczeństwa Narodowego* lub *Strategie Bezpieczeństwa Wewnętrznego* oraz *Białe Księgi*. Badania tego rodzaju niosą ze sobą niemal tyle samo zalet, ile wad. Analizę komplikuje niestety to, że dokumenty takie bazują na deklaratywności, a nie realnych możliwościach oraz wykorzystują narodowe kompleksy i realizują oczekiwania wyborców tych krajów.

Analiza strategii bezpieczeństwa pozwala dokonać komparacji podejścia poszczególnych krajów do ciągłości strategicznej, określania interesów narodowych, wyzwań, zagrożeń ryzyk i szans, stosowanych kryteriów ich gradacji oraz sposobów formułowania kierunków działań strategicznych.

W tabeli 1 przedstawiono ogólne porównanie wyodrębnianych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa w wybranych strategiach bezpieczeństwa i białych księgach.

**Tabela 1. Podejście normatywne. Gradacja wyzwań i zagrożeń w strategiach bezpieczeństwa**

<b>Gradacja wyzwań</b>	<b>Gradacja zagrożeń</b>
<i>Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej</i> [Biuro Bezpieczeństwa Narodowego 2014]	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• globalizacja</li> <li>• wielobiegunowość</li> <li>• dysproporcje rozwojowe</li> <li>• rywalizacja międzynarodowa</li> <li>• reorientacja USA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• konflikt militarny</li> <li>• asymetria</li> <li>• państwa bezprawne</li> <li>• podważanie porozumień</li> <li>• państwa autorytarne</li> </ul>
<i>White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr</i> [Federal Ministry of Defence 2006]	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• transgraniczność zjawisk</li> <li>• globalizacja</li> <li>• coraz większa złożoność zmian</li> <li>• rosnąca odpowiedzialność międzynarodowa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• terroryzm</li> <li>• proliferacja BMR</li> <li>• konflikt regionalny</li> <li>• import energii</li> <li>• migracje</li> <li>• epidemie i pandemie</li> </ul>

<i>French White Paper. Defence and national security 2013</i> [Presidence de la Re-publique 2013]	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• gwałtowność zmian na świecie</li> <li>• otoczenie staje się jeszcze bardziej burzliwe i złożone</li> <li>• liczne kryzysy – w tym finansowe</li> <li>• rewolucja arabska</li> <li>• przemiany demokratyczne po zimnej wojnie</li> <li>• zanikanie granic w wyniku sieciowej wymiany ludzi, dóbr, kapitału, informacji</li> <li>• rosnąca trudność zapewnienia niezależności i suwerenności</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• agresja innego państwa na terytorium narodowe</li> <li>• ataki terrorystyczne</li> <li>• cyberataki</li> <li>• niszczenia naukowego i technologicznego potencjału</li> <li>• przestępczość zorganizowana</li> <li>• kryzysy naturalne, zdrowotne i technologiczne</li> <li>• ataki na obywateli francuskich poza granicami</li> </ul>
<i>National Security Strategy</i> [The White House 2010, 2015]	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• wzrost wymiany informacji, ludzi, dóbr i usług</li> <li>• zmiany oparte na instytucjach międzynarodowych</li> <li>• gwałtowny wpływ aktorów pozapaństwowych</li> <li>• wzrost gospodarczy generuje nowe centra ekonomiczne</li> <li>• powiązanie globalne i regionalne w sferze bezpieczeństwa i dobrobytu</li> <li>• gwałtowny wzrost ekstremizmu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• terroryzm</li> <li>• proliferacja</li> <li>• cyberataki</li> <li>• klęski żywiołowe</li> <li>• kryzys militarny</li> </ul>
<i>A Strong Britain an age of Uncertainty: The National Security</i> [HM Government 2010]	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• rosnąca wielobiegunowość relacji</li> <li>• rozproszenie zagrożeń</li> <li>• rosnące rozproszenie ośrodków decyzji</li> <li>• rosnąca rola innowacyjności,</li> <li>• rosnąca rola aktorów niepaństwowych</li> <li>• rosnąca trudność izolacji przed kryzysami</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• terroryzm</li> <li>• proliferacja BMR</li> <li>• cyberataki</li> <li>• klęski żywiołowe</li> <li>• kryzys militarny</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie treści analizowanych dokumentów.

W przedstawionych w tabeli 1. dokumentach dokonuje się podobnej gradacji zagrożeń i wyzwań. Wśród zagrożeń przede wszystkim wymienia się terroryzm i proliferację broni masowego rażenia. Za ważne uznaje się zagrożenia w cyberprzestrzeni oraz klęski żywiołowe.

**W podejściu zasobowym** uwaga jest skupiana bardziej na środowisku wewnętrznym niż na otoczeniu. Głównym powodem takiej postawy jest brak możliwości nadążania za szybkimi zmianami otoczenia i w związku z tym sformułowanie założenia, że koncentracja wysiłku i potencjału powinna być skierowana na rozwijanie kompetencji podmiotu [Gryz 2010, s. 30]. Skupianie się na własnych możliwościach determinuje prowadzenie głównie analizy mocnych oraz słabych stron, na tle któ-

rej dokonuje się szczątkowej analizy otoczenia tylko w takim zakresie, w jakim jest to potrzebne do określenia potencjału strategicznego podmiotu.

W badaniach realizowanych według tej koncepcji uwaga jest skupiana na ocenie własnych podsystemów, procesów, funkcji, zasobów składających się na posiadane kompetencje lub tworzony potencjał. Za przykłady podejścia zasobowego można uznać drugą część niemieckiej polityki bezpieczeństwa [Federal Ministry of Defence 2006, ss. 53–123] oraz *Strategiczny Przegląd Obrony. Profesjonalne Siły Zbrojne RP. Raport* [Ministerstwo Obrony Narodowej (MON) 2011].

W polskim sprawozdaniu przeprowadzono tylko fragmentaryczną analizę uwarunkowań zewnętrznych, natomiast w centrum uwagi znalazła się analiza zasobowa i kompetencyjna Sił Zbrojnych (SZ), o czym świadczy struktura dokumentu [MON 2011, s. 6].

W dokumencie tym uwzględniono następujące wyzwania [MON 2011, ss. 30–31]:

- dynamikę procesów globalizacyjnych związanych z ograniczaniem barier w zakresie przemieszczania się osób, dóbr, kapitału, technologii, informacji i idei;
- przeciwstawność dwóch narastających tendencji związanych z postrzeganiem granic rozwoju gospodarczego;
- wzrost roli podmiotów pozapaństwowych w relacjach międzynarodowych;
- wzrost znaczenia korporacji międzynarodowych w relacjach międzynarodowych;
- rosnącą niewydolność globalnego systemu bezpieczeństwa (np. sytuacja w Afganistanie).

Wśród zagrożeń wyodrębnia się przede wszystkim zakłócenie dostaw i kłopoty z dywersyfikacją źródeł surowców oraz rozszerzający się terroryzm.

Wyodrębnione cztery szkoły strategii stanowiące charakterystyczne przykłady podejścia do analizy wyzwań i zagrożeń stanowią podstawowy zbiór rozpatrywany w zarządzaniu, choć można spotkać się jeszcze z kilkoma innymi [Obłój 2007, ss. 151–196], których zastosowanie w obszarze bezpieczeństwa wydaje się kłopotliwe.

## Zakończenie

Przedstawione podejścia strategiczne różnią się nie tylko koncepcjami ujmowania otoczenia, podmiotów, czasu, czynników, wyznawanych wartości, ale też zakresem i rodzajem uzyskiwanych wniosków. Zdaniem autora artykułu nie stawia to nas przed dylematami wyboru koncepcji. Mimo ich różnorodności podmiotowej i przedmioto-

wej mogą one stanowić komplementarną całość. W takim przypadku model badania wyzwań, zagrożeń, ryzyk i szans dla bezpieczeństwa powinien obejmować:

- na poziomie politycznym – wykorzystanie koncepcji związanej z reprezentowaną przez doradców teorią bezpieczeństwa, oddzielnie w odniesieniu do bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego;
- na poziomie sektora – przełożenie ogólnych koncepcji politycznych na język analityków, planistów w postaci określonej szkoły strategii. W takim przypadku proces analizy wyzwań i zagrożeń oraz budowania zrębów strategii będzie składać się z faz, z których każda jest przypisana do badania jednego rodzaju środowiska, z wykorzystaniem jednej charakterystycznej szkoły strategii (makrootoczenie – podejście planistyczne, mikrootoczenie – podejście ewolucyjne, otoczenie konkurencyjne lub sektor – podejście pozycyjne, potencjał strategiczny podmiotu – podejście zasobowe). W procesie tym wykorzystuje się wszystkie szkoły strategii i fazy analizy, ale w różnym stopniu w zależności od rodzaju i charakteru: otoczenia, organizacji, podmiotu podejmującego decyzję oraz innych uwarunkowań.

W badaniach empirycznych struktura poświęcanej uwagi przez respondentów określonym czynnikom, a poprzez to rodzajom środowiska bezpieczeństwa, wskazywałyby na dominującą, a więc preferowaną koncepcję strategiczną stosowaną w analizie wyzwań, zagrożeń, ryzyk i szans.

## Bibliografia

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (2014), *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/sbn\\_rp\\_2014.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/sbn_rp_2014.pdf). [listopad 2014].

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (2012), *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego. Wnioski i rekomendacje dla Polski*, <http://www.spbn.gov.pl/download/4/13629/Wnioskii-rekomendacje17.pdf>.

Buzan B., Wæver O., de Wild J. (1998), *A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London.

Czaputowicz J. (2006), *Bezpieczeństwo w teoriach stosunków międzynarodowych* [w:] K. Żukrowska, M. Grącik (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, SGH, Warszawa.

Dawidczyk A. (2006), *Zarządzanie bezpieczeństwem jako przedmiot dydaktyki* [w:] *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem. Teoria-praktyka-dydaktyka*, WSHE, Łódź.

Federal Ministry of Defence (2006), *White Paper 2006 on German Security Police and the Future of the Bundeswehr*, [www.bmvg.de/.../W%202006%20eng%20DS.pdf](http://www.bmvg.de/.../W%202006%20eng%20DS.pdf).

Gryz. J. (2010), *Zarys podstaw teorii bezpieczeństwa*, AON, Warszawa.

HM Government (2010), *A Strong Britain an age of Uncertainty: The National Security*, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61936/nationa](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/nationa)

Kuźniar R. (2005), *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.

Liddel Hart B.H. (1991), *Strategy*, A Meridian Book, New York.

Ministerstwo Obrony Narodowej (2011), *Strategiczny Przegląd Obrony. Profesjonalne Siły Zbrojne RP*, [https://gdziewojско.files.wordpress.com/2011/05/raport\\_spo\\_14042011.pdf](https://gdziewojско.files.wordpress.com/2011/05/raport_spo_14042011.pdf) [kwiecień 2011].

National Intelligence Council (2012), *Global trends 2030: alternative worlds a publication of the* [December 2012], <https://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>.

Obłój K. (2007), *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa.

Polska Akademia Nauk (2009), *Narodowy Program Foresight Polska 2020. Wyniki Narodowego Programu Foresight Polska 2020* [czerwiec 2009], [http://www.nauka.gov.pl/g2/orygina-1/2013\\_05/827a368f925a543b5c73e92d5779cd5e.pdf](http://www.nauka.gov.pl/g2/orygina-1/2013_05/827a368f925a543b5c73e92d5779cd5e.pdf)

Rada Ministrów RP (2013), *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, [http://mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2013/09/SRSBN\\_RP\\_przyjeta090413.pdf](http://mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2013/09/SRSBN_RP_przyjeta090413.pdf) [9 kwietnia 2013].

Presidence de la Republique (2013), *French White Paper. Defence and national security 2013*, [http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/the\\_white\\_paper\\_defence\\_2013.pdf](http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/the_white_paper_defence_2013.pdf).

Urbanowska-Sojkin E. (red.) (2011), *Podstawy wyborów strategicznych w przedsiębiorstwach*, PWE, Warszawa.

The White House (2010), *National Security Strategy* [May 2010] [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).

The White House (2015), *National Security Strategy* [December 2015] [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf).

Klasik A. (red.) (1993), *Planowanie strategiczne*, PWE, Warszawa.

Krawiec F. (2003), *Strategiczne myślenie w firmie*, Difin, Warszawa.



## Edmund Szweda

Społeczna Akademia Nauk

eszweda@spoleczna.pl

# Podmiot bezpieczeństwa człowiek a koncepcja human security

## Human Being the Subject of Security and the Concept of Human Security

**Abstract:** The article refers to the issue of the two subjects of security – the human being and the local community – playing role in implementing the concept of the UN human security. These are the individual countries which had to, and still have to fulfill this global concept of human security. After the Cold War the states were expected to focus on the security of a man rather than on further militarization. Is the concept of human security well known in social practice? How can this concept be supported in local communities and by education?

The article seeks answers to these and other questions related to changes to subjects of security such as a human being, local community and the state.

**Key words:** human security, global security, local security, the subject of security

## Wstęp

Wybór tematu artykułu wynika z przekonania, że dla niezwykle ważnej koncepcji bezpieczeństwa człowieka, w rozumieniu najszerszym – bezpieczeństwa ludzi, jaką jest *human security*, jak dotychczas nie zrobiono wystarczająco dużo, szczególnie w kontekście wzrastających wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa. Czerpiąc z warto-

ści tej koncepcji, człowiek powinien – wszędzie tam, gdzie jest to możliwe – także ją współtworzyć. To zaangażowanie w szczególny sposób zależy od edukacji, wiedzy o istocie tej koncepcji jako odzwierciedleniu ludzkich możliwości wprowadzania zmian w zakresie bezpieczeństwa indywidualnego, zmian w postrzeganiu człowieka jako podmiotu bezpieczeństwa. W Polsce dotyczy to chociażby trudnego do przecenienia kapitału, jakim mogą być studenci kierunków studiów związanych z bezpieczeństwem. Wydaje się, że podstawowe znaczenie w ich edukacji ma nadal wieloaspektowa edukacja z nastawieniem na państwo jako dominujący podmiot bezpieczeństwa. Tworząc społeczeństwo obywatelskie, również w edukacji studenckiej, należy – nie zapominając o znaczeniu bezpiecznego państwa – wyraźnie podkreślać rolę podmiotu bezpieczeństwa, jakim jest człowiek i jego najbliższe środowisko – społeczność lokalna. Stąd też w artykule poruszona została kwestia niektórych przemian w podmiotach bezpieczeństwa, z uwzględnieniem problemu bezpieczeństwa człowieka.

W najczęściej stosowanych tłumaczeniach *human security* na język polski używa się określeń: „bezpieczeństwo człowieka”, „bezpieczeństwo jednostki”, „bezpieczeństwo ludzkie”, „bezpieczeństwo humanitarne”. Ich różnicowanie dla nazwania tej koncepcji jest zależne między innymi od kontekstu użycia.

Globalność pojęcia *human security* jest naturalną konsekwencją przedstawienia go światu przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 1994 roku, w raporcie jej agendy. Tą agendą był i nadal pozostaje Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, stworzony w 1965 roku<sup>1</sup>.

Tradycyjnie bezpieczeństwo człowieka, obywatela, społeczeństwa jest domeną państwa i jego instytucji, które profesjonalnie wykonują zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Należy sądzić, że w ocenie relacji bezpieczeństwo obywateli – bezpieczeństwo państwa oraz roli państwa w stosunku do wymienionych podmiotów bezpieczeństwa długo jeszcze będzie dominował społeczny stereotyp, że bezpieczeństwo „daje” państwo.

Tymczasem już w drugiej dekadzie XXI wieku mamy do czynienia z istotnymi zmianami, które dotyczą takich podmiotów bezpieczeństwa, jak państwo i jednostka ludzka, obywatel, człowiek. Ta zmiana ujmowana jest niekiedy jako pewien rodzaj drogi wiodącej od bezpieczeństwa państwa ku bezpieczeństwu człowieka, bezpieczeństwu ludzi. Czy możliwe jest żeby w najbliższych latach głównymi udziałowcami współtworzenia bezpieczeństwa indywidualnego, grup społecznych, społeczeństwa stały się organizacje pozapaństwowe, instytucje niepubliczne, oby-

---

<sup>1</sup> Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, powszechnie wyrażany skrótem UNDP, oznaczającym United Nations Development Programme.



watelskie ruchy społeczne? W obszarze działań na rzecz bezpieczeństwa najbliższe człowiek są, i będą nadal, wyraźnie obecne instytucje globalne, międzynarodowe, a przede wszystkim państwo i jego instytucje ukierunkowane na bezpieczeństwo obywateli. Warto jednak pamiętać o tym, że na bezpieczeństwo człowieka spojrzeć trzeba także nieco inaczej, przez pryzmat współwzajemności samego człowieka w urzeczywistnianiu tej najważniejszej potrzeby i wartości. Koncepcja *human security* stymuluje wszystkich ludzi do przyjęcia takiej postawy, chociaż powstawała przede wszystkim z myślą o tych, których dotyka największe zło, wykluczenie. Ujmując rzecz w skrócie, jest koncepcją bezpieczeństwa opartą na idei życia bez ubóstwa, bez wykluczania, „bez strachu”, czyli bez konfliktów, bez wojen w których bezsensownie zabijani, okaleczani fizycznie i psychicznie są ludzie każdego pokolenia – dzieci, młodzież, ich rodzice. W 2016 roku mijają 22 lata od ogłoszenia przez ONZ koncepcji *human security*, która mimo wszystko kojarzona jest z globalną bezsilnością.

Co może w tej przestrzeni sam człowiek, społeczność lokalna? Kto i jak może przybliżać bezpieczeństwo człowiekowi, bez względu na jego miejsce zamieszkania, wiek, kolor skóry, płeć, kulturę, wyznanie religijne?

W artykule w odniesieniu do tych pytań dokonano krótkiej analizy selektywnie wybranej literatury, nawiązującej do przemian w podmiotach bezpieczeństwa, przemian mających związek z koncepcją *human security*.

## Podmiot bezpieczeństwa – człowiek

W drugiej połowie XX wieku rozpoczęły się przewartościowania w podmiotach bezpieczeństwa, które szczególnie wyraźnie od 1994 roku zogniskowały się na człowieku jako podmiocie bezpieczeństwa. Na szersze, a nie tylko podmiotowe, przewartościowania bezpieczeństwa wskazuje m.in. R. Zięba: „Cechą tej ewolucji jest poszerzenie podmiotowego, przedmiotowego i funkcjonalnego wymiaru bezpieczeństwa. Potocznie jest to ujmowane jako odmilitaryzowanie, poszerzenie zakresu i treści bezpieczeństwa” [Zięba 2012, s. 9].

Przyjęcie takiej definicji bezpieczeństwa jest jednym z istotnych czynników zwrócenia uwagi w badaniach, w zdecydowanie większym stopniu niż dotychczas, na takie podmioty bezpieczeństwa, jak człowiek, społeczność lokalna i społeczeństwo. Dominacja państwa jako podmiotu bezpieczeństwa miała swoje uzasadnienie przede wszystkim w zapewnianiu obywatelom bezpieczeństwa zewnętrznego. Współcześnie w przypadku państwa jako podmiotu bezpieczeństwa wyraźna jest tendencja do integrowania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. A więc państwo to już nie tylko bezpieczeństwo militarne, ale w równej mierze bezpieczeństwo społeczne, a także inne rodzaje przedmiotowości bezpieczeństwa: polityczne, ekolo-

giczne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, edukacyjne, informacyjne. Bezpieczeństwo tradycyjne ma swój najważniejszy podmiot bezpieczeństwa – państwo i jego wyznaczniki: terytorium, obywateli, władzę, wartości, tradycje, instytucje. Obecnie człowiek, obywatel, osoba staje się równie istotnym podmiotem bezpieczeństwa.

W tej mierze nieodzowna jest krótka refleksja nad zmianami, które zaszły w ostatnich kilku latach w kontekście ogólnego ujęcia interpretacyjnego podmiotu bezpieczeństwa oraz konkretnych, występujących w praktyce życia społecznego podmiotów bezpieczeństwa.

Wielu badaczy definiuje podmiot bezpieczeństwa według przyjętych przez siebie założeń i kryteriów. Oto kilka przykładów. Według L.F. Korzeniowskiego [2015, s. 168]: „Podmiot bezpieczeństwa (przez niektórych określane jako nosiciel, nośnik, subiekt, obiekt) jest to podmiot sytuacji, który doznaje skutków zagrożeń, odbiera bodźce i reaguje”. Bezpieczeństwo podmiotowe jest to „stan podmiotu, jego potencjał i możliwości reagowania na zagrożenia”.

M. Cieślarczyk [2011, ss. 40–105, 146–161] za 4 podstawowe, ogólne, kategorie w rozważaniach o bezpieczeństwie uznaje: podmiot bezpieczeństwa, otoczenie (środowisko bezpieczeństwa) podmiotu i związany z nim przedmiot bezpieczeństwa, relacje podmiot – środowisko oraz czas i przestrzeń (czasoprzestrzeń). W najbardziej lapidarnym ujęciu podmiot bezpieczeństwa przedstawiany jest następująco: „Pod pojęciem «podmiot» będziemy rozumieć tego «kogoś» lub to «coś», kogo bezpieczeństwo dotyczy”. Dla interpretacji powyższego przywołane zostały następujące przykłady podmiotów bezpieczeństwa: pojedynczy człowiek, grupa społeczna, społeczność lokalna, „naród, czyli społeczeństwo jako całość”, korporacje transnarodowe i organizacje międzynarodowe. Podmiotowy wymiar bezpieczeństwa jest przedmiotem analizy w monografiach ukazujących wybrane problemy bezpieczeństwa wewnętrznego państwa [Sulowski, Brzeziński (red.) 2009, 2014]. Autorzy monografii przedstawiają niezwykle ważne podmioty bezpieczeństwa, które mają istotny wpływ na wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo państwa. Są to, m.in.: prezydent RP, rada ministrów oraz inne naczelne organy administracji rządowej, służby specjalne, siły zbrojne RP, administracja publiczna szczebla wojewódzkiego, powiatowa i gminna administracja bezpieczeństwa, policja. S. Sulowski [2009, s. 20] w kontekście państwa jako podmiotu bezpieczeństwa podkreśla znaczenie toczącej się dyskusji politycznej i naukowej, której treści inspirują do zadania pytania: „Jeśli państwo nie jest w stanie zagwarantować bezpieczeństwa klasycznymi sposobami, to powstaje pytanie, kto – obok instytucji państwowych – ma zajmować się zagwarantowaniem bezpieczeństwa wewnętrznego?”. Przewartościowania w zakresie dwóch podstawowych podmiotów bezpieczeństwa – państwa i jego obywate-

la, czy też szerzej człowieka, dotyczące jego współuczestnictwa w bezpieczeństwie wewnętrznym mają swoje pozytywne strony, ale rodzą także konflikty. „Innymi słowy, to pole konfliktu pomiędzy bezpieczeństwem państwa i bezpieczeństwem jednostki. Podstawowy dylemat bezpieczeństwa sprowadza się do tego, jak bardzo ma być silne państwo, by zagwarantować bezpieczeństwo, nie ograniczając praw i wolności obywateli” [Sulowski 2009, s. 20].

Według S. Sulowskiego [2014, ss. 13–14], dokonując syntetycznej analizy pojęcia bezpieczeństwa, można je zdefiniować następująco: „bezpieczeństwo jest pewnością, że ziszczą się określone oczekiwania podmiotu związane z jego trwaniem i rozwojem”. Badacz wskazuje na „wyjątkowo ewaluatywny” charakter pojęcia: „W sensie podmiotowym ewoluuje ono od państwa przez społeczeństwo, naród, grupy społeczne aż do jednostki”. To powoduje, że nauki społeczne, a także inne dyscypliny spoza dziedziny nauk społecznych, mogą uczynić przedmiotem badań wiele różnych podmiotów bezpieczeństwa, z których każdy ma wieloaspektowe uprzedmiotowienie.

K. Najder-Stefaniak, podejmując problem człowieka jako podmiotu bezpieczeństwa, wskazuje na potrzebę refleksji nad samym pojęciem bezpieczeństwa. Jej zdaniem istotne znaczenie ma fakt, że pojęcie to funkcjonuje obiektywnie i subiektywnie. Subiektywność bezpieczeństwa oznacza więc stan „pewności, spokoju, braku poczucia zagrożenia”. W związku z przywołanym subiektywnym rozumieniem bezpieczeństwa pojawia się inne, dość powszechnie stosowane pojęcie – „poczucie bezpieczeństwa”. Niezwykle ważne dla podmiotowości bezpieczeństwa człowieka jest rozumienie tego pojęcia przez pryzmat subiektywizmu bezpieczeństwa: „Poczucie bezpieczeństwa sprawia, że odważniej realizujemy własne możliwości, że przyjaźniej traktujemy ludzi i środowisko. W rezultacie i siebie i otoczenie przygotowujemy do niwelowania zagrożeń. Jednak, jeśli to poczucie odbiega od realnej sytuacji, może być elementem zagrożenia. Nie zauważenie niebezpieczeństwa uniemożliwia mądrą na nie odpowiedź” [Najder-Stefaniak 2010, ss. 54–61].

Jeśli tak rozumianą kategorię poczucia bezpieczeństwa odniesiemy chociażby do wyników badań pokazujących, jak Polacy oceniają własne bezpieczeństwo, to powinniśmy zachować ostrożność w ich uogólnianiu. Dla przykładu, z komunikatu z badań Centrum Badania Opinii Społecznej z kwietnia 2015 roku dowiadujemy się, że ogólne poczucie bezpieczeństwa 7 z 10 Polaków (dokładnie 66% wskazań respondentów) jest zadowolające, a 9 na 10 (dokładnie 88% wskazań respondentów) wskazało, że czują się bezpiecznie w swoim miejscu zamieszkania [CBOS nr 65/2015, ss. 1–3].

Bezpieczeństwo w sensie obiektywnym jest interpretowane w aspekcie negatywnym i pozytywnym. W lapidarnym ujęciu K. Najder-Stefaniak dokonuje następującej interpretacji: „W aspekcie pozytywnym bezpieczeństwo postrzegamy jako możliwość skutecznego przeciwstawienia się zagrożeniu, w aspekcie negatywnym – jako brak zagrożenia. Bezpieczeństwo ujmowane negatywnie jest fikcją. W świecie dynamicznym i żywym, nigdy do końca nieprzewidywalnym, zaskakującym przebiegiem dążeń i zdarzeń musimy stykać się z zagrożeniami.” Z subiektywizmu i obiektywizmu bezpieczeństwa w połączeniu z interpretacją poczucia bezpieczeństwa została wyprowadzona ważna konstatacja dla kryteriów „bycia” i „stawania się” przez człowieka podmiotem bezpieczeństwa: „Zauważmy, że potrzeba poczucia bezpieczeństwa połączona z akcentowaniem jego negatywnego aspektu (braku zagrożeń) objawiać się może tęsknotą za stabilizacją, a nawet stagnacją. Próby realizacji takiej tęsknoty prowadzą do ograniczania twórczych możliwości człowieka i jego rozwoju, a więc mają negatywny wpływ na bezpieczeństwo w sensie obiektywnym”. Rozwijając powyższy pogląd, zwrócono uwagę na fakt uproszczonego, subiektywnego, negatywnego rozumienia bezpieczeństwa, jako braku zagrożeń, co może skutkować bojaźnią wobec wolności, brakiem własnych poszukiwań wiedzy pozwalającej na sensowny dyskurs z innymi ludźmi.

Nawiązanie przez K. Najder-Stefaniak do filozoficznej koncepcji noblisty Alberta Schweitzera wiąże się między innymi ze wskazaniem jednego z najważniejszych problemów współczesności, swoistego wyścigu pomiędzy dynamicznym rozwojem cywilizacji i nienadążaniem za tym rozwojem przez szeroko pojętą kulturę. Zwrócono uwagę na ogromny postęp cywilizacyjny, przede wszystkim w aspekcie rozwoju technologicznego, i brak jego adekwatności do rozwoju kultury, ograniczenie podmiotowości człowieka kosztem tych wartości, które nie tylko mają zmieniać materialną jakość życia, ale także pozwalają pozostawać współuczestnikiem wszelkich zmian na świecie. Stąd obawa, wyrażona przez K. Najder-Stefaniak, przed spełnieniem się wizji A. Schweitzera o człowieku neoprymitywnym, sprowadzonym do roli przedmiotu: „Człowiek neoprymitywny nie może być bezpieczny w żadnym ze znaczeń tego słowa. Jest też zagrożeniem i dla siebie i dla świata, ponieważ powoduje, że cywilizacja, która w swej istocie ma ułatwiać przetrwanie zaczyna to przetrwanie utrudniać. By móc mądrze korzystać z cywilizacji, jaką dysponujemy, musi wypracować kulturę na miarę cywilizacji. Jest to konieczne, by człowiek był bezpieczny, by nie zagrażał sobie i światu” [Najder-Stefaniak 2010, s. 61].

Problematyka podmiotowości człowieka należy niewątpliwie do najtrudniejszych, chociażby ze względu na trudność wyodrębnienia wyraźnych kryteriów określających człowieka jako podmiot, nie tylko w kontekście bezpieczeństwa, ale w każ-

dej przestrzeni jego funkcjonowania. W tym kontekście warto spojrzeć na podmiot bezpieczeństwa, jakim jest człowiek w odniesieniu do koncepcji *human security*.

### *Human security*

Jak dotychczas, badaniu koncepcji *human security* sporo uwagi poświęciła K.P. Marczuk. O genezie i współczesnym znaczeniu koncepcji napisała w jednej z monografii, w wydzielonym fragmencie o istotnym tytule: „Koncept human security jako nowa wartość we współczesnych studiach nad bezpieczeństwem” [Marczuk 2007, ss. 75–96]. Badaczka zwraca uwagę, że postrzeganie bezpieczeństwa jako określonego stanu było w przeszłości uzależnione przede wszystkim od bezpieczeństwa militarnego. Na drodze przewartościowań tak postrzeganego bezpieczeństwa wymienia m.in. Richarda Ullmana. To on na początku lat 80-tych wskazał na zagrożenia wewnętrzne „jako priorytetowe”; ich eliminacja mogła pozwolić na osiągnięcie coraz lepszego stanu bezpieczeństwa, nawet w większym stopniu niż dbałość o bezpieczeństwo militarne, utożsamiane z bezpieczeństwem zewnętrznym.

Koncepcja *human security* jest wyraźnie obecna w literaturze z zakresu nauk o bezpieczeństwie, a także literaturze poddającej analizie rozliczne problemy bezpieczeństwa, w jego różnych wymiarach i w różnych dyscyplinach naukowych. Zanim zyskała powszechnie przywoływaną podstawę w postaci dokumentu ONZ z 1994 roku, miała już swoją historię, której początków należy szukać w 1945 roku. To wówczas amerykański sekretarz stanu relacjonował swojemu rządowi wnioski z konferencji założycielskiej w San Francisco tymi oto słowami: „Walka o pokój musi się toczyć na dwu frontach. Pierwszy to front bezpieczeństwa, gdzie zwycięstwo zwiastuje wolność od strachu. Drugi to front gospodarczo-społeczny, gdzie zwycięstwo oznacza wolność od niedostatku. Tylko zwycięstwo na tych dwóch frontach może zagwarantować trwały pokój na świecie” [Marczuk 2014, s. 41]<sup>2</sup>.

Po przeszło 70 latach od założenia Organizacji Narodów Zjednoczonych i słów, które wówczas padły na wspomnianej konferencji, koncepcja *human security* w wydaniu ONZ z 1994 roku ma już pełne 22 lata. Wolność od strachu i wolność od niedostatku są nadal oczekiwaniem wobec potrzeby bezpieczeństwa człowieka i normalności życia ludzi.

Kluczowe wartości *human security* mają dwa podstawowe źródła. Pierwsze z nich to dokument, który dotarł do wielu władz państw współczesnego świata, czyli Raport ONZ, a ściślej jego agendy UNDP z 1994 roku. Drugie źródło to rozliczne publikacje, w których prezentowane są idee, treść, wartości tej koncepcji.

<sup>2</sup> K.P. Marczuk powołuje się na: *United Nations Development Programme, Human development report 1994: New dimensions of human security*, s. 24.

Do praktycznego wymiaru analizowanej koncepcji odnosi się G. Michałowska [2010, s. 217], podkreślając, że bezpieczeństwo państwa nie jest równoznaczne z bezpieczeństwem obywateli konkretnego państwa. Podaje przykłady Korei Północnej, Zimbabwe, Sudanu. Niestety tych przykładów w 2015 i w 2016 roku jest coraz więcej, a ich tragicznym symbolem stała się Syria z ciągle wzrastającą liczbą ludzi uciekających przed śmiercią. Problem uchodźstwa odzwierciedla tragizm relacji: państwo – bezpieczny obywatel, chociaż w tym przypadku mamy najczęściej do czynienia z tzw. upadłymi państwami nie mającymi możliwości zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom.

W interpretacji bezpieczeństwa ludzkiego Michałowska powołuje się również na, jak to określa, pierwszy duży dokument definiujący problem bezpieczeństwa ludzkiego, stworzony „przez UNDP Human Development Raport z 1994 roku”. W świetle tego dokumentu bezpieczeństwo ludzkie, jak stwierdza, oznacza zabezpieczenie przed stałymi zagrożeniami, takimi jak głód, choroby, ucisk, a także zapewnienie ochrony przed gwałtownymi i szkodliwymi wstrząsami w życiu codziennym. Ukażuje genezę i rozwój utworzonego w 1999 roku, przez rząd Japonii i ONZ, Funduszu Powierniczego NZ ds. Bezpieczeństwa Ludzkiego (UNTFHS). Jego wielkość początkowo wynosiła 90 mln dolarów, a o jego wzrastającej wielkości świadczy fakt, że stał się on w 2006 r. największym funduszem powierniczym ONZ. W oparciu o źródłowe dane autorka artykułu stwierdza, że o znaczeniu funduszu świadczy m.in. fakt realizacji do 2006 r. 136 projektów w 104 krajach; z kolei w roku 2008 dzięki funduszowi wprowadzono w życie kolejnych siedem projektów za sumę prawie 16 mln dolarów. Powołując się na stosowne dokumenty, Michałowska [2010, ss. 231–233] przytacza programy wspierane przez fundusz i służące: „a) ochronie osób narażonych na przemoc fizyczną, dyskryminację i wykluczenie; b) ochronie uchodźców wewnętrznych i migrantów ekonomicznych, c) ochronie osób w sytuacjach konfliktów zbrojnych, d) zapewnieniu minimalnych standardów życia ludziom narażonym na skrajne ubóstwo z powodu załamań ekonomicznych i klęsk żywiołowych, e) wzmocnieniu opieki zdrowotnej i usług medycznych tam, gdzie nie interweniowały inne instytucje, f) poprawie szans edukacyjnych, szczególnie dla dziewcząt”.

Przedstawiając także inne inicjatywy podejmowane dla podniesienia bezpieczeństwa ludzkiego, stwierdza: „Mimo zarysowującej się instytucjonalizacji i ogromnej promocji idei, koncepcja bezpieczeństwa ludzkiego pozostaje ciągle w fazie formułowania. Stanowi rodzaj wyzwania dla świata i impuls dla zredefiniowania podejścia do kwestii bezpieczeństwa, rozpatrywanego dotąd przez pryzmat „abstrakcyjnego” państwa, na rzecz całkiem konkretnych ludzi i ich wspólnot, w których już nie za sprawą zewnętrznych wrogów, ale wewnętrznych sprzeczności, niedorozwo-

ju i różnych klęsk, dochodzi do krwawych konfliktów, okrucieństwa i masowych zgonów” [Michałowska 2010, s. 232].

Warto zawęzić bardzo bogaty katalog wartości bezpieczeństwa człowieka, których urzeczywistnienie jest możliwe w najbliższej przestrzeni życia człowieka, przy jego udziale. Według autora tej publikacji wartości te można usytuować w następujących trzech zakresach:

- praw człowieka, uwzględniających m.in. wolność i godność ludzką, a szczególnie prawo do życia, tolerancję dla ras, płci, odmienności kulturowej poglądów politycznych, prawa zapewniające ochronę przed przemocą i innymi zagrożeniami;
- rozwoju ekonomicznego, jako możliwości czerpania z niego przez każdego człowieka, zapewniającego ochronę socjalną, niezbędną człowiekowi dla jakości życia, zaspokajania jego podstawowych potrzeb, do których zalicza się mieszkanie, żywność, edukację, eliminację biedy, ubóstwa, stabilność i dobrobyt życiowy, opiekę zdrowotną;
- eliminacji zagrożeń bezpieczeństwa ludzi i indywidualnie każdego człowieka w środowisku życia, w szczególności w odniesieniu do tych osób, które wymagają codziennej ochrony, jak np. osoby niepełnosprawne, w podeszłym wieku, dzieci, ale także zapewnienia bezpieczeństwa jednostki w jej bezpośrednim otoczeniu, a więc w rodzinie, w społeczności lokalnej.

W tym nowym wymiarze bezpieczeństwa, bezpieczeństwa ludzkiego, w jego ciągłym współtworzeniu powinny uczestniczyć nie tylko państwa, społeczności międzynarodowe, ale także społeczeństwo obywatelskie, wspólnoty lokalne. Diagnoza i projekcja bezpieczeństwa ludzkiego w powyższym ujęciu ma istotne znaczenie w kontekście bezpieczeństwa najbliżej człowieka. Co prawda, sytuacja obywateli świata jest ogromnie zróżnicowana, przyjmuje najbardziej tragiczną twarz ludzi zabijanych, ginących bezsensownie dzieci, wykluczanych z ludzkiego życia, jednak idea bezpieczeństwa ludzkiego odnosi się także do człowieka, którego życie nie jest codziennie zagrożone, ale warunki jego trwania, przetrwania i rozwoju wymagają zmian.

Koncepcja *human security* jako przedmiot badań ma stosunkowo krótką historię, a jak należy sądzić znacznie dłuższą perspektywę przebijania się do praktyki społecznej, np. w społecznościach lokalnych.

Koncepcja bezpieczeństwa jednostki, *human security*, dotyczy poziomu globalnego, ponieważ zrównoważony rozwój z udziałem ludzi ma być podstawą ich bezpieczeństwa, i odwrotnie, sama koncepcja *human security* ma być źródłem zrozumienia i konieczności dla zrównoważonego rozwoju. W praktyce społecznej uzmysławianie sobie tej zależności powinno odbywać się nie tylko na podstawie dyrektywy

o jej wcielaniu przez poszczególne państwa, ale także w oparciu o wielokierunkową edukację wiodącą od pojedynczego człowieka w jego środowisku życia, do edukacji w szkołach, uczelniach, we wszystkich możliwych formach.

W urzeczywistnianiu tej koncepcji istotne znaczenie, w każdej przestrzeni społecznej i terytorialnej, ma człowiek jako podmiot bezpieczeństwa. Bycie tym podmiotem w wielu regionach świata jest wręcz niemożliwe, z powodu głodu, chorób, braku elementarnych warunków do trwania i przetrwania, połączonych z brakiem jakiegokolwiek edukacji.

## Zakończenie

Niczego bardziej nie potrzeba światu i ludziom w XXI wieku niż bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo widziane w szerokiej perspektywie, zinterpretowane dla potrzeb globalnych w Raporcie Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju w 1994 roku, lapidarnie określono w koncepcji *human security* jako wolność od strachu i wolność od niedostatku, ubóstwa. Wskazano jednocześnie siedem obszarów bezpieczeństwa człowieka: bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo żywności, bezpieczeństwo zdrowotne, bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczeństwo osobiste, bezpieczeństwo społeczne, bezpieczeństwo polityczne. Przedmiotowość takich podmiotów bezpieczeństwa, jak człowiek, społeczność lokalna, państwo, społeczeństwo świata jest systematycznie „wzbogacana”, bo systematycznie rosną wyzwania i zagrożenia ich bezpieczeństwa.

Dla każdego człowieka – bogatego, biednego, wykluczonego, niezależnie od wieku, miejsca zamieszkania, płci i koloru skóry – zwiększa się liczba niebezpieczeństw, bezpieczeństwo zaś zaczyna się oddalać. To oznacza m.in., że dotychczasowe działania i środki nie są wystarczające dla zapewnienia człowiekowi bezpieczeństwa. Nie wystarcza także siła tkwiąca w arsenałach ciągle zmilitaryzowanego świata, a ściślej jego wielu państw. To zupełnie oczywiste, że niezbędne są zmiany. Dotyczą one, jak to ujmuje Federico Mayor w raporcie *Przyszłość świata*, konieczności skonstruowania nowej umowy społecznej eliminującej ogromne nierówności w świecie, w każdej dziedzinie życia. Koncepcja *human security* uwzględnia te elementy. Ciągłe jednak, po 22 latach od jej ogłoszenia przez ONZ, bardziej daje ona nadzieję na przyszłość, niż stanowi rzeczywiste narzędzie eliminowania zagrożeń bezpieczeństwa ludzi i dawania im wolności od strachu, ubóstwa, zapewniając im ludzką godność. Zło rodzi się – co dalekie jest od odkrywczości – przede wszystkim w umysłach ludzi. Zasoby ludzkich umysłów mogą się jednak zmieniać, dzięki rzeczywistemu wykorzystaniu niezbędnej dla nich wartości – wiedzy, efektu edukacji z intencją zmieniania ludzi. Brzmi to być może banalnie i trochę utopijnie, niemniej



koncepcja *human security* wskazuje menedżerom świata, mającym ogromny wpływ na jego losy, drogi realizacji lepszego życia dla ludzi. Każda droga, która ma doprowadzić do bezpieczeństwa jak najbliżej człowieka, bez edukacji jest iluzoryczna; czasami daje doraźne rozwiązania, ale brakuje jej niezbędnej strategii. Stąd w artykule odwołanie do edukacji w każdej możliwej przestrzeni, z uwzględnieniem bogactwa kapitału, jakim niewątpliwie są studenci. Do edukacji o bezpieczeństwie na każdym jej poziomie, ale także w społecznościach lokalnych, w rodzinie, i edukacji tej najbardziej indywidualnej, skierowanej do różnych grup społecznych, do każdego człowieka. Być może są inne lepsze kierunki upowszechniania intencji *human security*. Tylko jakie?

## Bibliografia

- Cieślarczyk M. (2011), *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny, Siedlce.
- Hołyst B. (2014), *Bezpieczeństwo jednostki*, PWN, Warszawa.
- Korzeniowski L.F. (2015), *Bezpieczeństwo pomiędzy teorią i praktyką* [w:] *Elementy teorii i praktyki transdyscyplinarnych badań problemów bezpieczeństwa*, UP-H, Siedlce.
- Marczuk K.P. (2007), *Trzecia opcja. Gwardie narodowe w wybranych państwach Basenu Morza Śródziemnego*, Fundacja Studiów Międzynarodowych.
- Marczuk K.P. (2009), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security)* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Elipsa, Warszawa.
- Marczuk K.P. (2012), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej. Od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi*, Aspra-Jr, Warszawa.
- Marczuk K.P. (2014), *Pojęcie i zakres human security* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Trzy wymiary współczesnego bezpieczeństwa*, Elipsa, Warszawa.
- Mayor F. (2001), *Przyszłość świata*, Fundacja Studiów i Badań Edukacyjnych, Warszawa.
- Michałowska G. (2010), *Bezpieczeństwo ludzkie* [w:] J. Symonides (red.) *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, Scholar, Warszawa.
- Najder-Stefaniak K. (2010), *O bezpieczeństwie człowieka. Refleksja inspirowana filozofią Alberta Schweitzera*, [w:] A. Góralski (red.), „Wspólnotowość i postawa uniwersalistyczna”, nr 7/2010-2011, Polskie Towarzystwo Uniwersalizmu, Warszawa.
- Stępień-Trela A. (red.) (2015), *Zarządzanie wybranymi podmiotami bezpieczeństwa w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XVI, z. 6, Łódź–Warszawa.

Sulowski S. (2009), *O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Elipsa, Warszawa.

Sulowski S. (2014), *Państwo i bezpieczeństwo w kazualnym związku* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Trzy wymiary współczesnego bezpieczeństwa*, Elipsa, Warszawa.

Symonides J. (red.) (2010), *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, Scholar, Warszawa.

Zięba R. (2012), *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty naukowe”, nr 1 (86), Warszawa.

## Jadwiga Mazur

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie  
jadwigamazur@interia.pl

# Bezpieczeństwo elastyczne jako refleksja naukowa poszukująca odpowiedzi na współczesne zagrożenia

## Flexible Safety Concept as an Attempt to Respond to Modern Threats

**Abstract:** In this article you will be offered a flexible safety concept as an attempt to respond to modern threats. In the first part, definitions of safety and security above all as a state and a process will be presented. Then, it will be an attempt to look at the security system and its responses within the adaptive and evolutionary. The flexible safety concept with a proposal to adapt it for use in national security and the public will be shown.

**Key words:** threats, change, national security, public safety, security

## Wprowadzenie

Współczesne zagrożenia mają charakter hybrydowy, a ich wielość i stopień skomplikowania rodzą potrzebę ciągłego poszukiwania rozwiązań, które mogłyby im zapobiegać lub pomóc w ich redukcji. Zagrożenia we współczesnym świecie są złożone, ulegają szybkim przemianom i wymagają budowy nowych systemów bezpieczeństwa zapewniających jednostce i grupie poczucie bezpieczeństwa i dodatni bilans życiowy. Bezpieczeństwo elastyczne jest pojęciem zapożyczonym z rozważań dotyczących bezpieczeństwa rynku pracy, które może być wykorzystane w analizie bezpieczeństwa narodowego i publicznego, może być też próbą odpowiedzi na zmienia-

jące się współcześnie zagrożenia. W artykule zostaną przedstawione kolejno: pojęcie i rodzaje bezpieczeństwa, system i jego widełki adaptacyjne i ewolucyjne, refleksja nad bezpieczeństwem elastycznym oraz wnioski końcowe.

## Bezpieczeństwo

Zdefiniowanie bezpieczeństwa następuje sporych trudności. Pojęcie to przechodziło liczne ewolucje i ewoluuje nadal. Według T. Hobbesa bezpieczeństwo to wyjście ze stanu natury do stanu państwowego, w którym prawo tegoż państwa i jego siła będzie gwarantem umowy społecznej, a zatem w efekcie – bezpieczeństwa [Hobbes 1954, s. 147]. Państwo stając się gwarantem bezpieczeństwa, zaspokaja potrzeby swoich obywateli w zakresie bezpieczeństwa w sposób dla niego możliwy i ustalony w umowie społecznej.

W definicjach bezpieczeństwa wskazuje się najczęściej na realizację potrzeb jednostek i grup społecznych, na ochronę uznanych za ważne wartości, przyjętych w danym społeczeństwie.

Najczęściej bezpieczeństwo definiowane jest jako „mający dynamiczny charakter stan, w którym dany podmiot ma nie tylko zapewniony na satysfakcjonującym poziomie dostęp do najbardziej cenionych przez niego wartości (dóbr), ale także pewność, iż dostęp ten nie będzie gorszy w przyszłości, a pojawiające się w tym obszarze zakłócenia będą skutecznie oddalane lub usuwane” [Fehler 2010, s. 16].

Celem artykułu jest opis koncepcji bezpieczeństwa elastycznego obejmującego w szerokim zakresie bezpieczeństwo narodowe i publiczne. Bezpieczeństwo narodowe rozumiane jest przez A. Skrabacz jako „naczelna misja całego społeczeństwa i jego organizacji państwowej, polegająca na realizacji dwóch zasadniczych funkcji: po pierwsze, ochronie i obronie wartości i interesów narodowych przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami, po drugie, tworzeniu warunków niezbędnych do swobodnego rozwoju politycznego, społecznego, kulturalnego, gospodarczego narodu, wobec wyzwań przyszłości” [Skrabacz 2012, s. 27]. W definicji podkreślone są ważne składniki bezpieczeństwa narodowego, takie jak wartości, interesy narodowe oraz tworzenie warunków niezbędnych do rozwoju. Ten ostatni składnik wymaga ciągłej, rzetelnej i odpowiedzialnej pracy, której celem jest realizacja postulatów zawartych prawie we wszystkich definicjach bezpieczeństwa narodowego. Wymaga ponadto nowych sposobów myślenia o bezpieczeństwie, zogniskowanych nie tylko na tworzeniu odpowiedniego prawa, ale i warunków do jego urzeczywistnienia. Bezpieczeństwo to nie tylko dążenie do pewnego założonego stanu, ale i skupienie się na procesie.

Analizując kwestie związane z utrzymaniem bezpieczeństwa, należałoby zdefiniować również termin „bezpieczeństwo publiczne”. Nadal aktualna jest definicja W. Kawki, który określał bezpieczeństwo publiczne jako „stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jak i państwo ze swymi celami mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła. Porządek publiczny zaś to całokształt form umożliwiających normalny rozwój w organizacji państwowej. Na porządek publiczny składa się zespół norm nie tylko prawnych, których przestrzeganie warunkuje współzycie jednostek ludzkich w organizacji państwowej” [Kawka 1939, s. 46; Pieprzny 2003, s. 486]. Warte podkreślenia jest sformułowanie „zespół norm nie tylko prawnych” akcentujące inne działania, których celem jest osiągnięcie zamierzonego celu.

Bezpieczeństwo publiczne może być również definiowane jako „ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego. Obowiązek ochrony bezpieczeństwa publicznego spoczywa na wszystkich organach państwowych i obywatelach. W prawie karnym uważa się, że bezpieczeństwo publiczne jest wyższym stopniem porządku publicznego. Przyjmuje się więc, że między pojęciami «bezpieczeństwo» i «porządek publiczny» zachodzi różnica rodzajowa” [Pływaczewski 2001, s. 32]. Autor podkreśla w definicji obowiązek ochrony bezpieczeństwa publicznego spoczywający na organach państwowych i obywatelach. Daje to w domyśle możliwość działania oddolnego na rzecz bezpieczeństwa oraz podejmowania takich wspólnych działań, które w efekcie to bezpieczeństwo będą zapewniały. Wymaga to pewnego rodzaju elastyczności zarówno w przedsięwzięciach podejmowanych przez organizacje odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa, jak i samych obywateli.

Według innych autorów „bezpieczeństwo publiczne to system urządzeń publicznoprawnych i stosunków społecznych, regulowany przez prawo i inne normy społeczne, którego celem jest ochrona społeczeństwa i jednostki oraz ich mienia przed groźącymi niebezpieczeństwami, zwłaszcza ze strony gwałtownych działań sił przyrody” [Bolesta 1983, s. 241]. Z kolei S. Kwiatkowski, poddając analizie i krytyce definicje bezpieczeństwa i porządku publicznego w literaturze, stwierdza, że „bezpieczeństwo publiczne obejmuje sferę prawno-administracyjną, dotyczy klasycznych zadań organów administracji publicznej. Stanowi główne zadanie resortu spraw wewnętrznych (policji, służb, straży, inspekcji), ma na celu ochronę lub przywrócenie naruszonego porządku, ładu i spokoju społecznego, a w szczególności życia, zdrowia i mienia obywateli. Jest zatem domeną prawa administracyjnego. Natomiast bezpieczeństwo obywateli, tak jak i bezpieczeństwo państwa, jest domeną prawa kon-

stytucyjnego” [Kwiatkowski 2011, s. 42]. Zapobieganie niekorzystnym zjawiskom zagrażającym bezpieczeństwu należy do zadań niektórych służb, np. zadaniem policji jest zapobieganie przestępczości. W Ustawie o Policji zawarty jest przepis mówiący o tym, że do jej zadań należy inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i społecznymi, w tym inspirowanie różnych podmiotów oraz społeczeństwa do podejmowania systemowych działań ochronnych zapobiegających popełnianiu przestępstw.

W większości definicji bezpieczeństwa publicznego autorzy wskazują na nienaruszalność życia, mienia, godności, wolności, porządku prawnego i wspólnych dóbr. Wyodrębnienie niektórych zagrożeń w aktach normatywnych stwarza możliwość zapobiegania im, stąd w szerokim ujęciu możemy mówić o bezpieczeństwie publicznym, zdrowotnym, socjalnym itp. oraz o przedsięwzięciach, których celem jest zapobieganie niekorzystnym zjawiskom w tych obszarach.

Bezpieczeństwo można rozpatrywać też jako określony stan lub proces. Zazwyczaj rozumiane jest jako stan obiektywnie istniejący – w negatywnym ujęciu (stan bez zagrożeń) i w pozytywnym (stan nienaruszalności dóbr) – bądź jako stan subiektywny (psychologiczne poczucie bycia niezagrażonym). Bezpieczeństwo rozumiane jest więc jako „proces wiodący do wyżej scharakteryzowanego stanu. Obejmuje dwa etapy: zapobieganie naruszeniu dóbr (prewencja) oraz reakcję na dokonywane właśnie naruszenia dóbr, późniejszą reakcję, wiążącą się z reguły z ukaraniem sprawcy oraz naprawieniem szkody” [Czapska 2011, s. 42]. Bezpieczeństwo jako stan w ujęciu negatywnym to stan bez zagrożeń, który obecnie nie jest możliwy.

Procesy globalizacyjne ulegają przyspieszeniu, rodząc w konsekwencji wiele możliwości szybkich, a nawet nagłych zmian. Zagrożenia hybrydowe powodują lęk nie tylko przed wojną i katastrofami, ale obecnie także przed konsekwencjami, jakie niesie ze sobą fala migracji. Ostatnie wydarzenia pokazują, że nie jest to tylko kwestia wyzwania ekonomicznego dla państw przyjmujących uchodźców i imigrantów. Procesy te niosą także cały szereg innych trudności związanych z adaptacją kulturową imigrantów oraz lękiem przed zmianami po stronie tych, którzy ich przyjmują.

Bezpieczeństwo jako stan w ujęciu pozytywnym to stan spokoju, nienaruszalności odczuwany przez społeczeństwo i zapewniony przez państwo. Natomiast w ujęciu subiektywnym stan poczucia bezpieczeństwa jest trudny do zdefiniowania. Można uznać, że jest to dodatni bilans życiowy w znaczących obszarach funkcjonowania jednostek i grup społecznych. Bezpieczeństwo rozumiane jako proces wiodący do wyżej opisanego stanu obejmuje etap zapobiegania naruszeniu dóbr, czyli wszelkich działań o charakterze prewencyjnym oraz reakcję na dokonywanie naru-

szenia tych dóbr, rozwiązana za pomocą odpowiednich ustaw. W tym miejscu warto zaznaczyć, że mimo wielości proponowanych rozwiązań zapobiegawczych, niepokój może budzić nadmierna wiara jednostek w prewencyjną skuteczność represji, widoczna w postaci żądań zaostrezenia kar.

## **System i jego reagowanie w widełkach adaptacyjnych i ewolucyjnych**

W literaturze przedmiotu opis bezpieczeństwa często łączony jest z systemem, za pomocą którego to bezpieczeństwo jest podawane. Chcąc więc omówić bezpieczeństwo elastyczne należy poruszyć problematykę systemu.

Zdefiniowanie systemu nie jest łatwym zadaniem. Zazwyczaj próbując go opisać, nawiązuje się do ogólnej definicji teorii systemów. Omawiając zawartość materialną systemów społecznych, J. Lipiec wskazuje trzy warstwy – materialną, ludzi i kulturę [Lipiec 1972, s. 67], natomiast J. Sztumski do właściwości wspólnych wszystkich systemów zalicza morfologię, tj. wewnętrzną budowę systemu, strukturę współtworzoną przez jego części składowe, które pozostają w stosunkach wzajemnych o różnym stopniu różnorodności, układ funkcji i pozycji, które są realizowane przez poszczególne części składowe systemu, hierarchię i zdolność do adaptacji. Wymienia też typy systemów, takie jak systemy pojęciowe, fizyczne, proste i złożone, dynamiczne, otwarte i zamknięte, stabilne i niestabilne, autonomiczne i zależne [Sztumski 1978, ss. 165–173]. Rozwój systemów może przebiegać w różnych kierunkach, na przykład P. Sztompka wskazuje, że rozwój systemu społecznego zazwyczaj jest wielokierunkowy i wielosystemowy, co prowadzi w efekcie do zróżnicowania struktury i funkcji oraz ich rosnącej zdolności adaptacyjnej [Sztompka 2002, s. 36].

Większość systemów ma dwa mechanizmy: mechanizm adaptacyjny i ewolucyjny. Mechanizm adaptacyjny, nie zmieniając zasad funkcjonowania, w pewnych sytuacjach może reagować w określonych granicach na różnorodne czynniki zewnętrzne. W sytuacji, kiedy zewnętrzny czynnik wymusza zbliżenie do granic jego adaptacji, system wykazuje dysfunkcje, których jest coraz więcej. Dysfunkcje mogą pojawiać się w całym systemie lub niektórych jego podsystemach. Kiedy możliwości adaptacyjne się wyczerpują, może dojść do kryzysu, a w dalszych etapach do dezintegracji systemu.

W mechanizmie ewolucyjnym ewolucja systemu w znacznej mierze opiera się na obserwacji mechanizmu adaptacji, który wyznacza kierunek ewolucji. Polega to na tym, że system, który mieści się w widełkach optymalnego reagowania funkcjonuje lepiej niż system, który w tej samej sytuacji i warunkach zbliża się do granic adaptacyjnych, np. jest w stanie wygenerować lepszych zasobów.

Widelki optymalnego reagowania to moment, kiedy system zbliża się do granic, których przekroczenie może doprowadzić do jego załamania (w biologii np. to moment najniższej i najwyższej temperatury, w której organizm jest w stanie przetrwać, w świecie społecznym moment, kiedy warunki nie pozwalają już na dalsze trwanie systemu i jeśli nie nastąpi zmiana, system przestanie istnieć). System jest w stanie przetrwać w określonych warunkach, jeśli warunki ulegają zmianie, system ewoluuje i odwrotnie – jeśli warunki nie ulegną zmianie, system może się załamać.

Potencjał adaptacyjny wyznacza kierunek, wskazując, który z systemów w danych warunkach będzie miał szanse na przejście do następnego etapu. Kierunek zmian (ewolucji) wyznacza środowisko, które także określa pewien zespół wymagań i jednocześnie jest współkształtowane przez zmieniający się system [Mazur 2012, ss. 263–265]. Niekoniecznie jest tutaj odwoływanie się do przyczyny i skutku.

Obserwując ewolucję systemu bezpieczeństwa, można zauważyć, że rzeczywistość w znacznej mierze opiera się on na obserwacji mechanizmu adaptacji, która wyznacza kierunek jego ewolucji. To monitoring zachodzących zmian w tym systemie poprzez cały system sprawozdawczości, sygnałów płynących spoza systemu w postaci informacji własnych o różnym stopniu poufności, czy chociażby doniesień medialnych czy głosu społecznego. Jeśli system mieści się w widelkach optymalnego reagowania, jest w stanie wygenerować lepsze zasoby w postaci lepszych rozwiązań w systemie bezpieczeństwa, a w efekcie poczucie bezpieczeństwa społeczeństwa. W takiej sytuacji funkcjonuje lepiej niż system, który w tej samej sytuacji, warunkach zbliża się do granic adaptacyjnych w sytuacji nagłego zagrożenia czy zagrożenia, z którymi system sobie nie radzi ze względu na niedobory w posiadanych zasobach.

Widelki optymalnego reagowania w systemie bezpieczeństwa to sytuacja, w której system zbliża się do granic adaptacji, a których przekroczenie może doprowadzić do jego załamania. (np. powstanie warunków, które nie pozwalają już na dalsze jego trwanie, jak nagła, niespodziewana sytuacja zagrożenia lub zagrożenie, któremu system z różnych powodów nie potrafi sprostać; jeśli nie nastąpi zmiana system przestanie istnieć). System będzie mógł przetrwać w określonych sprzyjających warunkach, jeśli jednak warunki ulegną zmianie, system będzie ewoluował i odwrotnie, a jeśli warunki nie ulegną zmianie, system może się załamać.

Potencjał adaptacyjny w systemie bezpieczeństwa może wyznaczać kierunek, w którym w danych warunkach będzie miał szanse na przejście do następnego etapu. Kierunek zmian (ewolucji) wyznacza środowisko, w którym funkcjonuje i które także określa pewien zespół wymagań. Jednocześnie jest współkształtowane przez zmieniający się system. Środowisko, w którym funkcjonuje system bezpieczeństwa, jest skomplikowane i zróżnicowane [Mazur 2012, ss. 263–265]. Wpływa na nie wie-



le czynników, jak np. ekonomia/gospodarka, polityka, kultura, natura (które również są systemami), a także jednostki i grupy, które współtworzą określone środowiska.

Ponadto w trakcie adaptacji może nastąpić negatywne dopełnienie systemu w postaci oporu wobec toczących się zmian, powodujące chwilową dysfunkcję systemu lub jego części. Negatywne dopełnienie może nastąpić jako naturalny proces oporu przed zmianą, w chwili samej zmiany lub w momencie zbliżania się do widełek optymalnego reagowania. W dużej mierze w trakcie zmian zmieniają się jednocześnie oczekiwania wobec systemu, w tym systemu bezpieczeństwa, ponieważ przeobrażeniu ulegają same zagrożenia, ich zakres oraz sposoby ochrony przed nimi.

Widełkami adaptacji mogą być zarówno nowe formalne (ochrona interesów państwa i obywateli), jak i nieformalne (poczucie bezpieczeństwa jednostek i grup) wymagania i oczekiwania wobec systemu bezpieczeństwa. Ponadto ostatnie wydarzenia i związane z nimi wyzwania wymuszają rozwijanie się nowych wzorów radzenia sobie, adaptacji i wynikających z nich zadań na rzecz osiągania złożonych celów. Koszty adaptacji systemu to również koszty społeczne, połączone z konsekwencjami dla poszczególnych jednostek, a także grup.

W systemie bezpieczeństwa funkcjonuje również hierarchia wynikająca z istnienia zróżnicowanych pozycji połączonych z nadrzędnością, podrzędnością i równorzędnością i połączone z nimi charakterystyczne dla różnych szczebli kompetencje i zakresy władzy. Uprawnienia i władza zazwyczaj łączone są z autorytetem i prestiżem stanowiska, aczkolwiek nie zawsze ma to miejsce w realnych sytuacjach zawodowych. Może to w jakimś stopniu wpływać na sztywność systemu i trudność w dokonywaniu zmian.

Ważnym aspektem jest też oddziaływanie na system samego środowiska. Przeobrażanie środowiska łączy się z praktyką społeczną i jest efektem działalności jednostek i grup zgodnie z ich potrzebami. Przystosowanie może nastąpić biernie, jak i aktywnie. Adaptacja systemu do nowych warunków również może odbywać się z różnym stopniem skuteczności oraz oporem.

Społeczeństwo ryzyka U. Becka wymaga dbałości o bezpieczeństwo. W sposób naturalny zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego nie można pozostawić wyłącznie państwu. W ten sposób oprócz systemu wygenerowanego przez państwo powstają systemy wspomagające z udziałem społeczeństwa. To z kolei wymaga rozwiązań elastycznych na różnych poziomach systemu. Zaproponowana poniżej refleksja na temat bezpieczeństwa elastycznego jest propozycją rozwiązań wymagających stałego monitoringu społeczności, instytucji i zjawisk masowych. Wszystkie te trzy elementy oddziałują na siebie w sposób coraz bardziej dynamiczny i wymagają często szybkich i elastycznych rozwiązań. System zbliżając się do wide-

łek adaptacyjnych, musi mieć rozwiązania na tyle elastyczne, aby odpowiednio z wyprzedzeniem, poprzez obserwację środowiska (mechanizm ewolucyjny) reagować zmianą nie pozwalającą na jego dezintegrację.

## Bezpieczeństwo elastyczne

Bezpieczeństwo elastyczne jest terminem zaczerpniętym z rynku pracy. Uznaję, że termin ten może być przeniesiony do obszaru bezpieczeństwa, ponieważ opisuje pewne mechanizmy, które mogą być wprowadzone w tym obszarze działania i mogą stanowić dobre rozwiązanie w sytuacji zagrożeń hybrydowych.

W moim artykule pojęcie „bezpieczeństwo elastyczne” traktuję jako refleksję naukową poszukującą odpowiedzi na zagrożenia hybrydowe. W katalogu zagrożeń hybrydowych wymienia się głównie terroryzm, wojny, katastrofy. Te ważne zagrożenia mają jednak swoją genezę lub ich reperkusje mogące prowadzić do nowych zagrożeń, które nie są tak dynamiczne i widoczne. Chodzi mi zarówno o bezpieczeństwo kulturowe, społeczne, związane chociażby z falami uchodźców i imigrantów, których skutki mogą być równie groźne i obciążające zarówno dla państwa, jak i społeczeństwa.

Czym jest bezpieczeństwo elastyczne w odniesieniu do rynku pracy? Najczęściej definiuje się je jako „politykę, która ma na celu uelastycznienie rynków pracy, organizacji pracy i stosunków pracy, a jednocześnie podniesienie bezpieczeństwa – bezpieczeństwa zatrudnienia i bezpieczeństwa socjalnego – szczególnie w przypadku słabych grup na rynku pracy i poza nim” [Lang 2014, s. 1].

Piotr Wójcik tłumaczy termin *flexicurity* jako „elastyczność”. Nazwa została utworzona z połączenia angielskich słów *flexibility* (elastyczność) i *security* (bezpieczeństwo) dla opisanego postulatu deregulacji rynku opierającego się na zasadzie, że podstawą stabilnego zatrudnienia jest potrzeba posiadania stałego i pewnego źródła dochodów [Wójcik 2015, s. 1].

Celem tej koncepcji jest więc rozwiązanie, które mogłoby połączyć zderegulowany rynek pracy z godnym systemem zabezpieczeń społecznych. Flexicurity jest rozwiązaniem znanym w Danii i Holandii. Zakłada sprawne funkcjonowanie trzech elementów stanowiących złoty trójkąt. Pierwszy to elastyczne regulacje rynku pracy dające pracodawcom ułatwienia w zwalnianiu pracowników przez skrócenie okresu wypowiedzenia i wydłużenia okresu próbnego zatrudnienia oraz obniżenie wysokości odpraw. Taki niski poziom uregulowania osiągnięto poprzez stosowanie szerokich układów zbiorowych, które uszczegóławiane są na poziomie zakładu i w poszczególnych branżach. Drugi to system zabezpieczeń społecznych pozwalający na

godne przetrwanie okresu bez zatrudnienia. Trzeci to aktywna polityka rynku, której celem jest szybkie znalezienie pracy dzięki skutecznemu pośrednictwu pracy, jak i innym działaniom na tym polu (np. intensywne kursy, szkolenia itp. zwiększające atrakcyjność na rynku pracy, od ukończenia których uzależniona jest dalsza pomoc bezrobotnemu). Należy więc podkreślić, że to od aktywności bezrobotnego uzależniona jest dalsza pomoc [Lang 2014, s. 1; Klimek 2014, ss. 1–4].

Krytycy tych rozwiązań wskazują, że są one korzystne głównie dla pracodawców, a bezrobotni są przymuszani do szybkiego znalezienia pracy. Niemniej jest to rozwiązanie korzystne również dla bezrobotnych, gdyż dodatkowa aktywność, nawet jeśli wymuszona przepisami, chroni ich pośrednio przed wejściem w krąg bezrobotnych, pasywnością i wyuczoną bezradnością. Ponadto naczelnym zadaniem jest utrzymanie niskiej stopy bezrobocia, pracodawcy i tak partycypują w tworzeniu tego systemu przez system podatków.

Zastosowanie bezpieczeństwa elastycznego w obszarze bezpieczeństwa narodowego, a zwłaszcza bezpieczeństwa i porządku publicznego, może również zakładać sprawne funkcjonowanie trzech elementów stanowiących „złoty trójkąt bezpieczeństwa”. Pierwszy róg trójkąta to elastyczne regulacje rynku bezpieczeństwa wewnętrznego, a przede wszystkim bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz tych resortów, które z nim kooperują na rzecz szeroko pojętego bezpieczeństwa obywateli w zakresie ochrony ich zdrowia, życia, mienia i istotnych dla nich wartości. Chodzi o takie regulacje, które stwarzałyby decydom w sprawach bezpieczeństwa ułatwienia w podejmowaniu decyzji o wprowadzaniu rozwiązań na rzecz bezpieczeństwa (w tym dotyczących sprawnej alokacji zasobów finansowych i ludzkich), które skracająby też okres od ich podjęcia do realizacji, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych. Wprowadzenie niskiego poziomu tych uregulowań można byłoby osiągać przez stosowanie szerokich układów zbiorowych, które uszczegóławiane na poziomie lokalnych społeczności można byłoby zastosować elastycznie (stosownie do aktualnych czy nagłych potrzeb), krajowych przepisów oraz porozumień w poszczególnych segmentach (służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo, edukacja, aktywność organizacji non profit itp.).

Drugi róg trójkąta to system zabezpieczeń decyzyjnych, ekonomicznych, logistycznych pozwalający na przetrwanie okresu, w którym podejmowanie działań na rzecz rozwiązań nie jest możliwe (nagłe wydarzenia, katastrofy, sytuacje przerastające podejmowanie rozwiązań na szczeblu lokalnym).

Trzeci róg złotego trójkąta bezpieczeństwa to aktywna polityka bezpieczeństwa, której celem jest szybkie znalezienie rozwiązań pracy poprzez skuteczną pomoc wyprzedzającą zdarzenia wymagające szybkich rozwiązań, np. intensywne kur-

sy przygotowujące kadrę zarządzającą i zespoły ratownicze, szkolenia różnych grup itp. zwiększające możliwość pozyskiwania dodatkowych środków na rzecz budowy bezpieczeństwa. Chodzi tu o usprawnienie i uruchomienie aktywności, co oznacza, że od aktywności oddolnej na rzecz bezpieczeństwa na poziomie lokalnej społeczności, lokalnych samorządów zależałaby dalsza pomoc ze strony państwa. Takie rozwiązanie nie jest przymuszaniem do aktywności oddolnej, ale raczej mechanizmem tę aktywność uruchamiającym, który może pośrednio chronić przed wejściem w pasywność i roszczeniowość mniej zasobne społeczności. Ponadto naczelnym zadaniem tej strategii byłoby utrzymanie bezpieczeństwa, a zwłaszcza poczucia bezpieczeństwa w społeczeństwie.

Elastyczne podejście do bezpieczeństwa może być również wykorzystane w trakcie realizacji nowej strategii obronności. We wstępie do *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* [Strategia 2014] z 2014 wyraźnie zaznaczono, że „Strategia w sposób całościowy ujmuje zagadnienia bezpieczeństwa narodowego oraz wskazuje optymalne sposoby wykorzystania na potrzeby bezpieczeństwa wszystkich zasobów pozostających w dyspozycji państwa w sferze obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej. Kluczową sprawą jest ich właściwa integracja w systemie bezpieczeństwa narodowego” [Strategia 2014]. Oprócz wskazanej właściwej integracji niezbędna jest właśnie elastyczność we współdziałaniu i kooperacji wszystkich wymienionych w niej podmiotów. Odnosi się to nie tylko do podmiotów zaangażowanych bezpośrednio w obronę, ale również w działania ochronne. Chodzi tu między innymi o krajowy system ratowniczo-gaśniczy, dążenie do jego doskonalenia, budowania wewnętrznej spójności i integralności oraz współpracy w ramach systemów zarządzania kryzysowego. W ślad za tym ma podążać pogłębianie wiedzy i świadomości społecznej o sferze bezpieczeństwa oraz zwiększanie kompetencji obywateli, które pozwolą na stosowne ich reagowanie w sytuacjach kryzysowych.

Duże znaczenie ma w tej strategii zapis wskazujący na potrzebę koordynacji działań obronnych i ochronnych z uwzględnieniem niemilitarnych grup dyspozycyjnych. Ten zróżnicowany wewnętrznie potencjał ochronny wspiera państwo w realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Tworzony jest on przez wymiar sprawiedliwości, jak i wszelkie służby specjalne, straże i inspekcje wyspecjalizowane w ochronie porządku publicznego, a ponadto niezmiernie ważne w sytuacjach zagrożenia służby ratownictwa i ochrony ludności.

W strategii wyraźnie wskazuje się też na organizacje pozarządowe, zwłaszcza te o charakterze ratowniczym, które ze względu na swój kapitał ludzki, techniczny, jak i intelektualny odgrywają znaczącą rolę w systemie pomocowym zwłaszcza dla ochrony ludności cywilnej. W takiej sytuacji ważne staje się przygotowanie administracji

publicznej do działań w sytuacjach kryzysowych, przeciwdziałanie ich powstawaniu, a także sprawne komunikowanie się. Ponadto dla racjonalnego podejmowania decyzji i koordynacji działań, w celu efektywnego wykorzystanie sił i środków państwa potrzebna jest elastyczność w działaniu opisana w proponowanej strategii.

W nowej strategii bezpieczeństwa zwraca się również uwagę na ważny aspekt działania w zakresie edukacji dla bezpieczeństwa, której celem jest podnoszenie świadomości społecznej w kwestii pojmowania zagrożeń dla bezpieczeństwa, formowania kompetencji ułatwiających w sposób racjonalny reagowanie na nie. W tej wiedzy zawiera się również kwestia bezpieczeństwa kulturowego, a w węższym zakresie również wiedza o innych kulturach, uchodźctwie, migracjach, ich przyczynach, skutkach, ale również wiedza i nabywanie umiejętności i kompetencji w kontaktach z innymi. Dużym wsparciem dla tych działań mogą być nie tylko ośrodki kształcenia, ale i media, które z powodzeniem mogą budować i pogłębiać świadomość społeczną.

Przedsięwzięcia te wymagają równocześnie elastyczności w doskonaleniu procedur planowania, organizowania, koordynacji i nadzoru w sferze bezpieczeństwa, które mogłyby zapewnić spójność kierowania bezpieczeństwem narodowym z systemem zarządzania kraju. To z kolei generuje potrzebę zapewnienia elastyczności i spójności zarządzania kryzysowego, dopracowanie wspólnych obszarów i planów zarządzania kryzysowego i operacyjnego wszelkich szczebli.

W strategii bezpieczeństwa wymieniane są też elementy struktury państwa, na które nakładane są obowiązki związane z realizacją zadań obronnych. Zakres tych zadań wyodrębnia ogniwa ochronne, gospodarcze i informacyjne. Obowiązki w zakresie realizacji tych zadań w sferze pozamilitarnej spoczywają na ministrach, kierownikach urzędów centralnych, wojewodach, organach samorządu terytorialnego i przedsiębiorcach. Chociaż regulacje prawne w tym zakresie nie obejmują jeszcze w pełni wojewódzkich i powiatowych organów samorządu terytorialnego, to ważne było opracowanie planów operacyjnych działania urzędów w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa/kryzysu i wojny. Plany są jedną z zasadniczych podstaw do realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie. Planowanie daje możliwość przewidywania elastyczności w działaniu na rzecz bezpieczeństwa na różnych szczeblach i projektowanie takich uregulowań, które zawierałyby nie tylko jasny podział kompetencji i odpowiedzialności, ale również zakres elastyczności w podejmowaniu decyzji i współdziałaniu.

R. Kalinowski, wskazuje, że w środowisku decyzyjnym rozważa się zastąpienie wielu planów jednym planem ochrony ludności, składającym się z czterech części: „1) planu głównego, 2) procedur postępowania w rozbiciu na wypadek: a) sytuacji

kryzysowych i klęsk żywiołowych, b) zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, 3) informacji dodatkowych, 4) planów, określonych wymogami innych przepisów” [Kalinowski 2011, s.184]. Plany obrony reagowania kryzysowego, jak i obrony cywilnej na każdym szczeblu administracyjnym, nawet jeśli mają postać jednego planu, warte są również analizowania i ewentualnej zmiany dotyczącej podejścia proponowanego w bezpieczeństwie elastycznym.

## Podsumowanie

Wydarzenia w ostatnim czasie nabrały charakteru zagrożeń hybrydowych. W związku z tym należy zweryfikować podejście do analizy bezpieczeństwa w ogóle a w szczególności do bezpieczeństwa narodowego i wewnętrznego. Traktowanie bezpieczeństwa elastycznego jako refleksji naukowej może pomóc w dogłębnej analizie zagrożeń oraz form zapobiegania im. Przedstawione w artykule przemyślenia mogą stać się inspiracją dla innych badaczy i dla nowego podejścia w analizie bezpieczeństwa.

W treści artykułu przedstawiono rozważania dotyczące bezpieczeństwa jako stanu i procesu, systemu i jego widełek adaptacyjnych i ewolucyjnych oraz zaproponowano refleksję dotyczącą bezpieczeństwa elastycznego. Analizując kwestie bezpieczeństwa elastycznego, stwierdzić można, że trudno jest obecnie doszukać się proponowanego podejścia w aktualnych strategiach i planach związanych z bezpieczeństwem państwa i społeczeństwa. Wynika to zarówno ze sztywnych struktur organizacji zajmujących się bezpieczeństwem, jak i technicznego podziału zadań w sytuacji zagrożenia czy w ogóle działania. To zrozumiałe, potrzebne i konieczne. Niemniej w trakcie samego działania, w sytuacji bezpośredniego zagrożenia czy katastrofy procedury wcześniej ustalone mogą zawodzić, dlatego warto je modyfikować, przyjmując nową refleksję bezpieczeństwa, jaką jest bezpieczeństwo elastyczne.

## Bibliografia

- Bolesta S. (1983), *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia prawnicze”, nr 1.
- Czapska J. (2004), *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Wydawnictwo Pollpres, Kraków.
- Fehler W. (2010), *Bezpieczeństwo przestrzeni publicznej* [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, Arte, Warszawa.

Hobbes T. (1954), *Lewiatan*, PWN, Warszawa.

Kalinowski R. (2011), *Obrona cywilna w Polsce*, Monografie nr 125, Uniwersytet Przyrodniczo- Humanistyczny, Siedlce.

Kwiatkowski S. (2011), *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Humanistyczna, Pułtusk.

Lipiec J. (1972), *Podstawy ontologii społeczeństwa*, PWN, Warszawa.

Mazur J. (2012), *Komunikowanie się policji ze społeczeństwem, organami administracji państwowej i samorządowej*, Wydawnictwo Uniwersytet Pedagogiczny, Kraków.

Pieprzny S. (2003), *Szczególne prawne formy działania organów bezpieczeństwa i porządku publicznego /zagadnienia wybrane* [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku Białej, Bielsko Biała.

Pływaczewski W. (red.) (2001), *Leksykon policyjny*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno.

Skrabacz A. (2012), *Bezpieczeństwo społeczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

Sztompka P. (2002), *Socjologia Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków.

Sztumski J., *Systemowe ujęcie przemysłowego zakładu pracy*, „Kultura i Społeczeństwo”, nr 1-2.

#### **Źródła internetowe:**

Klimek J. (2014), *Bezpieczeństwo i elastyczność na rynku pracy*, [http://www.flexicurity.rzemioslo.bialystok.pl/dokumenty/prof\\_nadzw\\_dr\\_hab\\_Jan\\_Klimek\\_.pdf](http://www.flexicurity.rzemioslo.bialystok.pl/dokumenty/prof_nadzw_dr_hab_Jan_Klimek_.pdf), dostęp:22.09.2015.

Lang D. (2014), *Duński model elastycznego bezpieczeństwa (flexicurity), Wzór do naśladowania?*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/lang.pdf>, [dostęp:11.09,2015].

*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej Warszawa 2014* (2014) <http://mon.gov.pl/dokumenty/> [dostęp: 29.11.2014].

Wójcik P. (2015), *Elastyczność i bezpieczeństwo. Nowa wizja rynku pracy*, <http://jagiellonski24.pl/2015/05/01/elastycznosc-i-bezpieczenstwo-nowa-wizja-rynku-pracy/>, [dostęp: 22.09.2015].





## Daniel Jurewicz

Spółeczna Akademia Nauk  
daniel-jurewicz@wp.pl

# Pokojowe uzupełnienie Sił Zbrojnych RP jako element bezpieczeństwa państwa

## Peaceful Supplementing of the Military Forces in Poland as the Element of the State Security

**Abstract:** The aim of this paper is to describe the facts of the peaceful supplementation of the armed forces in Poland. The article presents the general description and rules of the voluntary forms of military service: preparatory service, National Reserve Forces, professional military service with reference to the main legal acts regulating the issues discussed. The article includes the description of the possibilities for the selection of volunteers for the various forms of existing forms of military service and the impact of that choice on the quality of the human factor shaping the current state of the Armed Forces. In addition, the publication also contains a description and analysis of planned changes aimed at improving the functioning of the National Reserve Forces. This process has a direct impact on the territorial (local) security, but also due to the fact that the National Reserve Forces are currently the main source of candidates for military service on the quality of the peaceful supplementing of the armed forces, and also on the national safety in general.

**Key words:** national safety, Armed Forces, National Reserve Forces, professional military service, state security

## Wprowadzenie

Czynnik ludzki, oprócz modernizacji i wyposażenia sił zbrojnych, a także doskonalenia struktur dowodzenia, stanowi o jakości funkcjonowania tej organizacji. Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie obecnie funkcjonującego systemu pokojowego uzupełnienia sił zbrojnych oraz ukazanie wpływu tego procesu na jakość czynnika ludzkiego zasilającego szeregi armii.

Istotne zmiany na przestrzeni ostatnich lat, mające niewątpliwą wpływ na sposób pozyskiwania żołnierzy, a co za tym idzie diametralnie zmieniające oblicze polskiej armii, rozpoczęły się w roku 2008 przyjęciem przez Radę Ministrów Programu profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2008–2010, w którym zostały określone kierunki transformacji Sił Zbrojnych RP.

Założenia Rządu określiły obszary transformacji armii zmierzające do jej profesjonalizacji. Najistotniejsze z nich to:

- wprowadzenie kontraktowej zawodowej służby wojskowej;
- ograniczenie zakresu odbywania ćwiczeń wojskowych przez żołnierzy rezerwy posiadających przydziały mobilizacyjne;
- zawieszenie obowiązku odbywania zasadniczej służby wojskowej;
- utworzenie Narodowych Sił Rezerwowych obejmujących żołnierzy rezerwy posiadających nadane na podstawie kontraktu przydziały kryzysowe.

Stopniowe ograniczanie liczby żołnierzy zasadniczej służby wojskowej nastąpiło w 2009 r. Zwolnienie do rezerwy ostatnich żołnierzy odbywających tę służbę nastąpiło w dniu 4 sierpnia 2009 r.

Z dniem 1 stycznia 2010 r. zniesiono ustawowo [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz o zmianie niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2009 r. Nr 161, poz. 1278] obowiązek odbywania zasadniczej służby wojskowej oraz jej równorzędnych i zastępczych form. Od tego momentu ich odbywanie przez obywateli może mieć miejsce tylko w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Termin rozpoczęcia i okres trwania tego obowiązku będzie ustalał w drodze rozporządzenia Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów.

Zawieszenie obowiązkowej służby wojskowej wymusiło ustanowienie nowych form czynnej służby wojskowej, umożliwiających zarówno przygotowanie kandydatów do służby zawodowej pełnionej w korpusach szeregowych i podoficerów, jak i gromadzenie rezerw osobowych, których naturalne źródło, jakim była służba zasadnicza, wygasło.

## **Jakość uzupełnienia sił zbrojnych a właściwe funkcjonowanie armii.**

### **Zawodowa służba wojskowa**

Obecnie obowiązujące formy służby wojskowej możemy podzielić ze względu na sposób ich pełnienia na dwie grupy.

Pierwszą stanowią formy obowiązkowe, czyli narzucane obywatelom na mocy obowiązujących przepisów. W grupie tej znajdują się: zasadnicza służba wojskowa, przeszkolenie wojskowe absolwentów wyższych uczelni (obie formy nieaktywne od 01.01.2010 r.) oraz ćwiczenia wojskowe żołnierzy rezerwy.

Drugą grupę stanowią formy ochotnicze: zawodowa służba wojskowa, służba w Narodowych Siłach Rezerwowych, służba przygotowawcza, służba kandydacka i okresowa. Siły Zbrojne RP funkcjonujące w czasie pokoju są armią w całości zawodową. Istotne zatem dla oceny funkcjonowania sił zbrojnych jako jednego z kluczowych elementów zapewniających bezpieczeństwo państwa jest określenie obecnie sposobu i możliwości zasilania armii materiałem ludzkim. Jakość uzupełniania sił zbrojnych żołnierzami stanowi bowiem główny czynnik warunkujący gotowość armii do realizacji ustawowych zadań.

Służba zawodowa pełniona jest obecnie jako służba kontraktowa lub stała z podziałem na korpusy szeregowych, podoficerów i oficerów.

Żołnierzem zawodowym może być osoba posiadająca obywatelstwo polskie, o nieposzlakowanej opinii, której wierność dla Rzeczypospolitej Polskiej nie budzi wątpliwości, posiadająca odpowiednie kwalifikacje oraz zdolność fizyczną i psychiczną do pełnienia zawodowej służby wojskowej [Dz.U. 2014 r. poz. 1414].

Zasady powoływania i pełnienia służby zawodowej określone zostały w Ustawie z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych [Dz.U. 2014 r., poz. 1414] oraz Rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej w sprawie powoływania do zawodowej służby wojskowej z dnia 9 marca 2010 r. [Dz.U. Nr 45, poz. 265] tekst jednolity z dnia 4 sierpnia 2015 r. [Dz.U. 2015 r., poz. 1299].

Pełnienie służby stałej umożliwione zostało jedynie podoficerom i oficerom; służba ta pełniona może być obecnie do ukończenia przez nich 60 roku życia. Korpus oficerów zasilany jest głównie żołnierzami pełniącymi służbę kandydacką w jednej z czterech wyższych uczelni wojskowych kształcących oficerów: Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie, Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni, Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Łądowych we Wrocławiu i Wyższej Szkoły Sił Powietrznych w Dęblinie.

Do korpusu podoficerów trafiają absolwenci szkół podoficerskich rekrutowani głównie spośród żołnierzy korpusu szeregowych.

Nadmienić należy, że zarówno do korpusu oficerów, jak i podoficerów mogą być powoływani żołnierze rezerwy posiadający już wymagany stopień wojskowy i spełniający wymogi formalne; jednakże ten sposób uzupełniania stanowisk służbowych w siłach zbrojnych jest sposobem marginalnym, nie mającym wpływu na funkcjonowanie systemu i przyjętych w nim rozwiązań określających zasadniczy sposób pokojowego uzupełniania sił zbrojnych żołnierzami.

Dla szeregowych zawodowych, czyli najliczniejszej grupy osobowej w armii, zarezerwowana została jedynie możliwość pełnienia służby kontraktowej, której okres nie może przekraczać 12 lat, a maksymalny wiek żołnierzy w tym korpusie został określony na 50 lat. Dlatego też należy zwrócić uwagę na konieczność właściwego funkcjonowania systemu umożliwiającego pozyskiwanie ochotników do służby w tym właśnie korpusie.

W chwili obecnej do zawodowej służby wojskowej w korpusie szeregowych mogą być powołane jedynie osoby będące już żołnierzami rezerwy, to znaczy te, które odbyły służbę zasadniczą, odbyły służbę przygotowawczą i były lub są żołnierzami Narodowych Sił Rezerwowych.

W obecnym okresie głównym czynnikiem ograniczającym sprawne powoływanie żołnierzy do zawodowej służby wojskowej w korpusie szeregowych nie jest brak wolnych stanowisk służbowych w jednostkach wojskowych, ale duży procent kandydatów uznawanych przez Rejonowe Wojskowe Komisje Lekarskie za niezdolnych do zawodowej służby wojskowej z przyczyn zdrowotnych.

## **Służba przygotowawcza**

O ile do czasu funkcjonowania zasadniczej służby wojskowej każdy kończący ją obywatel stawał się żołnierzem rezerwy automatycznie z mocy obowiązujących przepisów i obecnie spełnia warunki do powołania go do służby zawodowej, o tyle po zawieszeniu funkcjonowania tej obowiązkowej formy służby zaistniała potrzeba zorganizowania systemu szkolenia na potrzeby sił zbrojnych tak, aby umożliwiał on pozyskiwanie właśnie żołnierzy rezerwy, najpierw na potrzeby Narodowych Sił Rezerwowych, a następnie do służby zawodowej. Żołnierze ci stanowią podstawę do pokojowego uzupełniania sił zbrojnych właśnie w korpusie szeregowych. Dla realizacji tego celu utworzono służbę przygotowawczą.

Zasady powoływania do tej formy służby wojskowej oraz zasady jej odbywania określone zostały w Ustawie z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej [Dz.U. 2015 r., poz. 827], a także w Rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 marca 2015 roku w sprawie służby przygotowawczej [Dz.U. z 2015 poz. 449].

Służba przygotowawcza jest ochotniczą formą służby dla osób posiadających uregulowany stosunek do służby wojskowej, a także osób niepodlegających obowiązkowi odbycia zasadniczej służby wojskowej lub przeszkolenia wojskowego. Powołanie do tej służby powstaje w drodze dobrowolnego zgłoszenia się do jej pełnienia.

Postępowanie rekrutacyjne w stosunku do osoby, która złożyła wniosek o powołanie do służby przygotowawczej obejmuje:

1. analizę złożonych dokumentów oraz danych zawartych w ewidencji wojskowej,
2. rozmowę kwalifikacyjną,
3. sprawdzenie czy ochotnik był karany za przestępstwo umyślne.

Należy podkreślić, że postępowanie rekrutacyjne ma charakter konkursowy, a podstawę rekomendacji w sprawach powołania danej osoby do służby przygotowawczej albo braku tej rekomendacji stanowią:

- wyniki nauczania i poziom kwalifikacji, wynikające z treści świadectw oraz innych dokumentów,
- wynik rozmowy kwalifikacyjnej,
- potrzeby sił zbrojnych, w tym limit powołań do służby przygotowawczej.

W czasie rozmowy kwalifikacyjnej ocenia się między innymi:

- predyspozycje do kształcenia w szkole wojskowej albo w ośrodku szkolenia, na potrzeby określonego korpusu,
- motywację do pełnienia służby przygotowawczej [Dz.U. 2015 r., poz. 449].

Służba przygotowawcza pełniona jest na potrzeby wszystkich korpusów i trwa odpowiednio:

- 4 miesiące dla kandydatów szkolonych na potrzeby korpusu szeregowych,
- 5 miesięcy dla kandydatów szkolonych na potrzeby korpusu podoficerów,
- 6 miesięcy dla kandydatów szkolonych na potrzeby korpusu oficerów.

Realizowana jest ona w szkołach oficerskich, szkołach podoficerskich, ośrodkach szkolenia, a ostatnio dodatkowo ze względu na zwiększenie obecnie liczby szkolonych kandydatów także w wybranych jednostkach wojskowych.

Należy podkreślić że szkolenie to realizowane jest głównie na potrzeby pozyskiwania kandydatów do Narodowych Sił Rezerwowych oraz gromadzenia rezerw osobowych, których stan zmniejsza się od momentu zawieszenia funkcjonowania zasadniczej służby wojskowej. Odbycie służby przygotowawczej nie gwarantuje jej absolwentom powołania do służby zawodowej, lecz w przypadku osób nie odbywających wcześniej służby wojskowej jest jednym z niezbędnych elementów w procesie, którego efektem końcowym jest pozyskanie żołnierzy zawodowych przede wszystkim w korpusie szeregowych. Dlatego też należy podkreślić, że dobór kandydatów

do służby przygotowawczej już na poziomie wyłaniania ich przez komisje rekrutacyjne w wojskowych komendach uzupełnień stanowi istotny element, który finalnie zapewni zasilanie sił zbrojnych odpowiednim i wyselekcjonowanym czynnikiem ludzkim, warunkującym właściwe ich funkcjonowanie.

W chwili obecnej, przy należytej realizacji procesu wyłaniania kandydatów do służby przygotowawczej, istnieje możliwość doboru ochotników w sposób zapewniający w przyszłości właściwe kształtowanie zasobów rezerw osobowych czy zasobów ochotników do pełnienia służby w Narodowych Siłach Rezerwowych czy później kandydatów do służby zawodowej. Spowodowane jest to faktem, iż obecnie liczba chętnych kandydatów do odbycia służby przygotowawczej we wszystkich korpusach przewyższa znacznie liczbę miejsc w poszczególnych turnusach szkolenia. Pozwala to na dobór kandydatów zgodny z potrzebami pozyskiwania rezerw osobowych w określonych specjalnościach wojskowych, jak też i szeroko rozumianymi potrzebami osobowymi sił zbrojnych.

## Narodowe Siły Rezerwowe

Kolejną formą służby wojskowej, której jakość ma już bezpośredni wpływ na realizację zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa, w tym zadań zarządzania kryzysowego, są Narodowe Siły Rezerwowe (NSR).

Zgodnie z definicją zawartą w opracowaniu *System uzupełniania Sił Zbrojnych RP żołnierzami Narodowych Sił Rezerwowych* sporządzonym w Sztapie Generalnym Wojska Polskiego, Narodowe Siły Rezerwowe to – wyselekcjonowany, ochotniczy zasób żołnierzy rezerwy, posiadających przydziały kryzysowe na określone stanowiska służbowe w jednostkach wojskowych, nadane w wyniku ochotniczo zawartych kontraktów na pełnienie służby wojskowej w rezerwie i pozostających w dyspozycji w przypadku realnych zagrożeń militarnych i niemilitarnych, zarówno w kraju, jak i za granicą [Sztab Generalny Wojska Polskiego, Zarząd Organizacji i Uzupełnień P-1 2010, s. 3]. Kluczowymi słowami tej definicji wydawać się będą niewątpliwie określenia „wyselekcjonowany” i „ochotniczy”. Selekcyjny dobór żołnierzy rezerwy do pełnienia służby w Narodowych Siłach Rezerwowych realizowany jest już nie w wojskowych komendach uzupełnień, lecz w jednostkach wojskowych, z dowódcami których żołnierze ci podpisują kontrakty na pełnienie służby. Ponieważ to głównie ci żołnierze stanowią zasób, z którego pozyskiwani są żołnierze zawodowi w korpusie szeregowych, sam dobór na określone stanowiska służbowe i właściwie prowadzony proces kwalifikacji do NSR na szczeblach poszczególnych jednostek wojskowych odgrywają istotną rolę w procesie pozyskiwania zasobów osobowych mogących w przyszłości zasilić szeregi żołnierzy zawodowych.

W myśl przyjętych regulacji źródłem zasobów osobowych NSR w pierwszym etapie rekrutacji byli żołnierze zawodowi, a także żołnierze zwolnieni ze służby kandydackiej i dotychczasowi żołnierze rezerwy. Jednak z uwagi na potrzeby Sił Zbrojnych RP, wychodząc także naprzeciw społecznym oczekiwaniom, rozpoczęto szkolenie ochotników, którzy nie odbyli szkolenia wojskowego. Służba takich osób w Narodowych Siłach Rezerwowych jest możliwa po odbyciu przez te osoby służby przygotowawczej, stosownie do posiadanego wykształcenia. Obecnie w przeważającej większości do służby w Narodowych Siłach Rezerwowych powoływani są żołnierze po ukończeniu służby przygotowawczej. Zatem selekcja tych zasobów w przedstawionym przypadku nabiera wymiaru dwuetapowego. Pierwszym etapem jest kwalifikacja prowadzona do służby przygotowawczej, drugim, proces kwalifikacji prowadzony w konkretnej jednostce wojskowej.

Prawie pięcioletni okres funkcjonowania Narodowych Sił Rezerwowych umożliwił weryfikację ich przydatności i wskazanie rozwiązań wymagających zmiany. Do ich przeprowadzenia niezbędne stało się spojrzenie na tę problematykę w aspekcie dalszego funkcjonowania sił zbrojnych, a także miejsca i roli w nich Narodowych Sił Rezerwowych.

W dniu 22 czerwca 2015 r. Minister Obrony Narodowej wydał decyzję nr 224/MON w sprawie doskonalenia funkcjonowania Narodowych Sił Rezerwowych. Decyzja ta wprowadza z dniem 1 stycznia 2016 roku „Koncepcję doskonalenia funkcjonowania Narodowych Sił Rezerwowych”.

Do przeprowadzenia zmian w systemie funkcjonowania Narodowych Sił Rezerwowych na potrzeby opracowanej koncepcji autorzy przyjęli następujące założenia:

- 1)** Narodowe Siły Rezerwowe powinny być nadal postrzegane jako integralna część funkcjonowania sił zbrojnych, stanowiąc istotny element ich systemu uzupełnieniowego, funkcjonującego w czasie pokoju, a w razie ogłoszenia mobilizacji lub w czasie wojny stanowiące pierwszorzutowy zasób uzupełnienia mobilizacyjnego;
- 2)** Narodowe Siły Rezerwowe mogą funkcjonować jedynie w formule jednostek wojskowych i etatowych stanowisk służbowych w tych jednostkach;
- 3)** w zakresie funkcjonowania sił zbrojnych czasu pokoju, uwzględniając ich przeznaczenie i zadania, należy rozróżnić ich komponent operacyjny i terytorialny;
- 4)** nowy obszar funkcjonowania sił zbrojnych, będący właściwą ofertą dla żołnierzy Narodowych Sił Rezerwowych, powinien stanowić komponent terytorialny;
- 5)** zmiany dotyczące Narodowych Sił Rezerwowych nie mogą prowadzić do osłabienia zdolności wojsk operacyjnych, a przy tworzeniu pododdziałów z żołnierzami Narodowych Sił Rezerwowych należy uwzględniać priorytety w zakre-

sie wprowadzania zmian organizacyjno-etatowych w jednostkach wojskowych, gdzie tworzone są nowe zdolności obronne;

**6)** stan etatowy sił zbrojnych nie powinien być mniejszy niż dotychczasowa liczba stanowisk służbowych;

**7)** zmiany dotyczące Narodowych Sił Rezerwowych wymagają innego podejścia do kształtowania stanu ewidencyjnego żołnierzy w stosunku do stanu etatowego;

**8)** do realizacji zmian należy wykorzystać nowe regulacje prawne umożliwiające w szczególności nadawanie kilku żołnierzom rezerwy przydziałów kryzysowych w ramach Narodowych Sił Rezerwowych oraz przydziałów mobilizacyjnych na to samo stanowisko;

**9)** przy jednoczesnym ograniczonym czasie służby żołnierzy rezerwy i mniejszym koszcie ich szkolenia, można tworzyć system rotacyjnego wykorzystania żołnierzy rezerwy w ramach Narodowych Sił Rezerwowych, stosownie do potrzeb;

**10)** stworzenie możliwości wykorzystania potencjału obywatelskiego i proobronnych organizacji pozarządowych na rzecz wspierania przez nich Narodowych Sił Rezerwowych oraz podejmowania przez ich członków obowiązków w tych formacjach;

**11)** przeprowadzenie ćwiczenia z wojskami na bazie wytypowanej jednostki wojskowej z udziałem jej stanu osobowego, w tym żołnierzy Narodowych Sił Rezerwowych, pod kątem praktycznego sprawdzenia efektywności wykorzystania tych żołnierzy;

**12)** wykorzystanie dotychczasowych prac prowadzonych nad koncepcją doskonalenia Narodowych Sił Rezerwowych przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i Akademię Obrony Narodowej;

**13)** wyłączenie do odrębnych prac kwestii związanych z systemem motywacyjnym;

**14)** nowe rozwiązania dotyczące Narodowych Sił Rezerwowych nie wymagają zmian w regulacjach prawnych, w tym w zakresie zarządzania kryzysowego [Decyzja nr 224/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2015r.].

Jednym z nowych rozwiązań wprowadzonych w tej koncepcji będzie m.in. nowa forma funkcjonowania Narodowych Sił Rezerwowych w postaci stworzenia terytorialnych oddziałów i pododdziałów uzupełnianych żołnierzami NSR. Założenia obejmują utworzenie komponentu terytorialnego sił zbrojnych funkcjonującego w czasie pokoju na zasadzie strukturalnych jednostek wojskowych, będących bazą do rozwijania wojsk obrony terytorialnej. Struktura i stan liczebny tych jednostek uwarunkowany byłby potrzebami, potencjalnymi zagrożeniami i zadaniami z tym związanymi. Przyjęte założenia określają, że do końca roku 2016 zadania komponentu teryto-



rialnego realizować będzie 20 kompanii Narodowych Sił Rezerwowych znajdujących się obecnie w strukturach Wojewódzkich Sztabów Wojskowych. Po roku 2016 nastąpić ma utworzenie batalionów obrony terytorialnej, w których głównym elementem będą żołnierze Narodowych Sił Rezerwowych, a żołnierze zawodowi odpowiedzialni będą za szkolenie, planowanie i koordynację działań.

Koncepcja ta w sposób dość istotny zmienia dotychczasowe spojrzenie na funkcjonowanie Narodowych Sił Rezerwowych w aspekcie utworzenia jednostek terytorialnych. Należy jednak zauważyć, że proces wdrażania przyjętych rozwiązań wymagał będzie m.in. konieczności kontynuacji dotychczasowej polityki Resortu Obrony Narodowej, mając na uwadze jesienne wybory parlamentarne.

Rozpatrując funkcjonowanie Narodowych Sił Rezerwowych, na podkreślenie zasługuje fakt, iż podstawowym celem ich formowania było i jest założenie, że stanowią one wzmocnienie potencjału Sił Zbrojnych RP przy realizacji ich ustawowych zadań. Zatem sprawnie funkcjonujące Narodowe Siły Rezerwowe będą istotnym elementem systemu uzupełnieniowego sił zbrojnych, funkcjonującego w ramach sił zbrojnych i na ich rzecz. Dlatego też tak ważny jest właściwy i selektywny dobór kandydatów do służby w Narodowych Siłach Rezerwowych, realizowany już na etapie kwalifikacji do służby przygotowawczej.

## Zakończenie

Należy realizowany proces pokojowego uzupełnienia Sił Zbrojnych, poprzez dobór i selekcję odpowiednich kandydatów zasilających obecnie czy w przyszłości szeregi wojska, ma niewątpliwie bezpośredni wpływ na jakość czynnika ludzkiego realizującego zadania w ramach organizacji, jaką są Siły Zbrojne RP.

Obecnie obowiązujące i funkcjonujące w trybie ochotniczym formy służby wojskowej pozwalają, na każdym poziomie, dokonywać doboru kandydatów spełniających wymogi wykształcenia, stanu zdrowia, posiadanych kwalifikacji i przydatności do objęcia poszczególnych stanowisk służbowych w siłach zbrojnych, bez względu na korpusy osobowe.

Szczególną uwagę należy poświęcić funkcjonowaniu i doskonaleniu funkcjonowania Narodowych Sił Rezerwowych. Formacja ta obecnie stanowi główne źródło doboru kandydatów do zawodowej służby wojskowej w korpusie szeregowych.

Należy także podkreślić konieczność właściwego doboru kandydatów do służby przygotowawczej, pamiętając, że z każdym dniem liczba pozostających w zasobach żołnierzy rezerwy odbywających wcześniej zasadniczą służbę wojskową będzie się zmniejszać. Po pewnym czasie podstawową formą pozyskiwania rezerw oso-

bowych, w tym na potrzeby Narodowych Sił Rezerwowych, stanie się właśnie służba przygotowawcza.

W efekcie właściwie realizowanego procesu pokojowego uzupełnienia sił zbrojnych, wytypowani, wyselekcjonowani żołnierze stanowić będą o sile, skuteczności i poziomie realizacji zadań przez armię, co w bezpośredni sposób przełoży się na bezpieczeństwo Państwa.

## Bibliografia

Decyzja 224/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie doskonalenia funkcjonowania Narodowych Sił Rezerwowych. [www.obronanarodowa.pl/download/Decyzja-nr-224-MON.PDF](http://www.obronanarodowa.pl/download/Decyzja-nr-224-MON.PDF).

Sztab Generalny Wojska Polskiego – Zarząd Organizacji i Uzupełnień P-1 (2010), *System uzupełniania Sił Zbrojnych Żołnierzami Narodowych Sił Rezerwowych*.

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie przydziałów kryzysowych (Dz.U. z 2015 r., poz. 575).

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie powoływania do zawodowej służby wojskowej (Dz.U. Nr 45, poz. 265).

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 marca 2015 roku w sprawie służby przygotowawczej (Dz.U. 2015 r., poz. 449).

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 września 2015 r. w sprawie zawierania kontraktów na wykonywanie obowiązków w ramach Narodowych Sił Rezerwowych (Dz.U. 2015 r., poz. 1518).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. 2015 r., poz. 827).

Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. 2014 r., poz. 1414).

## Magdalena Dalecka-Zaborowska

Uniwersytet Zielonogórski  
m.dalecka@wez.uz.zgora.pl

### Zdolności obronne Polskich Sił Zbrojnych wobec państw sojusznicznych w oparciu o poniesione nakłady

#### Defence Capabilities of Polish Armed Forces Against the Allied Countries on the Basis of the Incurred Expenditures

**Abstract:** The changing security environment forces the necessity of building and enhancing defence capabilities of states through creating stable and trustworthy alliances. Their military potential is primarily based on the budget expenditures that help building the capabilities.

Although the threats of contemporary world seem to endanger all allied states, some of them lack to fulfil the Newport NATO agreement on reaching the rate of 2% GDP for defence. Those countries that are more aware of the danger, aspire to reach the rate, i.e. Central and Eastern Europe states. Poland is also the country, whose military sector is planned to be financed with the amount of 38,4 billion zloty this year, and the size of 2% of GDP with the following year.

The aim of the paper is to compare the defence capabilities of Polish army on the basis of financial potential of the budget against other NATO states.

**Key words:** allied states, defence, budget, military expenditure

## Wstęp

Zmieniające się środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego wymusza potrzebę wzmacniania możliwości obronnych pojedynczych państw poprzez budowanie stabilnych i wiarygodnych systemów. Jednym z przykładów takich obszarów sojuszu jest Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego integrująca kraje politycznie oraz militarnie. Współczesne zagrożenia wymuszają na państwach konieczność budowania potencjałów bezpieczeństwa narodowego, zdolnych do pokonywania niebezpieczeństw o charakterze niemilitarnym, choć te o naturze militarnej nadal są obecne w różnych częściach globu i regionu. Siła pojedynczego kraju staje się nikła wobec konfliktów i kryzysów, których inicjatorzy dysponują bronią coraz bardziej zaawansowaną technologicznie lub masowego rażenia. Współczesny charakter stosunków międzynarodowych opiera się na multilateralizmie, który znajduje zwolenników w znacznej większości państw na świecie, hołdując zasadzie, że łatwiej chronić, bronić i walczyć razem, niezależnie od rodzaju zagrożenia.

Celem niniejszego artykułu jest porównanie finansowania zdolności obronnych Rzeczypospolitej Polskiej wobec państw sojuszniczych. Autorka dokonuje przeglądu aktualnego potencjału Polskich Sił Zbrojnych na podstawie zapisów strategicznych, m.in. *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2014 roku oraz informacji budżetowych Ministerstwa Obrony Narodowej na rok 2015. Ponadto analizuje zdolności obronne Sojuszu Północnoatlantyckiego w oparciu o roczny raport NATO za 2014 rok. W kolejnej części autorka prezentuje potencjały militarne krajów, które dysponują podobnym zapleczem finansowym w swym gronie, jak i tych, których środki w tym zakresie znacząco odbiegają od średniej. Podstawą dokonania zestawienia jest analiza komparatystyczna wydatków krajów stanowiących przedmiot procesu badawczego w oparciu o materiały źródłowe, m.in. dane statystyczne NATO, analizy Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem.

## Potencjał obronny Polskich Sił Zbrojnych

Siły Zbrojne RP tworzą podstawowy element systemu obronnego państwa. Ich działania, zgodnie z uchwałą nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, sprowadzają się do: zagwarantowania obrony państwa i przeciwstawienia się agresji w ramach zobowiązań sojuszniczych, udziału w stabilizowaniu sytuacji międzynarodowej oraz wspierania bezpieczeństwa wewnętrznego i pomocy społeczeństwu [Uchwała nr 67 RM, 2013].

W dalszej części załącznika uchwały – *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* – czytamy, że według wyników badań społecznych wojsko i służba wojskowa cieszą się niezmiennym poparciem społecznym, co czyni z Sił Zbrojnych RP jedną z najważniejszych instytucji zaufania publicznego. Na ten pozytywny wizerunek wpływają dobrze wykształcony personel, doświadczenia nabyte w operacjach poza granicami kraju, służbie w międzynarodowych strukturach wojskowych oraz w inicjatywach NATO i UE.

Ponadto potrzeba rozwoju zasobów Sił Zbrojnych RP, jako głównego elementu siły obronnej państwa, została odnotowana w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 roku* [*Strategia BN RP 2014*, s. 14]. W podrozdziale 1.3. *Strategiczny potencjał bezpieczeństwa narodowego* zapisano kontynuację rozwoju potencjału sił zbrojnych w formie modernizacji technicznej, której podstawą jest ustawowo gwarantowane, stabilne i długofalowe finansowanie potrzeb obronnych kraju. Co więcej, podrozdział 3.1 *Strategii* rozszerza definicję zadań wojska według cytowanej wcześniej uchwały, precyzując następujące obszary aktywności:

- obrona i przeciwstawianie się agresji;
- utrzymywanie gotowości do realizacji zadań związanych z obroną i ochroną nie-naruszalności granic;
- prowadzenie strategicznej operacji obronnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- udział w działaniach antyterrorystycznych w kraju i poza granicami;
- udział w operacji obronnej poza obszarem państwa odpowiednio do zobowiązań sojusznicznych w ramach artykułu 5 Traktatu Północnoatlantyckiego;
- prowadzenie działalności rozpoznawczej i wywiadowczej [*Strategia BN RP 2014*, s. 31].

Rola Sił Zbrojnych zostaje rozszerzona również na wspieranie podsystemów ochronnych bezpieczeństwa narodowego kraju, a więc:

- monitorowanie i ochronę przestrzeni powietrznej, wspieranie ochrony granicy państwa na lądzie i morzu;
- prowadzenie działań rozpoznawczych i wywiadowczych;
- monitoring skażeń promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych w kraju;
- oczyszczanie terenu z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych przedmiotów pochodzenia wojskowego;
- prowadzenie działań poszukiwawczo-ratowniczych;
- pomoc władzom państwowym i społeczeństwu w sytuacjach kryzysowych [*Strategia BN RP 2014*, s. 31].

Siły Zbrojne RP nie tylko stanowią istotne ogniwo w działaniach obronnych strategii operacyjnej bezpieczeństwa narodowego, ale są również ważnym elementem, oprócz dyplomacji, obronnego wymiaru podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w strategii preparacyjnej. Z tego tytułu w *Strategii BN RP* zakłada się konieczność dalszego rozwoju zdolności operacyjnych polskiego wojska, tak by sprostać wymogom interoperacyjności w ramach NATO. Zatem oznacza to pozyskanie nowoczesnego sprzętu wojskowego oraz kontynuację rozbudowy systemów informacyjnych celem uzyskania rozpoznawalności obrazowej i osiągnięcia zdolności sieciocentrycznych. Oprócz pożądanych zmian techniczno-informatycznych kolejnym wymogiem rozwoju jest podnoszenie zdolności edukacyjnych kadry wojskowej, niezbędne do tego, by móc korzystać z coraz bardziej zaawansowanej technologii. Strategiczne zapisy dokumentu odnoszą się także do reformy systemu Narodowych Sił Rezerwowych celem stworzenia formacji uzupełniających i wzmacniających zdolności operacyjne Sił Zbrojnych RP [*Strategia BN RP* 2014, s. 46].

Zmiany w przygotowaniu potencjału wojskowego kraju wymagają stosownych reform w sferze finansowej, w której również dostrzegane są pozytywne działania.

W zapisach uchwały nr 67 czytamy, że przyjęte na rok 2011 i 2012 budżety spowodowały „największy do tej pory dopływ środków finansowych dla obronności, a wysoki poziom wydatków majątkowych wskazuje na priorytetowe traktowanie modernizacji technicznej” [Uchwała nr 67 RM 2013]. Działania, których konsekwencje mają długofalowy charakter dla funkcjonowania i rozwoju Sił Zbrojnych RP, to: stopniowe zmniejszanie kontyngentu w Afganistanie, dalsza informatyzacja Ministerstwa Obrony Narodowej i sił zbrojnych, implementacja budżetu zadaniowego i kontynuacja ekonomizacji funkcjonowania resortu obrony i sił zbrojnych, jak i pozbywanie się niepotrzebnej wojsku infrastruktury [Uchwała nr 67 RM 2013]. Zgodnie z zapisami Uchwały lata 2011–2012 ukierunkowały modernizację techniczną Sił Zbrojnych RP na rozwój obrony powietrznej, mobilności wojsk, systemów informacyjnych i systemów bezzałogowych. Polski przemysł obronny – i związany z nim sektor naukowy – również został doceniony poprzez pojawienie się nowych inwestycji. Na szczeblu centralnym rozpoczęły się zmiany struktur dowodzenia, umożliwiające ich połączenie z systemem kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Ponadto utrzymano zobowiązanie dotyczące stabilności długoterminowego finansowania potrzeb obronnych państwa.

Powyższe działania i procesy służące rozwojowi potencjału Polskich Sił Zbrojnych mają być kontynuowane w kolejnych latach, czemu służy podwyższenie budżetowych wydatków na obronność od roku 2016 do pułapu 2% PKB. Zapisy budżetowe resortu obrony narodowej na rok 2015 definiują natomiast większą kwotę niż

w roku wcześniejszym przewidzianą na sektor wojskowy, tj. 38,4 mld złotych w stosunku do 32 mld złotych w roku 2014 [MON 2015]. Zwiększone środki są zgodne z formułą zawartą w Ustawie z 21 maja 2001 o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu SZ RP na poziomie nie niższym niż 1,95% PKB z poprzedniego roku.

W *Podstawowych informacjach o budżecie resortu obrony narodowej na 2015 r.* czytamy, że priorytetami działań Ministerstwa w tym roku są: dalszy rozwój zdolności operacyjnych polskiej armii, inwestowanie w nowoczesne uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz umożliwienie rozwoju zdolności operacyjnych poprzez międzynarodową współpracę militarną [MON 2015]. Pozostałymi celami opracowanymi przez resort są: wzmacnianie ochrony i obrony cybernetycznej polskimi rozwiązaniami z tego zakresu, zwiększenie skuteczności działań Ministerstwa Obrony Narodowej, usprawnienie systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi oraz dalsza informatyzacja resortu.

W ramach wzmacniania zasobów polskiej obronności, a zarazem realizacji wyżej wymienionych działań priorytetowych, Departament Polityki Zbrojeniowej Ministerstwa Obrony Narodowej opracował projekt *Program wsparcia bezpieczeństwa regionu 2022*, który umożliwi dostęp do produkowanego w Polsce sprzętu wojskowego państwom Grupy Wyszehradzkiej, krajom nadbałtyckim (Estonia, Litwa i Łotwa) oraz Bułgarii i Rumunii [Wróbel 2015, s. 22]. Wyposażenie wojskowe i broń rodzimej produkcji mają wesprzeć rozwój zdolności bojowych krajów, dla których program jest przeznaczony, a tym samym zapewnić dopływ środków do budżetu z zakupu, kredytowania czy serwisowania.

## Defensywne zasoby Sojuszu Północnoatlantyckiego

W obliczu współczesnych wyzwań i zagrożeń międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa – ekstremizm, terroryzm rozpowszechniający się na Europę z krajów islamskich, militarna aneksja Krymu przez Rosję, destabilizacja wschodniej Ukrainy, zastraszanie jej sąsiadów – Sojusz Północnoatlantycki podejmuje kolejne działania, które mają świadczyć o umacnianiu transatlantyckiej więzi w duchu współpracy z partnerami. Szczyt państw Sojuszu w dniach 4–5 września 2014 w Newport w Walii zakończył się przyjęciem dokumentu o nazwie *Readiness Action Plan* (RAP), który ma dowieść wzmocnienia zbiorowej obrony NATO, najbardziej wyrazistego od zakończenia zimnej wojny [Annual Report 2014, s. 6]. Dzięki przyjętym środkom gwarancji bezpieczeństwa plan nakierowany jest na zagrożenia i ryzyka płynące ze Wschodu i Południa globu.

Coroczny Raport Sekretarza Generalnego Sojuszu z 2014 roku definiuje zasoby przewidziane na 2014 i 2015 rok w postaci ciągłej obecności i gotowości powietrznej, lądowej i morskiej państw sojusznicych. Ponadto zgodnie ze strategiczną postawą NATO Siły Odpowiedzi Sojuszu (wielonarodowe siły wojsk powietrznych, lądowych, morskich oraz jednostek specjalnych) zostaną wzmocnione, również poprzez ustanowienie szpicy, która będzie w stanie rozlokować się w ciągu kilku dni, w szczególności na peryferiach państw sojusznicych. Ta jednostka połączonych sił zadaniowych bardzo wysokiej gotowości (*Very High Readiness Joint Task Force*) połączy w sobie elementy wszystkich rodzajów sił zbrojnych oraz jednostek specjalnych, a będzie testowana poprzez ćwiczenia. RAP także uwzględnia wiele logistycznych udogodnień, w tym przemieszczanie sprzętu oraz dostaw, celem wzmocnienia gotowości Sojuszu do odpowiedzi na jakiegokolwiek wyzwanie wobec bezpieczeństwa obszaru [*Annual Report 2014*, s. 6].

Na potwierdzenie realizowania strategii Sojuszu przyjętej w Newport – planu na rzecz gotowości do działań – warto przypomnieć o serii ćwiczeń wojskowych, które odbyły się kilka miesięcy temu w Polsce na różnych poligonach i wodach Bałtyku, pod kryptonimem „Allied Shield”. Te wielonarodowe manewry objęły również Rumunię, Litwę, Łotwę i Estonię, a głównym ich celem było zasygnalizowanie władzom Rosji, że Sojusz Północnoatlantyczny nadaje sprawom bezpieczeństwa wszystkich swych członków najwyższy priorytet [Wróbel 2015, s. 29]. Ćwiczenia na morzach Bałtyku mają swoją długą tradycję – w tym roku „Baltops” organizowany był po raz 43., ale manewry te były formą zintegrowanej operacji usankcjonowaną przez rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ celem przywrócenia pokoju i stabilizacji w regionie [Wróbel 2015, s. 31]. Warto zauważyć, że manewry „Allied Shield” były jedną z wielu inicjatyw NATO w odpowiedzi na agresywną politykę Rosji. Jeszcze przed szczytem w Walii sojusz rozmieścił swoje wojska, w tym jednostki lotnicze, w państwach członkowskich leżących na wschodniej flance (co ma stanowić stałą obecność rotacyjną).

Jak czytamy w artykule „Polski Zbrojnej”, kolejnym posunięciem NATO, zgodnie z zaplanowaną gotowością na wschodniej flance, są jednostki integracyjne sojuszu (*NATO Force Integration Units – NFIU*), których utworzenie zostało zapowiedziane w styczniu 2015 przez Sekretarza Generalnego. Jednostki te, liczące 40–50 wojskowych, zostaną w Polsce rozlokowane w Bydgoszczy i mają być „załączkami dowództw i pełnić funkcje łącznikowe między strukturami NATO a siłami zbrojnymi państw, w których powstaną” [Wróbel 2015, ss. 32–33]. Jak informuje autor, wraz ze wzmocnieniem wschodnich granic sojuszu w zasoby wojskowe Stany Zjednoczone zamierzają również rozmieścić ciężki sprzęt wojskowy w krajach Europy Środkowej, w liczbie około 1200 pojazdów, w tym prawie 250 czołgów M1A2, bojowych wozów pie-

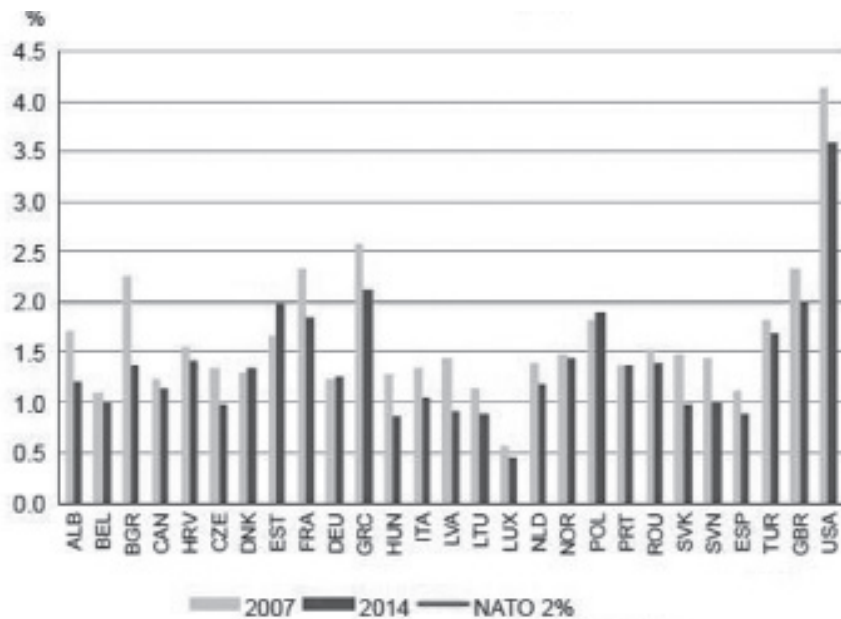


choty Bradley oraz samobieżnych haubic. Reakcją Rosji, zgodnie z przewidywaniami, była krytyka takiego posunięcia natowskiego i zarzut złamania przez Sojusz Północnoatlantycki porozumień dwustronnych zawartych przed przyjęciem Polski, Czech i Węgier do grona państw członkowskich.

Powracając jednak do ustaleń zawartych na szczycie w Walii, dotyczących wzmocnienia bezpieczeństwa terytorium sojusznicznego poprzez tworzenie dodatkowych zasobów, należy omówić kwestię niezmiernie istotną, a mianowicie wymiar finansowy. Przywódcy NATO złożyli przyrzeczenie zaprzestania cięć wydatków budżetowych na obronę celem podniesienia inwestycji, efektywniejszego wykorzystywania dostępnych funduszy oraz podjęcia starań o bardziej zrównoważony podział kosztów i odpowiedzialności wspólnej obrony [*Annual Report 2014*, s. 11]. Po raz pierwszy w historii Sojuszu głowy państw i rządów dokonały takiego przyrzeczenia.

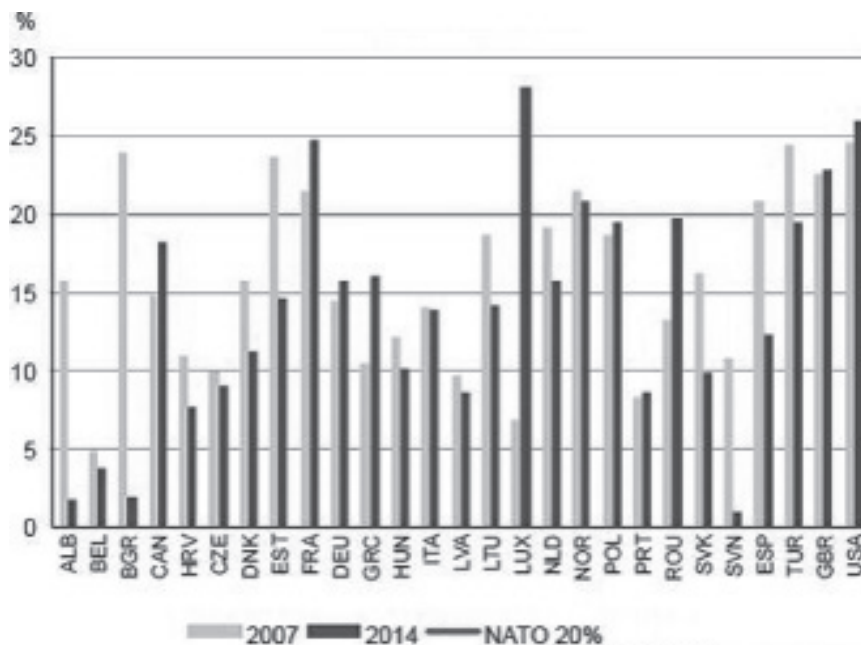
Raport Sekretarza Generalnego z 2014 roku wyjaśnia przyjętą politykę w następujący sposób: w 2006 roku sojusznicy uzgodnili dobrowolne cele wydatków na obronność w wysokości 2% PKB dla nakładów sektora obronnego oraz 20% tych nakładów przeznaczonych na badania, rozwój i pozyskiwanie sprzętu [*Annual Report 2014*, s. 11]. Członkowie zgodzili się, że kraje, które do tej pory osiągały próg 2% i 20% będą kontynuowały tę politykę, a państwa, które były poniżej przyjętych założeń, będą podwyższać wydatki wraz ze wzrostem PKB, aż do osiągnięcia pożądanego progów w obrębie dekady. Stąd przyrzeczenie zaprzestania cięć budżetowych oraz uzgodnione docelowe progi w 2006 roku mają stać się faktem w krajach członkowskich, począwszy od 2016 roku. Ponadto konieczność ta była także wynikiem sukcesywnego spadku wydatków na obronność od zakończenia zimnej wojny. W raporcie czytamy, że w 1990 roku 14 europejskich sojuszników wydało 314 miliardów dolarów na obronę; do 2010 roku wydatki w europejskiej części NATO spadły do 275 miliardów dolarów, mimo że 12 państw zasiliło szeregi Sojuszu. W 2014 roku natomiast szacowane wydatki europejskich krajów NATO wyniosły – jak prezentują poniższe wykresy – 250 miliardów dolarów.

Wykres 1. Wydatki na obronność krajów NATO jako procent PKB w 2007 i 2014 roku



Źródło: NATO Public Diplomacy Division (2015), *The Secretary General's Annual Report 2014*, s. 11, [www.SG\\_AnnualReport\\_2014\\_en.pdf](http://www.SG_AnnualReport_2014_en.pdf).

**Wykres 2. Wydatki na badania, rozwój i pozyskiwanie sprzętu krajów NATO jako procent PKB w 2007 i 2014 roku**



Źródło: NATO Public Diplomacy Division (2015), *The Secretary General's Annual Report 2014*, s. 11, [www.SG\\_AnnualReport\\_2014\\_en.pdf](http://www.SG_AnnualReport_2014_en.pdf).

Zatem w obawie o dalszy spadek nakładów i obciążenia tylko największych członków Sojuszu Północnoatlantyckiego zdecydował o konieczności realizacji przyrzeczenia, wprowadzanego stopniowo od 2015 roku.

## **Bieżące wydatki na obronność państw Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego**

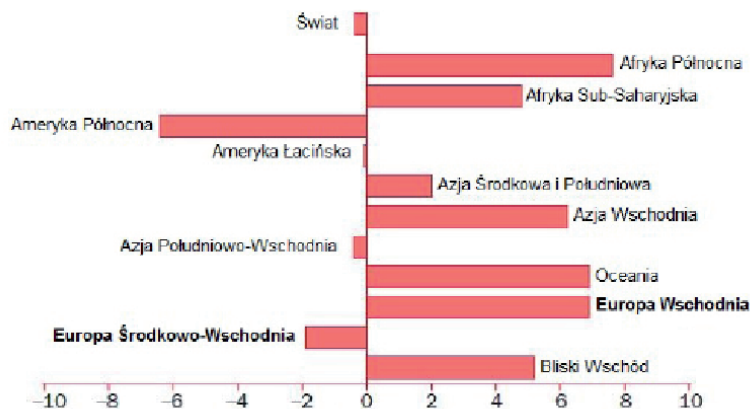
Potencjał i wiarygodność Sojuszu Północnoatlantyckiego jest oceniana na podstawie posiadanych przez państwa członkowskie zdolności obronnych, które z kolei zależą w dużym stopniu od nakładów ponoszonych na zbrojenia i politykę bezpieczeństwa. Najpotężniejsze państwo sojusznicze – Stany Zjednoczone – jest zarazem niekwestionowanym liderem zbrojeń, zarówno wśród krajów członkowskich, jak i na świecie. Nie oznacza to jednak, że budżet USA na obronność pozostaje na stabilnym poziomie. Według zestawień Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI) za

2014 rok amerykańskie wydatki wojskowe sukcesywnie zmniejszają się wskutek trwałego wycofywania wojsk z Afganistanu oraz efektów ustawy kontrolującej budżet (Budget Control Act) z 2011 roku [SIPRI Yearbook 2015, s. 14]. Choć porozumienia w Kongresie w ubiegłym roku złagodziły nieco wpływ Budget Control Act na sytuację nakładów na obronność, a konflikty w Iraku i na Ukrainie mogły spowolnić spadek przeznaczanych środków, to jednak w planowanych amerykańskich wydatkach na wojskowość w roku 2015 widoczny był kolejny spadek, choć w wolniejszym tempie.

Zgodnie z danymi SIPRI Stany Zjednoczone przeznaczyły na zbrojenia w 2014 roku 610 mld dolarów, co stanowi 34% światowych zasobów skierowanych na ten cel [Czulda 2015, s. 87]. Mimo imponujących kwot warto skupić się na utrzymujących się tendencjach niżkowych: ubiegły rok odnotował 6,5% spadku w budżecie USA, a w odniesieniu do rekordowego roku 2010 było to aż 19,8%. Autor artykułu w „Pol-sce Zbrojnej” powołuje się również na prognozy brytyjsko-amerykańskiego ośrodka analitycznego IHS Jane’s do 2020 roku, który oszacowuje dalszy spadek wydatków światowego lidera w zakładanym roku do 540 mld dolarów [Czulda 2015, s. 87]. Natomiast wyliczenia budżetowe Stanów Zjednoczonych Pietrzaka i Sobczyk do-wodzą, że pomimo spadku udziału budżetu wojskowego kraju z 3,6 do 3,4% PKB wartość wyrażona w liczbach nadal odnotowuje wzrost: z 582 do 585 mld dolarów i stanowi prawie  $\frac{3}{4}$  całości środków wszystkich państw NATO przeznaczanych na obronność [Pietrzak, Sobczyk 2015, s. 48].

Przypomnijmy, że szczyt Sojuszu Północnoatlantyckiego w Newport zakończył się złożeniem deklaracji państw członkowskich o sprostaniu pułapom budżetowym wydatków na obronność do granicy 2% PKB w wypadku państw, które nie osiągnęły jeszcze tego poziomu, co ewidentnie wiąże się z podwyższeniem nakładów, a tym samym przystosowaniem się do nowych warunków bezpieczeństwa. Już dane za ubiegłe lata pokazują, że nie wszyscy sojusznicy europejscy wykazali taką chęć. Chociaż w 2014 roku Europa odnotowała wzrost wydatków o 0,6%, w porównaniu z rokiem wcześniejszym, i aż o 6,6% w porównaniu z 2005, to już ich rozkład nie przekłada się na ogólnoeuropejskie pozytywne tendencje [Czulda 2015, s. 88]. Autor zauważa, że wprawdzie Europa Środkowo-Wschodnia mogła poszczycić się imponującym wzrostem rządu 8,4% (do 93,9 mld dolarów), to jej część zachodnia i środkowa zmniejszyła swe nakłady na tę część budżetu o 1,9% (do 292 mld dolarów). Jeszcze „korzystniej” (po stronie środkowo-wschodnich sojuszników) zmiany te przedstawiały się w roku 2005, kiedy to zwiększenie nakładów wzrosło aż o 98%, podczas gdy państwa tzw. Starej Europy zmniejszyły je tylko o 8,3%. Poniższy wykres ośrodka SIPRI prezentuje zmieniające się tendencje w wydatkach wojskowych w latach 2013–2014 w różnych regionach świata, w tym w omawianych częściach Europy.

**Wykres 3. Zmiany w wydatkach na obronność według regionu świata w latach 2013–2014**



Źródło: SIPRI (2015), *SIPRI Yearbook 2015 Armaments, Disarmament and International Security Summary*, s. 15, [www.sipriyearbook.org](http://www.sipriyearbook.org).

Odwołując się ponownie do ustaleń szczytu państw sojuszniczych w Walii, Pietrzak i Sobczyk udowadniają brak przełożenia zadeklarowanych działań budżetowych w odniesieniu do zaplanowanych wydatków na obronność większości krajów zachodnioeuropejskich na 2015 rok [Pietrzak, Sobczyk 2015, s. 47]. Największe państwa członkowskie ograniczyły swe budżetowe wydatki wojskowe w roku bieżącym w porównaniu z rokiem wcześniejszym o następujący procent: Niemcy o 0,16%, Wielka Brytania o 0,19%, a Włochy o 0,2% PKB. Co więcej, pozostałe państwa również zdecydowały przeznaczyć mniejszy odsetek procenta Produktu Krajowego Brutto na obronność, w tym: Albania o ok. 0,16%, Belgia o 0,05%, Bułgaria o 0,14%, Dania o 0,09%, Węgry o 0,04% oraz Słowenia o ok. 0,03%. Pozostali członkowie Sojuszu Północnoatlantyckiego utrzymali swoje wydatki wojskowe na poziomie z 2014 roku, nie osiągając jednak również ustalonego progu 2% PKB w roku bieżącym: Francja pozostawiła poziom 1,5% PKB, Chorwacja – 1,3%, Portugalia – 1,1%, Hiszpania – ok. 0,6%, Luksemburg – 0,4%, Islandia – 0,03% i spoza Europy: Kanada – poziom 1% PKB [Pietrzak, Sobczyk 2015, s. 47]. Poniższa tabela jest zestawieniem procentowego udziału w PKB wydatków na obronę państw sojuszniczych w 2014 oraz wydatków planowanych na 2015 rok.

**Tabela 1. Zestawienie procentowego udziału w PKB wydatków obronnych państw NATO w 2014 i 2015 roku**

<b>Państwo</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Albania</b>	~1	0,84
<b>Belgia</b>	0,66	0,61
<b>Bułgaria</b>	1,3	1,16
<b>Chorwacja</b>	1,3	1,3
<b>Czechy</b>	1,08	1,03
<b>Dania</b>	1,16	~1,07
<b>Estonia</b>	2	2,05
<b>Francja</b>	1,5	1,5
<b>Grecja</b>	1,68	1,7
<b>Hiszpania</b>	0,6	0,6
<b>Holandia</b>	1	1,15
<b>Islandia</b>	0,03	0,03
<b>Kanada</b>	1	1
<b>Litwa</b>	0,78	1,11
<b>Luksemburg</b>	0,4	0,4
<b>Łotwa</b>	0,9	1
<b>Niemcy</b>	1,3	1,14
<b>Norwegia</b>	1,58	1,6
<b>Polska</b>	1,95	1,95
<b>Portugalia</b>	1,1	1,1
<b>Rumunia</b>	1,4	1,7
<b>Słowacja</b>	1	1,03
<b>Słowenia</b>	1	0,97
<b>Turcja</b>	1,71	1,74
<b>Węgry</b>	0,79	0,75
<b>Wielka Brytania</b>	2,07	1,88
<b>Włochy</b>	1,2	1
<b>USA</b>	3,6	3,4

Źródło: Pietrzak P., Sobczyk K. (2015), *W drodze do szczytu NATO w Warszawie – wydatki obronne państw Sojuszu*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 34, ss. 48-49, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/34\\_Pietrzak\\_Sobczyk\\_Bezpieczenstwo\\_Narodowe.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/34_Pietrzak_Sobczyk_Bezpieczenstwo_Narodowe.pdf).

Nakłady Polski na cele obronne według założeń budżetu na rok 2015 i zgodnie z ustaleniami szczytu państw sojuszniczych w Walii zostały opisane w punkcie dru-

gim artykułu. Warto podkreślić, że nasz kraj jest w wąskim gronie tych, którzy sukcesywnie zwiększają swoje nakłady – od 2010 do 2014 roku o 6 mld złotych, do 31,8 mld złotych łącznie. W tym roku, przypomnijmy, ma to być 38,4 mld złotych. Według zestawień wydatków na obronność NATO dla krajów członkowskich w walutach narodowych i po kursie obecnym Polska może zrównać się z Hiszpanią (10,3 mld dolarów) i przeznaczać na tę część budżetu niewiele mniej niż Turcja – 12,4 mld dolarów [www.tvn24.pl, 22.06.2015].

## Zakończenie

Siła państw przynależnych do największego sojuszu polityczno-wojskowego świata leży w ich zdolnościach obronnych. Nie wszyscy członkowie NATO dysponują jednakowym potencjałem budżetowym, który mógłby w równym stopniu być przeznaczony na potrzeby sektora obrony państwa i wzmacniania sojuszu. Nie jest to możliwe ze względu na różny rozwój gospodarek krajów członkowskich, różny poziom ich innowacyjności. Choć przeanalizowane nakłady budżetowe w gronie słabszych czy mocniejszych państw mogą przybierać podobny procent Produktu Krajowego Brutto, to nadal istnieją zasadnicze dysproporcje w liczbach bezwzględnych zasobów gospodarek sojuszników, w szczególności między Europą Środkowo-Wschodnią a Zachodnią i Środkową. Nie świadczy to jednakże o mniejszym zaangażowaniu w budowanie zdolności obronnych, gdyż na te składają się również rozwój technologiczny czy postępująca modernizacja sił zbrojnych państw sąsiedzkich i członkowskich NATO, stwarzające możliwości wzajemnego wsparcia poprzez m.in. tworzenie programów rozwoju regionalnego.

Chociaż potencjał Polskich Sił Zbrojnych nie różni się zbytnio od potencjału sojuszników dysponujących podobnymi zasobami budżetowymi, to nadal doskonalenia wymagają: pozyskiwanie nowych typów uzbrojenia, system szkolenia rezerw osobowych polskiej armii czy struktura jej dowodzenia. Cena bezpieczeństwa współczesnego świata zwiększa się, co powinno być widoczne w rosnących wydatkach budżetowych na cele wojskowe, jak i w zwiększonej presji na transformację, przyspieszony rozwój zdolności operacyjnych.

Przeanalizowane budżety sojuszników europejskich wskazują na zmniejszenie zagrożenia ich terytorium, o czym może świadczyć spadek procentowy nakładów na obronność w ogólnym zestawieniu. Jednocześnie jednak kraje sojuszu leżące na jego wschodnich obrzeżach poważnie traktują zagrożenie płynące ze strony Federacji Rosyjskiej, zwiększając pułap swoich środków na ten cel. Wśród nich jest także nasz kraj, który rzetelnie przystąpił do realizowania zobowiązań z Newport, podnosząc do 2% próg wydatków z budżetu państwa na obronność od 2016 roku.

## Bibliografia

Czulda R. (2015), *Cena bezpieczeństwa*, „Polska Zbrojna”, nr 9, wrzesień.

Ministerstwo Obrony Narodowej (2015), *Podstawowe informacje o budżecie resortu obrony narodowej na 2015r.*, Warszawa.

*Napięcia z Rosją to nic. W NATO jest coraz mniej pieniędzy*, www.tvn24.pl [dostęp: 22.06.2015].

NATO Public Diplomacy Division (2015), *The Secretary General's Annual Report 2014*, www.SG\_AnnualReport\_2014\_en.pdf.

Pietrzak P., Sobczyk K. (2015), *W drodze do szczytu NATO w Warszawie – wydatki obronne państw Sojuszu*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 34, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/34\\_Pietrzak\\_Sobczyk\\_Bezpieczenstwo\\_Narodowe.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/34_Pietrzak_Sobczyk_Bezpieczenstwo_Narodowe.pdf).

Rada Ministrów (2013), Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022.

SIPRI (2015), SIPRI Yearbook 2015 Armaments, Disarmament and International Security Summary, www.sipriyearbook.org.

*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (2014), Warszawa.

Wróbel T. (2015), *Manewry z przesłaniem*, „Polska Zbrojna”, nr 7, lipiec.



## Wojciech Bieńkowski

Spółeczna Akademia Nauk  
wbienkowski1@poczta.onet.pl

# Służba zdrowia w przygotowaniach obronnych państwa – wybrane aspekty

## Health Care in the Preparation of National Defense – Selected Aspects

**Abstract:** State defensive preparations are one of the most important components of national security policy to ensure its safety and survival in emergency situations. Among the many challenges facing the country during the war and crisis, one of the most important issues is to ensure that public health and the organization of effective assistance to victims are guaranteed. To ensure the realization of these tasks, the following are needed: proper assessment of existing threats and challenges, and the creation of appropriate legal and organizational frameworks. The article presents the most important issues concerning the preparation of the defense health services and ways of solving them.

**Key words:** state defensive preparations, management of health services, medical care during crisis.

## Wstęp

Przygotowania obronne państwa stanowią jeden z najistotniejszych składników polityki bezpieczeństwa narodowego, mających zapewnić bezpieczeństwo i przetrwanie

w sytuacjach kryzysowych. Obejmują one wielosektorowe działania, których celem powinno być nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa militarnego, ale również uzyskanie zdolności do reagowania we wszystkich sytuacjach kryzysowych, które mogą nastąpić w wyniku zagrożeń, jak również przygotowanie do wyzwań, z którymi w przyszłości może zmierzyć się nasz kraj. Konieczność realizowania przygotowań obronnych państwa, wynikająca z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa, jest dodatkowo normowana przez obowiązujące rozwiązania prawne.

## Przygotowania obronne państwa

Publiczna służba zdrowia jest sektorem funkcjonowania państwa, przed którym stoją istotne zadania w zakresie zapewnienia ochrony zdrowia ludności. Zgodnie z art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdy obywatel, niezależnie od sytuacji materialnej, ma prawo do ochrony zdrowia. Rola służby zdrowia wzrasta znacznie podczas konfliktów zbrojnych oraz zdarzeń kryzysowych, kiedy to skokowo może pojawić się duża liczba poszkodowanych osób wymagających natychmiastowej pomocy. Znaczenie sektora ochrony zdrowia ludności podczas sytuacji kryzysowych podkreśla fakt, że zadania państwa w zakresie ochrony zdrowia ujęto w *Programie Mobilizacji Gospodarki na lata 2009–2018* (PMG-09) [Nawrot, Majewski 2009]. W części III dokumentu zawarto ocenę możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności w zakresie artykułów spożywczych, energii elektrycznej, gazu, węgla, paliw, przewozów morskich, kolejowych i lotniczych oraz świadczeń zdrowotnych i ochrony zdrowia<sup>1</sup>. Obecnie, ze względu na dość długi okres pokoju, niski poziom zagrożeń militarnych, zmniejszenie liczebności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niski poziom wiedzy obronnej społeczeństwa, mobilizacja jest terminem rzadko używanym i z tej przyczyny niezrozumiałym. W odniesieniu do bezpieczeństwa państwa mobilizacja oznacza 1) „przejście sił zbrojnych państwa ze stanu pokojowego w stan wojenny, przestawienie gospodarki narodowej na wojenną oraz dostosowanie administracji państwowej dla potrzeb wojny [...] 2) powołanie rezerwistów określonych roczników do czynnej służby wojskowej w okresie zagrożenia lub w początkowym okresie wojny” [*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, s. 68]. Mobilizacja państwa obejmuje:

**a)** powołanie obywateli do pełnienia służby:

- w jednostkach wojskowych;
- w formacjach uzbrojonych niewchodzących w skład sił zbrojnych;

<sup>1</sup> Ze względu na fakt, iż Program Mobilizacji Gospodarki jest dokumentem niejawnym, nie można w pełni przedstawić zawartych w nim treści, a jedynie ogólną problematykę dokumentu (Uwaga autora).

- w formacjach nieuzbrojonych;
- w jednostkach i zakładach zmilitaryzowanych;
- b)** uruchomienie rezerw strategicznych;
- c)** wykonywanie przez obywateli świadczeń na rzecz obronności
- d)** przestawienie gospodarki narodowej na potrzeby wojenne.

W przypadku ogłoszenia mobilizacji lub zaistnienia sytuacji kryzysowej, publicznej służbie zdrowia przypadnie do realizacji znaczna liczba zadań związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa<sup>2</sup>. W każdej z wymienionych sytuacji służba zdrowia powinna być przygotowana do objęcia opieką medyczną dużej liczby poszkodowanych żołnierzy wojsk własnych, wojsk sojuszników, służb ochrony państwa oraz poszkodowanej ludności cywilnej, a w pewnych sytuacjach również wziętych do niewoli jeńców wojennych<sup>3</sup>. Do zadań realizowanych przez służbę zdrowia wynikających z dokumentów Międzynarodowego Prawa Humanitarnego należą [I konwencja genewska z 12.08.1949 r., art. 24, oraz Protokół Dodatkowy I z 8.06.1977 r., art. 8, lit. c) i e)]:

- odszukiwanie i zbieranie rannych;
- transportowanie rannych i chorych;
- badanie i leczenie – włącznie z pierwszą pomocą – rannych, chorych i rozbitków,
- zapobieganie chorobom.

## Wyzwania dla służb medycznych w zakresie wypełniania zadań obronnych

W procesie planowania organizacji opieki medycznej nad poszkodowanymi w wyniku działań zbrojnych, oprócz typowych obrażeń wojennych, należy uwzględnić dodatkowe problemy związane z koniecznością wykonywania zabiegów sanitarnych spowodowanych użyciem bojowych środków trujących oraz broni jądrowej<sup>4</sup>. W przy-

---

<sup>2</sup> Znaczenie Służby zdrowia w systemie bezpieczeństwa narodowego podkreślono w Białej księdze bezpieczeństwa narodowego. Zob. *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013, s. 184.

<sup>3</sup> Zadania związane z udzielaniem pomocy medycznej żołnierzom wojsk koalicyjnych są określone w zadaniach wsparcia ze strony kraju gospodarza HNS (*Host Nation Support*) obowiązujących w NATO, natomiast konieczność udzielania pomocy medycznej jeńcom wojennym wynika z zasad prawa humanitarnego (Konwencja genewska o traktowaniu jeńców wojennych z dn. 12 sierpnia 1949 r. – Dz.U. 1956 r. Nr 38, poz. 179). Uwaga autora.

<sup>4</sup> Zabiegi sanitarne – usuwanie (neutralizacja, niszczenie) substancji promieniotwórczych, bojowych środków trujących i biologicznych z powierzchni ciała ludzkiego. Źródło: *Leksykon wiedzy wojskowej* 1979, s. 509.

padku kryzysów niemilitarnych konieczne jest opracowanie procedur postępowania z osobami porażonymi technicznymi środkami przemysłowymi (TŚP), a w sytuacji ataków terrorystycznych, skażonymi radiacyjnie, gdyby użyto tzw. „brudnej bomby atomowej”<sup>5</sup>.

Na uciążliwość pracy personelu medycznego będą miały wpływ takie czynniki, jak:

- duża liczba osób poszkodowanych wymagających natychmiastowej pomocy;
- deficyt personelu cywilnej służby zdrowia;
- wydłużony czas pracy;
- niedobór leków i środków opatrunkowych w stosunku do potrzeb i oczekiwań poszkodowanych;
- przerwy w dostawie mediów (woda, elektryczna, energia cieplna, łączność);
- brak możliwości wykorzystania aparatury medycznej w przypadku braku mediów;
- traumatyczne przeżycia wynikające z bezsilności i braku możliwości udzielenia pomocy poszkodowanym;
- niepokojące informacje dotyczące przebiegu działań zbrojnych lub eskalacji sytuacji kryzysowej;
- inne przyczyny natury logistycznej.

Deficyt personelu cywilnej służby zdrowia będzie naturalną konsekwencją mobilizacji sił zbrojnych. Podczas mobilizacji wojskowej część cywilnego personelu medycznego posiadająca przydziały organizacyjno-mobilizacyjne będzie musiała się stawić w swoich jednostkach rozwijanych do pełnych stanów osobowych. Spowoduje to znaczące uszczuplenie zasobów kadrowych cywilnej służby zdrowia. W polskich realiach sytuację będzie pogarszał fakt, że w obsadzie personalnej służb medycznych Wojska Polskiego jest aż ok 50% wakatów, które będą musiały zostać uzupełnione w pierwszej kolejności [Kaleta 2013, s. 60]. Za koniecznością wzmocnienia obsady personalnej wojskowej służby zdrowia podczas zagrożenia militarnego przemawiają informacje zawarte w *Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa RP na lata 2011–2022*, mówiące, że w „obecnym stanie wojskowa służba zdrowia nie ma możliwości realizowania efektywnego zabezpieczenia medycznego wojsk” [*Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa RP na lata 2011–2022...*, s. 60]. Oprócz potrzeby uzupełnienia przedstawionych braków kadrowych należy uwzględnić kolejny ubytek medyków z cywilnej służby zdrowia – część z nich będzie powoływana do jednostek

---

<sup>5</sup> Użycie brudnej bomby atomowej polega na spowodowaniu promieniotwórczego skażenia terenu na możliwie dużym obszarze przy wykorzystaniu wybuchu klasycznego materiału wybuchowego. Uwaga autora.

tw. nowoformowanych. Wymienione działania spowodują, że personel publicznej służby zdrowia będzie musiał pracować w warunkach znacznego obciążenia fizycznego i psychicznego oraz presji czasu spowodowanej koniecznością udzielania pomocy wielu poszkodowanym<sup>6</sup>.

Wydłużony czas pracy będzie konsekwencją deficytu personelu medycznego i zwiększonej liczby zadań stojącej przed medykami. W celu zwiększenia efektywności udzielenia pomocy medycznej poszkodowanym, osoby, które były przyjęte do szpitali na planowe zabiegi, zostaną z nich wypisane, z wyjątkiem pacjentów w stanie bezpośredniego zagrożenia życia.

Niedobór lekarstw i środków opatrunkowych w stosunku do potrzeb może być spowodowany znaczną liczbą poszkodowanych, którym trzeba będzie udzielić pomocy oraz wyczerpywaniem się zapasów szpitalnych. Pośrednią przyczyną takiego stanu mogą być problemy wynikające z uszkodzenia infrastruktury komunikacyjnej kraju koniecznej dla sprawnego zaopatrywania szpitali, wyczerpanie się zapasów artykułów medycznych w hurtowniach i magazynach rezerw strategicznych oraz ograniczona produkcja firm farmaceutycznych wynikająca z niedostatecznych dostaw komponentów niezbędnych do produkcji.

Przerwy w dostawie mediów (woda, energia elektryczna i ciepła, łączność) mogą być wynikiem uszkodzenia elementów infrastruktury krytycznej, przede wszystkim zakładów energetycznych i linii przesyłowych. Ich brak może uniemożliwić funkcjonowanie szpitala, a w konsekwencji wymusić konieczność przeprowadzenia jego ewakuacji<sup>7</sup>. Brak mediów spowoduje również, że nie będzie mogła być używana współczesna, złożona aparatura medyczna i sprzęt diagnostyczny.

Traumatyczne przeżycia wynikające z bezsilności i braku możliwości udzielenia pomocy poszkodowanym mogą powodować głębokie urazy i zmiany psychiczne

<sup>6</sup> O zmniejszeniu się liczby personelu medycznego przewidywanego do użycia w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa świadczy Załącznik nr 1 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. 2012, poz. 741). W dokumencie tym określono, że na oddziale wewnętrznym 1 lekarz powinien mieć pod opieką 30 chorych. W analogicznym dokumencie z 2004 r. wskaźnik ten określał potrzebę 1 lekarza na 20 chorych. Por. (Dz.U. 2004 r. Nr 143, poz. 1515).

<sup>7</sup> Przykładem braku należytej troski o sprawność techniczną szpitala była sytuacja, która wydarzyła się w dn. 3.03.2013 w Szczecinie, gdy w szpitalu położniczym po awarii sieci energetycznej nie udało się uruchomić agregatów prądowórczych. W konsekwencji musiano ewakuować oddział noworodków. Sytuację pogarszał fakt, że w mieście nie było przewoźnych zespołów spalinowo-elektrycznych o odpowiednich parametrach. Skuteczna dopiero okazała się pomoc niemieckiej straży pożarnej, która dostarczyła niezbędny sprzęt z jednostki ratowniczo-gaśniczej znajdującej się pod Berlinem (Uwaga autora), <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1019387,title,Ewakuowano-oddzialu-novorodkow-w-Szczecinie,wid,15380671,wiadomosc.html>, [dostęp: 23.10.2013 r.].

u personelu medycznego powodujące, że w niektórych sytuacjach będzie on niezdolny do wykonywania swoich obowiązków. Pogorszenie się stanu psychicznego medyków mogą też powodować niepokojące, negatywne informacje o przebiegu działań zbrojnych lub rozwoju sytuacji kryzysowej.

Spśród innych problemów, które mogą utrudnić wykonywanie zadań przez służbę zdrowia, należy wymienić niekorzystne rozwiązania natury logistycznej, np. zlecenie zewnętrznym firmom świadczenia usług, takich jak: dostarczanie żywienia chorym, pranie bielizny szpitalnej, wywóz i utylizacja odpadów medycznych oraz sterylizacja sprzętu medycznego. Szpitale, dążąc do obniżania kosztów, likwidują komórki organizacyjne nieuczestniczące w procesie leczenia. Podczas kryzysu nie będzie czasowych, finansowych i organizacyjnych możliwości odtworzenia zlikwidowanej infrastruktury logistycznej szpitali, a firmy wyłonione w drodze przetargów bardzo często znajdują się w dużej odległości od szpitali i w przypadku uszkodzenia infrastruktury komunikacyjnej nie będą w stanie wywiązać się ze swoich obowiązków.

## **Sposoby przygotowania służby zdrowia do sytuacji kryzysowej i wojny**

Zwiększona liczba osób wymagających pomocy medycznej podczas sytuacji kryzysowej będzie wymuszała na służbie zdrowia szybkie wprowadzenie zmian organizacyjnych różniących się od funkcjonowania szpitali podczas okresu pokoju i stabilności. W celu przygotowania służby zdrowia do wypełniania swojej roli podczas kryzysu należy przeprowadzić szczegółowe prace koncepcyjne, obejmujące [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. 2012r. , poz. 741, § 1)]:

- zaplanowanie i realizację zadań obronnych;
- koordynowanie planowania i realizacji zadań obronnych;
- określenie zasad współdziałania organów administracji publicznej, zakładów opieki zdrowotnej i innych jednostek organizacyjnych w planowaniu i realizacji zadań na potrzeby obronne państwa.

Planowanie i realizacja zadań obronnych przez służbę zdrowia odbywa się na wszystkich szczeblach administracji publicznej i jest bezpośrednio nadzorowana przez: ministra zdrowia; wojewodów; organy jednostek samorządu terytorialnego; podmioty lecznicze. Plany obronne podlegają corocznej aktualizacji.

Zakres prac planistycznych, które należy wykonać w ramach przygotowań obron-

nych służby zdrowia obejmuje [Dz.U. 2012 r., poz. 741, § 1, pkt 1]:

- zwiększenie bazy szpitalnej i zmianę jej profilu;
- tworzenie zastępczych miejsc szpitalnych;
- zorganizowanie działań ambulatoryjnej opieki zdrowotnej;
- określenie norm i wskaźników zatrudnienia w zakładach opieki zdrowotnej;
- określenie sposobu wykorzystania jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi;
- określenie sposobu zabezpieczenia sanitarno-epidemiologicznego;
- określenie sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego;
- określenie sposobu realizacji świadczeń na rzecz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra obrony narodowej i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- określenie zasad prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości medycznej w warunkach masowych strat sanitarnych.
- określenie sposobów zabezpieczenia potrzeb kadrowych;
- szkolenie w zakresie realizacji zadań wynikających z planów;
- określenie sposobu realizacji świadczeń na rzecz jednostek organizacyjnych publicznej i niepublicznej służby zdrowia realizujących zadania obronne.

W sytuacji kryzysu militarnego zasadniczym problemem służby zdrowia będzie zwiększony napływ poszkodowanych — najczęściej rannych — wymagających pomocy chirurgicznej. W sytuacji, gdy pojawi się takie zagrożenie, konieczne będzie zwiększenie bazy szpitalnej, zmiana jej profilu i utworzenie zastępczych miejsc szpitalnych. Dla potrzeb prac planistycznych przyjmuje się, że na 10 tysięcy mieszkańców powinno być przygotowanych nie mniej niż 75 łóżek szpitalnych, przy czym 50% powinny stanowić łóżka zabiegowe, w tym łóżka przewidziane na potrzeby służb mundurowych tj. Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz wojsk sojusznicych. Planowana liczba łóżek bazy szpitalnej może zostać zwiększona przez wojewodę, jeżeli będą za tym przemawiały wyniki z przeprowadzonych analiz zagrożeń.

W omawianym rozporządzeniu zapewne przypadkowo lub przez nieuwagę pominięto obowiązek zapewnienia opieki medycznej rannym i chorym jeńcom wojennym, którzy mogliby się znaleźć we władzy państwa polskiego. Obowiązek taki nakłada art. 15 III Konwencji genewskiej z 12.08.1949 r., który stanowi, że „mocarstwo zatrzymujące jeńców wojennych obowiązane będzie do bezpłatnego ich utrzymania i dostarczania im bezpłatnie opieki lekarskiej, jakiej wymaga ich stan zdrowia”

[Dz. U. 1956. Nr 38, poz. 175].

Zwiększenie bazy szpitalnej będzie realizowane poprzez dwa rodzaje działań. Pierwszy z nich polega na dostawieniu dodatkowych łóżek w salach chorych oraz wykorzystaniu pomieszczeń administracyjnych i socjalnych jako sal chorych. Należy mieć na uwadze, że nie zawsze wprowadzone zmiany będą zgodne z normami obowiązującymi w czasie pokoju.

Drugim sposobem jest rozwinięcie zespołów zastępczych miejsc szpitalnych (ZMSz). Zastępcze miejsca szpitalne przeznaczone są do uzupełnienia łóżkowej bazy szpitalnej kraju poprzez zmianę przeznaczenia budynków wykorzystywanych dotychczas przez służbę zdrowia jako: szpitale ogólne i specjalistyczne; zakłady opiekuńczo-lecznicze i pielęgnacyjno-opiekuńcze; sanatoria, zakłady uzdrowiskowe. Celem funkcjonowania ZMSz jest udzielanie świadczeń zdrowotnych poszkodowanym, rannym i chorym oraz szybkie zwolnienie łóżek szpitalnych. Zadania realizowane przez zespoły zastępczych miejsc szpitalnych obejmują udzielanie świadczeń zdrowotnych poszkodowanym, rannym i chorym, którzy:

- nie wymagają przyjęcia do szpitala;
- oczekują na przyjęcie do szpitala lub transport zgodnie ze wskazaniami medycznymi;
- przeszli zabiegi operacyjne, po których nie jest wymagany pobyt w szpitalu;
- mogą kontynuować proces leczenia, rekonwalescencji i rehabilitacji w trybie innym niż pobyt w szpitalu.

Drugim zadaniem ZMSz jest zapewnienie leczenia objawowego oraz pielęgnacji pacjentów w stanach terminalnych.

Liczbę i lokalizację zastępczych miejsc szpitalnych na obszarze województwa określa wojewoda w porozumieniu z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), starostą i marszałkiem województwa. Zgodnie z obowiązującymi normami liczba ZMSz powinna wynosić nie mniej niż 50 na 10 000 mieszkańców, przy czym wielkość jednego zespołu nie powinna przekraczać 200 łóżek. Ze względu na ograniczony zakres świadczeń medycznych realizowanych przez ZMSz ich struktura jest mniejsza niż w przypadku typowych szpitali. Standardowy zespół ZMSz powinien składać się z następujących komórek organizacyjnych:

- izby przyjęć,
- punktu zabiegów sanitarnych i specjalnych,
- pomieszczeń dla chorych,
- pomieszczeń do udzielania świadczeń zdrowotnych.

Źródłem zaopatrzenia dla zespołów ZMSz mogą być:

- rezerwy strategiczne produktów leczniczych i wyrobów medycznych;



- produkty lecznicze i wyroby medyczne będące w dyspozycji jednostek organizacyjnych służby zdrowia;
- sprzęt gospodarczy, środki transportowe, łóżka, materace, bielizna pościelowa, środki spożywcze i inne pozyskane w oparciu o świadczenia rzeczowe<sup>8</sup>.

Świadczenia na rzecz obronności realizowane przez służbę zdrowia obejmują również wydzielenie łóżek dla potrzeb służb mundurowych. Ze względu na prawdopodobnie dużą liczbę poszkodowanych należy zawczasu przeprowadzić prace planistyczne uwzględniające konieczność sporządzenia [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach [Dz.U. 2012, poz. 741, § 21, pkt 1]:

- szkiców sytuacyjnych obiektów planowanych na obiekty medyczne,
- zestawień wyposażenia pomieszczeń ze wskazaniem źródeł jego uzupełnienia,
- wykazu prac adaptacyjnych niezbędnych do wykonania,
- kalkulacji w zakresie ilości personelu medycznego i pomocniczego niezbędnego do zabezpieczenia funkcjonowania wydzielonych łóżek dla potrzeb służb mundurowych.

W ramach pozostałych prac planistycznych należy zadbać o właściwe zabezpieczenie logistyczne, które musi obejmować rozwiązania organizacyjne dotyczące [Rozporządzenie § 21, pkt. 5]:

- zaopatrzenia w produkty lecznicze i wyroby medyczne,
- zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną (zasilania awaryjne),
- organizacji żywienia,
- zakwaterowania pomocniczego personelu medycznego,
- postępowania z odpadami medycznymi,
- postępowania ze zwłokami i organizowaniem pochówków.

Wydzielenie łóżek dla potrzeb służb mundurowych nakłada również obowiązek przygotowania dokumentacji medycznej w sytuacji masowych strat sanitarnych. Z oczywistych powodów dokumentacja ta będzie uproszczona, jednak muszą się w niej znajdować formularze:

- kart ewakuacyjnych rannego lub chorego, z krótką historią choroby,

---

<sup>8</sup> Świadczenie rzeczowe — rodzaj świadczeń na rzecz obrony, polegający na oddaniu do użytkowania jednostkom i instytucjom wojskowym pomieszczeń, terenów, środków transportu, maszyn, narzędzi i innego sprzętu. Obowiązek świadczeń rzeczowych może być nałożony na urzędy i instytucje państwowe, podmioty gospodarcze i inne organizacje. W czasie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny obowiązek ten dotyczy również osób fizycznych. Źródło: *Słownik terminów w zakresie bezpieczeństwa narodowego* 2002 r., s. 150.

- sprawozdań o przemieszczeniu rannych i chorych w jednostkach organizacyjnych służby zdrowia,
- meldunku nadzwyczajnego do jednostki nadzorującej, w którym odnotowuje się każde zdarzenie nadzwyczajne<sup>9</sup>,
- receptariuszy szpitalnych oraz innych dokumentów umożliwiających ewidencjonowanie i rozliczanie zużytych materiałów i sprzętu.

W szpitalu musi być prowadzona księga główna punktu przyjęć i klasyfikacji rannych i chorych wraz ze skorowidzem, która pełni rolę księgi izby przyjęć szpitala.

Przygotowanie służby zdrowia do wykonywania zadań obronnych państwa obejmuje również konieczność zapewnienia niezbędnej obsady personalnej dla nowotworzonych placówek medycznych. Podstawę do naliczenia obsady kadrowej bazy szpitalnej oraz ZMS na potrzeby obronne państwa, stanowią normy i wskaźniki zatrudnienia umieszczone w załączniku do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach. Określają one minimalne potrzeby kadrowe, które muszą być spełnione, aby szpitale i ZMS mogły skutecznie wypełnić swoją rolę podczas kryzysu. Dla uzyskania pełnych i wiarygodnych danych o możliwościach zapewnienia potrzeb kadrowych służby zdrowia na wypadek wojny i sytuacji kryzysowej każdego roku prowadzi się na wszystkich szczeblach administracji publicznej bilans personelu medycznego. Za sporządzenie corocznego bilansu personelu medycznego za poprzedni rok odpowiadają: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa. Bilans sporządza się w terminie do dn. 28 lutego i przesyła wojewodzie. Za przygotowanie obsady stanowisk personelu medycznego w zespołach zastępczych miejsc szpitalnych odpowiadają kierownicy jednostek organizacyjnych służby zdrowia, na które nałożono obowiązek rozwinięcia ZMS. W przypadku braku możliwości zapewnienia obsady personelu medycznego kierownik tej jednostki zobowiązany jest do poinformowania o tym fakcie organ jednostki samorządu terytorialnego, administrującego obszarem, na którym zaplanowano utworzenie ZMS.

Podczas planowania zadań obronnych należy uwzględnić zwiększone zapotrzebowanie na krew i preparaty krwiopochodne niezbędne podczas operacji oraz leczenia rannych i poszkodowanych. Oprócz konieczności zapewnienia zapasów na czas wojny konieczne jest zorganizowanie systemu uzupełniania krwi w szpitalach poprzez stacje krwiodawstwa wszystkich szczebli. Ważne jest, aby krew spełniała nie

---

<sup>9</sup> „Zdarzenie nadzwyczajne” w odniesieniu do jednostek służby zdrowia oznacza szczególnie przypadki zachorowań na niebezpieczne choroby zakaźne lub zniszczenie jednostki organizacyjnej służby zdrowia uniemożliwiającej jej dalszą działalność.. Uwaga autora.

tylko wymogi dotyczące oznaczenia jej grupy, ale również odpowiedniej jakości, tj. nie stwarzała ryzyka zachorowania w przyszłości na chorobę zakaźną przenoszoną z krwią. W planach placówek służby krwi uwzględnia się następujące potrzeby:

- przygotowania do zwiększonego co najmniej o 100% poboru, przetwarzania, przechowywania i wydawania krwi oraz preparatów krwiopochodnych,
- zapewnienia odpowiedniej ilości zapasów pojemników, odczynników chemicznych i innych materiałów niezbędnych do pobierania, przechowywania i preparatyki krwi,
- zapewnienia odpowiednich zapasów surowic wzorcowych oraz testów do badania krwiodawców w kierunku HIV, WZW, kiły i innych,
- zwiększenie liczby punktów poboru krwi.

Spśród rozwiązań prawno-organizacyjnych, które mogą znaleźć zastosowanie podczas konfliktu zbrojnego, zalecanych przez Międzynarodowe Prawo Humanitarne, należy wskazać możliwość przygotowania stref i miejscowości sanitarnych [Konwencja o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych (I konwencja genewska), Genewa, 12 sierpnia 1949 r. [Dz.U. 1956 r. Nr 38, poz. 171, art. 23]]. Są to obszary wybrane w ramach przygotowań obronnych państwa, tak usytuowane i zorganizowane, by mogły chronić przed niebezpieczeństwami wojny:

- rannych i chorych,
- personel medyczny,
- pozostały personel wykonujący zadania na rzecz rannych i chorych.

Do osób, które są upoważnione do przebywania w strefach i miejscowościach sanitarnych zalicza się:

- rannych i chorych, wojskowych oraz cywilów,
- personel medyczny,
- personel administracyjny, techniczny i zaopatrzeniowy jednostek medycznych;
- personel zatrudniony przy zarządzaniu i zaopatrywaniu strefy,
- miejscową ludność.

Strefy i miejscowości sanitarne nie mogą być usytuowane na terenie, na którym występuje duże prawdopodobieństwo prowadzenia działań zbrojnych. Zajmują one powierzchniowo większy obszar niż miejscowości sanitarne, a w niektórych sytuacjach mogą obejmować kilka miejscowości. Projekt układu w sprawie stref i miejscowości sanitarnych znajduje się w Załączniku I do I konwencji genewskiej z dn. 12.08.1949 r.

Podczas wojny lub sytuacji kryzysowej może dojść do zdarzenia radiacyjnego spowodowanego użyciem broni jądrowej lub uwolnieniem substancji promieniotwórczych na skutek uszkodzenia zakładów energetyki jądrowej. W przypadku takiej

sytuacji zastosowanie mają plany postępowania awaryjnego określone w przepisach prawa atomowego, które opracowuje się na szczeblu województwa [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach [Dz.U. 2012, poz. 741, § 19]]. Zadaniem wojewody w tym zakresie jest ustalenie niezbędnej ilości preparatów stabilnego jodu oraz określenie miejsca ich przechowywania i dystrybucji na terenie województwa w porozumieniu z właściwymi organami jednostek samorządu terytorialnego.

Podczas kryzysu militarnego niezwykle ważną rzeczą jest oznaczenie obiektów medycznych w celu zapewnienia ich ochrony i bezpieczeństwa funkcjonowania. Zgodnie z konwencjami genewskimi wojskowe obiekty medyczne powinny być oznakowane znakiem ochronnym w postaci krzyża genewskiego (czerwony krzyż na białym tle) zarówno w czasie pokoju, jak i wojny [Konwencja o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych (I konwencja genewska), Genewa, 12.08.1949 r. (Dz. U. 1956, nr 38, poz. 171, art. 44)]. Cywilna służba zdrowia nie posiada tego przywileju podczas pokoju, jednak PD I zrównał w zakresie ochrony wojskowe i cywilne służby medyczne ze względu na ten sam rodzaj działalności medycznej wykonywanej podczas konfliktu zbrojnego i kryzysu [Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12.08.1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), Genewa, 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. 1992, nr. 41, poz. 175, art. 8, ust. c, e)]. Z tego powodu podczas wojny obiekty cywilnej służby zdrowia powinny być chronione znakiem ochronnym, o ile są one zaangażowane i upoważnione przez władze cywilne lub wojskowe do wypełniania zadań związanych z ochroną zdrowia. Oprócz wymienionych dotychczas obiektów medycznych ochronie podlegają doraźnie organizowane jednostki medyczne, takie jak: punkty zbiórki rannych osób cywilnych; szpitale organizowane w szkołach, obiektach biurowych, hotelach; punkty szczepień; ośrodki pobierania krwi.

Prawo humanitarne zaleca, aby wojskowy personel medyczny nosił opaskę ze znakiem czerwonego krzyża albo czerwonego półksiężyca na lewym ramieniu. Oprócz zewnętrznych oznak służb medycznych personel sanitarny powinien posiadać kartę tożsamości. Takie same zasady dotyczą cywilnego personelu publicznej służby, pod warunkiem, że jest on zaangażowany i upoważniony przez władze cywilne lub wojskowe do wypełniania zadań związanych z ochroną zdrowia podczas konfliktu zbrojnego.

Szczególnego znaczenia nabiera problem rozpoznania znaku ochronnego w nocy oraz w warunkach złej widoczności. Protokół dodatkowy I uszczegółowił tę kwestię w Załączniku I, określając, że znak ochronny powinien być dobrze oświetlo-

ny lub mieć postać znaku świetlnego. Ponadto powinien być wykonany z materiału, który zapewni możliwość jego wykrycia za pomocą technicznych środków rozpoznania. Dodatkowym sygnałem mogącym wskazać, że dany obiekt jest urządzeniem medycznym podlegającym ochronie, jest umieszczenie na nim napisu SZPITAL lub HOSPITAL.

## Wnioski

Przygotowanie służby zdrowia do wypełnienia zadań obronnych jest działaniem złożonym, wymagającym wielu prac koncepcyjnych, planistycznych, oraz niezwykle skomplikowanym pod względem logistycznym. Obowiązujące dokumenty nie normują wszystkich aspektów realizacji zadań w ww. zakresie, pozostawiając nierozwiązane problemy natury logistycznej oraz te związane z finansowaniem działalności medycznej podczas kryzysu. W wielu kwestiach regulują sprawy pobieżnie lub nie dają wystarczającej odpowiedzi, w jaki sposób powinny być wykonywane nałożone zadania. Do spraw wymagających dokładnego doprecyzowania należą: sposób uzupełniania zużytych leków i środków opatrunkowych, zasady wyposażania szpitali w sprzęt diagnostyczny i laboratoryjny, określenie minimalnego zakresu badań diagnostycznych, które mogą być wykonywane w warunkach wojny i kryzysu. Osobną kwestią jest m.in. rozwiązanie problemów: zaopatrzenia obiektów medycznych w niezbędne media, żywienia chorych, prania bielizny, utylizacji odpadów medycznych. Podobnie wygląda problem oznaczenia obiektów medycznych znakami ochronnymi. Prace te powinny zostać określone w planach realizacji zadań na potrzeby obronne państwa przez podmioty lecznicze podczas osiągania kolejnych stanów gotowości obronnej państwa. Do zrealizowania sugerowanych przez autora wniosków niezbędne są celowe nakłady finansowe, które powinny być w sposób ciągły kierowane do podmiotów wyznaczonych do wykonywania zadań obronnych. Kwesta ta wymaga pilnych rozwiązań ustawowych, wskazujących źródła finansowania przygotowań obronnych służby zdrowia. Należy podkreślić, iż w procesie planowania i przekazywania środków finansowych na realizację zadań obronnych dla podmiotów wykonawczych służby zdrowia powinni uczestniczyć wszyscy potencjalni użytkownicy omawianego systemu, tj.: Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz pozostałe służby mundurowe. Stawianie zadań obronnych szpitalom, których organem założycielskim są najczęściej władze samorządowe różnych szczebli, często zadłużone i borykające się z problemami finansowymi, nie spowoduje poprawy sytuacji bez centralnego wsparcia finansowego.

Warto przypomnieć, że prawidłowo zorganizowana pomoc medyczna podczas konfliktu zbrojnego jest czynnikiem budującym morale wojska, przekładającym się bezpośrednio na jego efektywność bojową. Najlepiej świadczą o tym słowa Rafała Czerwiakowskiego<sup>10</sup>: „Od doświadczonych w dziełach wojennych mężów upewniony na pochwałę chirurgii śmiało twierdzą, iż żołnierz z większą odwagą i śmiałością na nieprzyjaciela idzie, dzielnie uderza i na największe naraża się niebezpieczeństwa, kiedy wie, wątpić nie może, że raniony w bitwie prędki i dowodny mieć będzie ratunek, a w przypadku niedołążności lub kalectwa — niezawodne życia opatrzenie. Z historii wojennej i z biografii bohaterów można by jeszcze na zaletę chirurgii i to przytoczyć, iż ona z samej nawet klęski walecznego żołnierza do odniesienia triumfu z nieprzyjaciół częstokroć przyczynia się” [Czerwiakowski 1791].

W niniejszym artykule przedstawiono wybrane problemy funkcjonowania służby zdrowia w czasie kryzysu i w czasie wojny, problemy, które uznano za istotne i wymagające dalszych prac legislacyjnych i organizacyjnych. Należy mieć nadzieję, że obecny czas pokoju i niewielkie zagrożenie militarne Polski nie spowoduje zaniedbań w zakresie przygotowań obronnych służby zdrowia i przyczyni się do poprawy działania systemu ochrony zdrowia podczas sytuacji kryzysowych.

## Bibliografia

### Opracowania zwarte:

BBN (2013), *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.

Czerwiakowski R.J. (1791), *Dyssertacja o szlachetności, potrzebie i użytku chirurgii w poźyciu ludzkim, w wojsku, przy położach i w nauce lekarskiej*, Kraków [w:] E. Grzelak (oprac.), *Chirurgia praktyczna Rafała Józefa Czerwiakowskiego*, Wyd. MON, Warszawa 1969.

Flemming M. (1991), *Międzynarodowe Prawo Konfliktów Zbrojnych, Zbiór dokumentów*, Artekon, Warszawa.

MON (1969), Grzelak E. (oprac.), *Chirurgia praktyczna Rafała Józefa Czerwiakowskiego*, Warszawa.

---

<sup>10</sup> Rafał Józef Czerwiakowski (1743–1816) — polski anatom, chirurg, położnik, twórca pierwszej w Polsce katedry chirurgii, często nazywany nazwany „ojcem polskiej chirurgii”. W czasie powstania kościuszkowskiego pełnił funkcję naczelnego chirurga wojsk polskich. Był pierwszym w Polsce organizatorem kształcenia chirurgów oraz autorem podręczników chirurgicznych. Uwaga autora.

MON (1979), *Leksykon wiedzy wojskowej*, Warszawa.

AON (2002), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa.

**Artykuły:**

Kaleta W. (2013), *Furtka do specjalizacji*, „Polska zbrojna”, nr 5 (805).

Nawrot B., Majewski S. (2009), *Program Mobilizacji Gospodarki na lata 2009–2018*, „Przegląd Logistyczny”, nr 3.

**Dokumenty i akty prawne:**

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (2013), *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997.

Konwencja o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych (konwencja genewska), Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. 1956. Nr 38, poz. 171).

Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), Genewa, 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. 1992, nr 41, poz. 175).

Rada Ministrów (2013), *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa RP 2022*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/publikacje-i-dokumenty/dokumenty/4901,Strategia-rozwoju-systemu-bezpieczenstwa-narodowego-Rzeczypospolitej-Polskiej-20.html> [9 kwietnia 2013].

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystywania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. 2004 r. Nr 143, poz. 1515).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. 2012 r., poz. 741).





## Piotr Rozwadowski

Społeczna Akademia Nauk

piotr\_rozwadowski@o2.pl

# Wpływ uwarunkowań historycznych na tworzenie strategii i polityki bezpieczeństwa państwa

## Historical Factors and Contemporary National Security

**Abstract:** The influence of historical background on contemporary security is undeniable. Numerous sources of both threats and opportunities are deeply rooted in history. Fukuyama's „The End of History”, a thesis articulated at the turn of the 21st Century, has not yet found its true reflection in reality. The author displayed a great, although unjustified deal of optimism by pointing out „the crisis of authoritarianism and the worldwide democratic revolution”. Reality verified these views. Various threats arose and emerged from conflicts over the course of centuries, such as territorial, religious, and cultural conflicts, and one of the most commonly used argument during these debates is historical background.

In some cases it is difficult to distinguish an excuse from an actual historical background viewpoint regarding conflicts around the world. Faced with this problem are people who are especially bombarded with new media propaganda. The conflict in East Ukraine is a sad, but perfect example of this problem. In this „hybrid” warfare, the anti-Ukrainian side uses mostly the slogan of battle against Nazis and Banderivtsi. In this case the explicitly visible historical connotations are undeniable.

The assumption that the drive for prosperity, or the will to maintain a certain lifestyle, will eliminate aggression in international relations turned out to be tragically wrong, because economic and diplomatic litigations can easily change into military operations of various levels of intensity.

**Key words:** The History, the Security, the Strategy, the Policy

Nauki o bezpieczeństwie mają wymiar praktyczny. Spełniają trzy podstawowe funkcje: diagnostyczną, prognostyczną i rekomendacyjną. Historia bezpieczeństwa jest szczególnie pomocna w zakresie diagnozy i prognozowania zdarzeń. Powtarzalność niektórych zdarzeń, zwłaszcza w makroskali, pozwala nie tylko określić ich wzajemne podobieństwo, ale także wskazać etap procesu, na którym znajduje się podmiot (np. państwo, naród) oraz możliwe scenariusze wydarzeń. Z punktu widzenia nauk o bezpieczeństwie najistotniejsze elementy to prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń oraz ich negatywny (zagrożenia) lub pozytywny wpływ (szanse) na stan podmiotu, jego trwanie i rozwój. Badane są zatem zdarzenia w perspektywie historycznej pod kątem stanu bezpieczeństwa podmiotów w przeszłości. Stawiane diagnozy zawierają zazwyczaj elementy komparatystyki. Elementy teraźniejszości porównywane są z odpowiednimi zjawiskami i procesami zachodzącymi w przeszłości, zwłaszcza jeśli miały one charakter cykliczny i zachodziły w różnym czasie i przestrzeni. Dotyczy to zwłaszcza zjawisk, takich jak narodziny, rozkwit i upadek imperiów czy prowadzenie wojen. Diagnozy obarczone mogą być jednak błędami związanymi z deficytem informacji lub subiektywnym, zwłaszcza o podłożu ideologicznym, nastawieniem badacza (badaczy). Jeszcze trudniej postawić prawidłową diagnozę. Obarczona jest ona zazwyczaj poważnym ryzykiem związanym z wielością zmiennych. Nie jest możliwa bez uwzględnienia doświadczeń historycznych.

Wpływ uwarunkowań historycznych na współczesne bezpieczeństwo jest niepodważalny. Obserwujemy to zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym na poziomie stosunków bilateralnych, regionalnych i globalnych. Zarówno źródła wielu zagrożeń, jak i szans mają swe głębokie korzenie historyczne. Teza Fukuyamy o „końcu historii”, ogłoszona na przełomie XX i XXI wieku, nie znalazła potwierdzenia [Fukuyama 2009]. Autor wykazał się nieuzasadnionym optymizmem, głosząc „kryzys autorytaryzmu i ogólnoświatową rewolucję demokratyczną” [Fukuyama 2009, s. 193]. Tworząc swe dzieło, liczył na powszechne przyjęcie liberalizmu jako ideologii i praktyki społeczno-ekonomicznej zapewniającej rozwój państw i kształtującej globalne stosunki międzynarodowe.

Rzeczywistość zweryfikowała te poglądy. Podobnie stało się z pozytywną wizją przyszłości przedstawioną przez Alвина Tofflera w *Szoku przyszłości* (1970 r.) i *Trzeciej fali* (1980 r.). Widział on szanse ludzkości w rozwoju technologii informacyjnych: „[...] pod krzykliwym rozgardiaszem pozornie bezsensownych zdarzeń kryje się zdumiewający i budzący nadzieję schemat [...] przez ogromne połacie świata przetacza się dziś potężna fala, tworząc nowe miejsca do pracy, zabawy, wychowania dzieci... zaczynają pękać z traskiem stare systemy wartości” [Toffler 1997, ss. 31–32].

Zagrożenia wynikają z powstałych na przestrzeni dziejów konfliktów o różnym charakterze: terytorialnym, religijnym i kulturowym. Na przykład co pewien czas odzywają się spory o Cypr, Falklandy-Malwiny, Kaszmir, a nawet Gibraltar. Większych lub mniejszych spornych terytoriów jest mnóstwo, a na dodatek wciąż ich przybywa (np. Arktyka). Jednym z najczęstszych argumentów wyciąganych dla uzasadnienia praw skonfliktowanych stron są racje historyczne.

W niektórych przypadkach trudno odróżnić, co jest pretekstem, a co rzeczywistym historycznym podłożem sporu. Przed problemem tym stają zwłaszcza ludzie bombardowani propagandą w nowoczesnych środkach przekazu. Smutnym, ale doskonale obrazującym to zagadnienie, przykładem jest konflikt na wschodzie Ukrainy. W wojnie hybrydowej strona antyukraińska posługuje się przede wszystkim hasłem walki z faszystami, nazistami i banderowcami<sup>1</sup>. Konotacje historyczne są w tym przypadku bezsporne, pozostaje jednak pytanie, czy są to autentyczne powody, którymi kierują się przywódcy rebelii i ich mocodawcy.

Założenie, że dążenie do dobrobytu, a zwłaszcza jego dość bliska perspektywa, lub chęć utrzymania poziomu życia spowodują wyeliminowanie agresji ze stosunków międzynarodowych, nie znalazło potwierdzenia w rzeczywistości. Konflikty z płaszczyzny ekonomicznej i dyplomatycznej przenoszą się na działania militarne o różnym stopniu natężenia: od demonstracji do wojny. Co ciekawe, pomimo starań Międzynarodowego Funduszu Walutowego i sukcesów na tym polu liberalizm nie oznacza ani końca dyktatur, ani zapanowania światowego pokoju [Stiglitz 2006, s. 186]. Kwestie historyczne są albo propagandowym pretekstem konfliktu, albo jego autentycznym powodem.

Konflikty religijne i kulturowe mają również odniesienie historyczne. Orina Falacci, przestrzegając świat zachodni przed islamem, pokazywała także najmroczniejsze karty tej religii. Z drugiej strony Stany Zjednoczone i państwa kultury chrześcijańskiej propagandowo przedstawiane są jako kolonizatorzy i kontynuatorzy krucjat.

Spory wewnątrz islamu, a także izraelsko-arabskie mają niezwykle długą historię. Sunnici i szyici prowadzą wielowiekowy konflikt, którego ofiary liczone są w milionach. Powodem tej permanentnej wojny religijnej jest początkowy okres istnienia islamu (konflikt ten jest dla wyznawców innych religii w zasadzie niezrozumiały). Co więcej, spór ten nie wygasa (jak np. pomiędzy katolikami a protestantami), a podsycany jest z coraz to większą siłą.

---

<sup>1</sup> Poprawki do niniejszego tekstu zostały naniesione 27.10.2014 r., po wyborach parlamentarnych na Ukrainie, w których znany z radykalno-nacjonalistycznych haseł Prawy Sektor nie przekroczył progu wyborczego (przyp. PR).

Odpowiednie zrozumienie historii, uświadomienie sobie źródeł konfliktów może być również szansą dla bezpieczeństwa. Dobrym przykładem są tu stosunki polsko-ukraińskie. Mimo niełatwych dziejów rysuje się wyraźna szansa na znalezienie wspólnych akcentów – które staną się silniejsze niż sprzeczności — łączących oba narody.

Warto też pamiętać, że motywy historyczne wykorzystywane są często przez antydemokratyczne reżimy lub ugrupowania do manipulowania grupami społecznymi, religijnymi, etnicznymi, a nawet całymi narodami. I tu warto przytoczyć przykład narodów polskiego i ukraińskiego, które w okresie komunizmu były nastawiane przeciwko sobie.

Omawiana problematyka wymaga jeszcze wielu pogłębionych badań w obszarze nauk społeczno-humanistycznych. Jesteśmy dopiero na początku drogi do zrozumienia wzajemnych relacji między historią a współczesnym budowaniem bezpieczeństwa. Wstępnie możemy jednak postawić pytanie badawcze o rolę czynnika historycznego w predykcji bezpieczeństwa podmiotów prawa międzynarodowego<sup>2</sup>.

W uproszczeniu, prognostyka to naukowa próba przewidywania przyszłości, która jest niepewna [Sułek 2010, s. 16]. Człowiek chcący poznać przyszłość nie tylko zaspokaja swoją zwykłą ciekawość, lecz także stwarza solidną bazę pozwalającą na podejmowanie decyzji i działań, które są najbardziej trafne lub obciążone jak najmniejszym ryzykiem porażki [Stryjski 2004, s. 32].

Prognozy są klasyfikowane według zróżnicowanych kryteriów. Mając na uwadze bezpieczeństwo narodowe, do najważniejszych należy zaliczyć:

- horyzont czasowy,
- funkcję,
- charakter prognozowanych zdarzeń,
- dziedzinę,
- możliwość wpływu na przyszłe wydarzenia [Sułek 2010, s. 16].

Z uwagi na horyzont czasowy prognozy wyodrębniamy: prognozy krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe. Orientacyjne określenie horyzontu czasowego zależne jest od prognozowanej dziedziny; w naszym przypadku jest nią bezpieczeństwo: krótkoterminowe (do 1 roku); średnioterminowe (2–5 lat); długoterminowe (10–20 lat). Można sklasyfikować również prognozy perspektywiczne obejmujące okres 30–50 lat [Sułek 2010, s. 16]. Im dalszy horyzont czasowy, tym wiarygodność prognozy jest niższa. W tworzeniu tego typu wizji przyszłości wykorzystywać można modele matematyczne, jednak ich wiarygodność, ze względu na wiele niewiadomych, a przede wszystkim zmiennych, jest niewielka. Przykładem nietrafnej

<sup>2</sup>Prognozowanie lub predykcja – (od gr. *prognosis*, 'wiedzieć wcześniej', od łac. *praedictus*, 'przepowiadać') – jest to naukowa metoda przewidywania tego, jak będą kształtowały się przyszłe zdarzenia.

prognozy jest np. zapis w *Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r.*, w którym stwierdzono, że konflikt militarny w Europie nie powinien wystąpić w ciągu 25–30 lat [*Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej 2007*, s. 3]. W powiązaniu z powyższym, a także z kryterium funkcji, prognozy dzielimy na – prognozy taktyczne, operacyjne, strategiczne. Pojawiają się ponadto kategorie predykcji normatywnych (w celu określenia zadań i środków do wybranych potrzeb i przewidywanych celów [E. Nowak (red.) 1998, s. 13]) ostrzegawczych i badawczych. Jako metody prognozowania wykorzystywane są: ekstrapolacja, analogia, ocena ekspercka, heureka, morfologia, metoda scenariuszy, modelowania i symulacji.

Dotychczasowe doświadczenia ludzkości, które określić możemy metodą historyczną oraz dzięki obserwacji, pozwalają stwierdzić, że czynnik historyczny ma największy wpływ na długoterminowe prognozy strategiczne – tworzone ze szczególnym uwzględnieniem metod analogii i heureka – pozwalające na podejmowanie długofalowych decyzji. Prognozy te zaś powinny wpływać na podejmowanie decyzji strategicznych zapobiegających zagrożeniom i pozwalających wykorzystywać szanse w dziedzinie bezpieczeństwa. Warto podkreślić, że zdarzają się prognozy, które sprawdzają się w całości. Zawsze jednak łączą one doświadczenia z wnikliwą analizą bieżącej sytuacji. Na gruncie polskim przykładami są tu Władysław Sikorski i jego opracowanie *Przyszła wojna. Jej możliwości i charakter oraz związane z nią zagadnienia obrony kraju*, wydana w latach trzydziestych, oraz opublikowana w tym samym okresie *Wojna bez walnej bitwy* Tadeusza Kutrzeby. Obaj autorzy trafnie wskazali i ocenili zagrożenia dla Drugiej Rzeczypospolitej oraz charakter przyszłego konfliktu.

Przyjmując, że bezpieczeństwo to taki stan podmiotu, w którym może on trwać i rozwijać się zgodnie ze swoimi aspiracjami, prawidłowa prognoza, oparta m.in. na przesłankach historycznych, pozwala pełniej określić zagrożenia i szanse. Pojawia się tu istotna trzecia funkcja rekomendacyjna. Czynnik historyczny okazuje się zatem niezwykle istotny w procesie tworzenia strategii bezpieczeństwa poszczególnych państw lub podmiotów zbiorowych, takich jak NATO i Unia Europejska. Wiąże się on też z szerokim pojęciem kultury [Czaja 2008, s. 190]. Poszczególne, następujące po sobie strategie uwzględniają zatem zmiany w otoczeniu bezpieczeństwa z uwzględnieniem wcześniejszych doświadczeń. Widać to najlepiej w ewolucji koncepcji strategicznych NATO od 1949 r. do dziś lub w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 i 2014 roku*. W tej pierwszej odniesienie historyczne dotyczy głównie Solidarności i historii najnowszej, druga natomiast w punkcie 95 odnosi się do historycznego dziedzictwa narodu. Strategia bezpieczeństwa nie może się obyć bez analizy doświadczeń historycznych. Za przykład może tu służyć

uwzględnienie położenia Polski na europejskim teatrze działań wojennych na szlaku wschód-zachód czy świadomość nieskuteczności sojuszy. Obecnie pojawia się jednocześnie problem tzw. poprawności politycznej ograniczającej funkcje rekomendacyjne badań historycznych w relacjach tworzenia strategii bezpieczeństwa narodowego. W warunkach polskich odnosi się to zwłaszcza do historycznych wydarzeń i zasłóci w relacjach z sąsiadami. Owa polityczna poprawność nie powinna jednak wykluczać bieżącej analizy zagrożeń i ich realnej oceny. Przykładem mogą tu być ruchy o podłożu nazistowskim w Niemczech czy na Ukrainie. Strategia bezpieczeństwa Polski oraz jej polityka w tym obszarze uwzględniać powinna niebezpieczeństwa o podłożu historycznym i jednocześnie poszukiwać dróg ich neutralizacji.

Ostatecznie wnioskować należy, że oderwanie procesu tworzenia strategii bezpieczeństwa narodowego i prowadzenia polityki bezpieczeństwa od doświadczeń historycznych prowadzi do katastrofy. „Koniec historii” w globalnej wiosce nie nastąpił, wręcz przeciwnie. Do przeszłości odwołują się i odwoływać się będą wszystkie siły i podmioty uczestniczące w grze politycznej w wymiarze regionalnym i geopolitycznym.

## Bibliografia

- Brzozowski A., Kozub M., Niedźwiedzki R. (2010), *Wprowadzenie do strategii bezpieczeństwa*, SWSPiZ, Warszawa.
- Fukuyama F. (2009), *Koniec historii*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Jakubczak R. (2006), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Bellona, Warszawa.
- Jakubczak R., Wołeszo J. (2013), *Obronność teoria i praktyka*, Bellona, Warszawa.
- Lach Z., Łaszczuk A., Skrzyp J. (2008), *Odporność układu polskiej przestrzeni na zakłócenia zewnętrzne – Przestrzenne i terytorialne uwarunkowania obronności i bezpieczeństwa państwa*, AON.
- Lachowski Z. (2011) (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej na przełomie wieków: doświadczenia Biura Bezpieczeństwa Narodowego i strategiczne wyzwania: konferencja z okazji dwudziestolecia BBN 31 stycznia 2011 r.*, BBN, Warszawa.
- Marjański A., Włodarczyk M. (2009) (red.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania*, t. X, z. 6, SWSPiZ, Łódź.
- Marjański A., Sułkowski Ł. (2009) (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, SWSPiZ, Łódź.
- Nowak E. (red) (1998), *Prognozowanie gospodarcze. Metody, modele, zastosowania, przykłady*, Placet, Warszawa.

- Nowak E., Nowak M. (2011), *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa.
- Rzegocki A. (2008), *Racja stanu a polska tradycja myślenia o polityce*, OMP, Kraków.
- Sadowski W. (1981), *Decyzje i prognozy*, PWE, Warszawa.
- Sikorski W. (2010), *Przyszła wojna. Jej możliwości i charakter oraz związane z nim zagrożenia obrony kraju*, Universitas, Warszawa.
- Stryjski K.J. (2004), *Prognozowanie i symulacje międzynarodowe*, WSSM, Łódź.
- Sułek M. (2010), *Prognozowanie i symulacje międzynarodowe*, Scholar, Warszawa.
- Sun Tsu (2003), *Sztuka wojenna*, tłum. R. Stiller, Etiuda, Kraków.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa* (2008), Wydanie VI, AON, Warszawa.
- Toffler A. (1997), *Trzecia fala*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- Zarychta S. (2014), *Doktryny i strategie NATO 1949–2013*, Bellona, Warszawa.

#### **Akty prawne:**

- Konstytucja RP, 2 kwietnia 1997 r.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* (SBN RP) 2014.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* (SBN RP) 2007.
- Zarządzenie Prezydenta RP z 24 maja 2010 r. w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego.





## Paweł Mielniczek

Uniwersytet Warszawski

pawelmielniczek@outlook.com

# Granice prawa do samoobrony państw w prawie międzynarodowym publicznym

## Limits of the Right to Self-Defence of States in Public International Law

**Abstract:** The right to self-defence in the public international law has two different variants: the right to self-defence of individuals and groups of individuals and the right to self-defence of states. Both of these constructions base on the same core concepts, but this article focuses on the specifics of the right to self-defence of states. First, it clarifies the list of general rules governing this variant of the right to self-defence and indicates their initial meaning. Then, it proceeds to critical analysis of each of these requirements and tries to find answers to the following disputed questions: What constitutes an armed attack? Who can commit it? Is the anticipatory self-defence lawful? What exactly is required by the notions of necessity and proportionality? Who can take part in the collective self-defence?

**Key words:** public international law, international criminal law, right to self-defence, law of the armed conflict, use of force

## Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest odnalezienie granic prawa do samoobrony państw w prawie międzynarodowym publicznym. Zbadanie czy danego rodzaju sy-

tuacje są objęte omawianym prawem, wymaga analizy zasad stosowania obydwu wariantów tego prawa, takich jak nagłość, konieczność i proporcjonalność. Użyta w artykule metoda ustalania granic, a zatem i dokładnej treści prawa do samoobrony, polega na czytelnym określeniu poszczególnych zasad jego stosowania, a następnie zestawieniu ich z sytuacjami, które budzą największe wątpliwości.

## Ogólne zasady samoobrony państw

Podstawowym przepisem ustanawiającym prawo do samoobrony państw jest art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych (1945) [Dz.U. 1947 r. Nr 23, poz. 90], który stanowi, że żadna część tego dokumentu (a w szczególności ogólny zakaz groźby lub użycia siły wyrażony w jego art. 2, par. 4) nie może uchybiać niezbywalnemu prawu do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej w przypadku napaści zbrojnej na któregokolwiek członka Narodów Zjednoczonych, zanim Rada Bezpieczeństwa nie podejmie niezbędnych zarządzeń w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Mimo że nie ma określonych wymogów odnoszących się do korzystania z prawa do samoobrony, wskazuje je jedyna wyraźnie wymieniona granica tego prawa. Jest to moment, w którym Rada Bezpieczeństwa podejmie zarządzenia konieczne do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Z fragmentu tego można wywnioskować, że dopóki Rada Bezpieczeństwa nie podejmie takich środków, dopóty państwa, indywidualnie lub zbiorowo, mogą same podejmować zarządzenia niezbędne do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w zakresie własnej obrony. Obowiązek podawania do wiadomości środków podjętych w wykonaniu prawa do samoobrony oraz zakres odpowiedzialności Rady Bezpieczeństwa za bezpieczeństwo międzynarodowe nie mają bezpośredniego wpływu na treść prawa do samoobrony<sup>1</sup>.

Z samego tekstu art. 51 Karty NZ wynika, że z prawa do samoobrony można korzystać indywidualnie lub zbiorowo, co wskazuje na zakaz interwencji ze strony nieupoważnionej strony trzeciej [Wade, Maljević 2010, s. 285]. Obrona taka może mieć miejsce jedynie w odpowiedzi na napaść zbrojną, która faktycznie nastąpiła, i jest ograniczona do zakresu koniecznego do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w tym zakresie. Koniunkcja pokoju i bezpieczeństwa implikuje, że samo podpisanie rozejmu lub nawet traktatu pokojowego nie stanowi granicy prawa do samoobrony, o ile pokój i bezpieczeństwo nie zostały przywrócone w praktyce.

---

<sup>1</sup> Jednakże jeśli państwo nie zgłosi środków, które uzna następnie za podjęte w ramach samoobrony, prawdopodobnie spowoduje to mniejszą wiarygodność takiego twierdzenia. Patrz: Greenwood 2011, par. 31.

Niektórzy autorzy zauważają, że od czasów procesów norymberskich prowadzenie wojny bez uciekania się do samoobrony nie jest już narodowym prawem, lecz międzynarodowym przestępstwem [Bonacker, Safferling 2013, s. 228]. Oznaczałoby to, że prawo do samoobrony stanowi jedynie okoliczność wyłączającą bezprawność, nie zaś zwykłe prawo rozumiane jako uprawnienie względem innego podmiotu prawa międzynarodowego. W tym zakresie opis prawa do samoobrony jako niepozbywalnego, a zarazem przeważającego nad każdą możliwą normą przewidzianą przez Kartę<sup>2</sup>, pociąga za sobą skutek, że nie może być ono zawieszane lub zbyte, a także, że jest ograniczone jedynie przez swoją własną treść. W związku z tym obok użycia siły prawo do samoobrony może również wykluczyć odpowiedzialność za naruszenie zasady nieinterwencji (art. 2 par. 7 Karty NZ).

Z drugiej strony analiza tekstu art. 51 doprowadziła Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości do wniosku, że ma on znaczenie jedynie na tej podstawie, że istnieje „naturalne” lub „niepozbywalne” prawo do samoobrony. Według Trybunału wskazuje to na nie inną niż zwyczajową naturę prawa do samoobrony, nawet jeśli Karta potwierdziła i wpłynęła na jego obecną treść. W sprawie Nikaragui Trybunał stwierdził, że Karta nie reguluje bezpośrednio wszystkich aspektów treści prawa do samoobrony i nie ogranicza go do środków, które są proporcjonalne do napaści zbrojnej i konieczne, aby na nią odpowiedzieć. Jednakże stanowi to regułę ugruntowaną w zwyczajowym prawie międzynarodowym. Trybunał wskazał również, iż Karta NZ nie przewidziała definicji napaści zbrojnej, w związku z czym nie stanowi ona części prawa traktatowego. W efekcie Trybunał orzekł, iż art. 51 nie jest przepisem, który „subsumuje i dołącza się” do zwyczajowego prawa międzynarodowego, lecz wykazuje, że zwyczajowe prawo międzynarodowe w dalszym ciągu istnieje obok prawa traktatowego. Według Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości obszary regulowane przez obydwa źródła prawa nie pokrywają się w pełni, zaś reguły nie mają tej samej treści [*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* 1986, s. 94]. Spośród innych opinii – Christopher Greenwood uważa na przykład, że art. 51 nie tworzy prawa do samoobrony, ale potwierdza normę prawa międzynarodowego zwyczajowego i ustala dla niej granice [Greenwood 2011, ss. 213–215]. Dodam, że wywodzenie dwóch różnych treści tak podstawowego prawa, jakim jest prawo do samoobrony, podkopałoby legitymację prawa międzynarodowego i obniżyło jego przewidywalność. W związku z tym artykuł ten opiera się na założeniu jednej treści prawa do samoobrony państw w prawie międzynarodowym publicznym<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Poprzez użycie słów: „Nic w niniejszej Karcie nie może uchybiać [...]” na początku art. 51 Karty NZ.

<sup>3</sup> Wskazuje się, że również w praktyce państwa wydają się przyjmować samoobronę zgodną z Kartą NZ

## Pojęcie napaści zbrojnej...

Karta NZ nie zawiera definicji napaści zbrojnej. W sprawie Nikaragui Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości odwołał się do Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych<sup>4</sup>, aby odróżnić napaść zbrojną od mniej poważnych form użycia siły<sup>5</sup>. Pośród przykładów tych ostatnich Trybunał przywołał (1) groźbę lub użycie siły w celu naruszenia istniejących granic międzynarodowych innego państwa, lub jako środków załatwiania sporów międzynarodowych, w tym sporów terytorialnych i problemów dotyczących granic państw, (2) akty represji wiążące się z użyciem siły, (3) jakiegokolwiek działanie siłowe, które pozbawia narody prawa do samostanowienia, (4) organizowanie lub zachęcanie organizacji nieregularnych sił lub uzbrojonych band w celu inwazji na terytorium innego państwa, oraz (5) organizowanie, podleganie, pomocnictwo lub uczestnictwo w aktach zamieszek społecznych lub w aktach terrorystycznych w innym państwie, lub przyzwalanie na zorganizowane działania na swoim terytorium, nakierowane na popełnienie takich aktów, kiedy wiążą się one z groźbą lub użyciem siły [*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America) 1986, s. 101]. Ponadto na państwie, które powołuje się na prawo do samoobrony, spoczywa ciężar dowodu, iż padło ono ofiarą napaści zbrojnej [Shaw 2008, s. 1133].

Zgodnie z powyższym rozumowaniem Trybunał nie zgodził się, że prawo do samoobrony obejmowało sytuacje, w których państwo trzecie zapewniało pomoc rebeliantom w formie dostarczenia broni lub wsparcia logistycznego lub innego [Shaw 2008, s. 1134]. Jednakże główne kryterium doniosłości aktu pozwala nam poszukiwać przykładów każdego z tych pięciu działań, które były popełniane na taką skalę, aby kwalifikować się jako napaść zbrojna, zwłaszcza w świetle współczesnych form działań wojennych. Można próbować wypełnić tę lukę poprzez test rozsądnego człowieka, rozwijając model poszukiwania odpowiedzi na pytanie, co stanowi poważną formę użycia siły. Jednak określenia takie jak „poważny” lub „znaczący” wciąż pozostają zbyt niedookreślone, aby pozwolić na udzielanie precyzyjnych odpowiedzi w każdej sytuacji. W związku z tym formy użycia siły mogą być podzielone na te, które w sposób jasny zaliczają się do napaści zbrojnej, te, które w sposób jasny nie są wystarczająco doniosłe, aby zakwalifikować je jako napaść zbrojną, oraz te, któ-

---

jako jedyne dostępne usprawiedliwienie użycia siły inne niż upoważnienie Rady Bezpieczeństwa. Patrz: Crawford 2013, ss. 289–292.

<sup>4</sup> U.N. Doc. A/RES/25/2625 (1970).

<sup>5</sup> W opinii M. Shawa bliższe jej zdefiniowanie jest skrajnie trudne. Patrz: Shaw 2008, s. 1133.

re mieszczą się w szarej strefie pomiędzy tymi dwiema i muszą być uważane za napaść zbrojną w związku z brakiem pewności prawa.

Kwestią sporną jest, kto może popełnić „napaść zbrojną”. W minionej dekadzie ataki terrorystyczne zorganizowane przez podmioty niepaństwowe spowodowały debatę, czy art. 51 Karty NZ odnosi się jedynie do ataków ze strony państw. W tym zakresie, wskazuje się, że wykładnia prawa do samoobrony ma naturę ewolucyjną [Schaff 2013, ss. 183–184]<sup>6</sup>. W swojej analizie D. Bethlehem przypomniał rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ 1368 i 1373 z 2001 i oświadczył, że obecnie prawo do samoobrony bezspornie rozciąga się na podmioty niepaństwowe. Jednocześnie zaakcentował niedostatek przemyślanych i autorytatywnych wytycznych w odniesieniu do jej parametrów oraz stosowania, i zaproponował swoje własne zasady. Zgodnie z nimi napaść zbrojna ze strony podmiotów pozapaństwowych powinna być nieuchronna lub rzeczywista, zaś akcja zbrojna w ramach samoobrony powinna być konieczna i proporcjonalna do zagrożeń stwarzanych przez ten atak. Ponadto powinna być ona stosowana jedynie w ostateczności, w okolicznościach gdy żadne inne skuteczne środki nie są racjonalnie dostępne. Proponuje on również definicję napaści zbrojnej ze strony podmiotów niepaństwowych, co należy uznać za niedopuszczalne rozdwojenie pojęcia „napaść zbrojna” [Bethlehem 2012, ss. 770–778].

Jednakże główny problem w tym obszarze odnosi się do praktycznego rezultatu samoobrony. D. Bethlehem proponuje, aby akcja zbrojna w samoobronie mogła być skierowana przeciwko tym, którzy aktywnie planują, grożą lub popełniają zbrojne napaści, jak również tym, co do których istnieje mocna, racjonalna i obiektywna podstawa wniosku, iż biorą bezpośredni udział w tych atakach poprzez zapewnienie materialnego wsparcia niezbędnego do ich przeprowadzenia. Państwo nie może podejmować akcji zbrojnej w samoobronie przeciwko podmiotowi niepaństwowemu na terytorium lub w ramach jurysdykcji innego państwa bez zgody (wyraźnej lub dorozumianej) tego państwa, jeżeli nie ma zastosowania żadna rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ upoważniająca użycie siły zbrojnej na podstawie rozdziału VII Karty lub innego właściwego przepisu o podobnym skutku. Według autora wymóg zgody nie ma zastosowania w okolicznościach, w których istnieje racjonalna i obiektywna podstawa dla wniosku, że państwo trzecie jest w zмовie z podmiotem niepaństwowym lub w inny sposób nie chce lub nie może skutecznie ograniczyć działalności zbrojnej podmiotu niepaństwowego tak, że pozostawia państwo znajdujące się w konieczności podjęcia samoobrony bez innych, w sposób rozsądny dostępnych i skutecznych środków odpowiedzi na nieuchronną lub rzeczywistą napaść zbrojną [Bethlehem 2012, ss. 770–778].

<sup>6</sup>Współcześnie ta ewolucyjna natura pociąga za sobą m.in. postulaty przystosowania kwestii cyberataków do celów samoobrony. Patrz: Tsagourias 2012, ss. 243–244.

Mimo że art. 51 Karty NZ nie stanowi wyraźnie – jak twierdzą inni badacze – że „napaść zbrojna” musi być dokonana przez państwo, jej ramy miały regulować stosunki pomiędzy państwami. Podejście to zakłada, że jakkolwiek „napaść zbrojna” nie jest ograniczona do działań regularnych sił zbrojnych państwa, to poważne ataki ze strony podmiotów niepaństwowych mogą zostać zakwalifikowane jako „napaść zbrojna” jedynie w sytuacji, gdy działanie to da się przypisać państwu [Nayak, Chhaba 2012, ss. 3–4]. Kwestia momentu, w którym atak ma miejsce, będzie omówiona w rozdziale IV.

Pogodzenie wyżej wymienionych interpretacji może doprowadzić nas do wniosku, że napaść zbrojna może pochodzić ze strony podmiotów innych niż państwa, lecz akty samoobrony w ramach jurysdykcji innego państwa wymagają balansowania prawa do samoobrony z zasadą suwerenności terytorialnej i zakazem użycia siły. Przywołana wyżej literatura wyróżnia trzy odmienne sytuacje: (1) inne państwo wyraża zgodę, (2) napaść zbrojną da się przypisać temu państwu, (3) nie da się przypisać napaści zbrojnej temu państwu, ale wymóg zgody nie ma zastosowania. Pierwsze dwie sytuacje pozwalają na zastosowanie ogólnych zasad regulujących stosowanie prawa do samoobrony. Jeżeli chodzi o trzecią, to należy pamiętać, że interwencja wojskowa bez zgody danego państwa stanowi ingerencję w zasadę suwerenności terytorialnej oraz zakaz użycia siły. Jako taka wymaga ona ustalenia, że w danych okolicznościach prawo do samoobrony przewyższa inne normy prawa międzynarodowego publicznego<sup>7</sup>.

### **...na któregokolwiek członka Narodów Zjednoczonych**

Jako że atak zbrojny na państwo stanowi formę użycia siły, opisaną w art. 2 par. 4 Karty NZ, trzeba przypomnieć, że przepis ten odnosi się do użycia siły przeciwko nietykalności terytorium (integralności terytorialnej) albo niepodległości politycznej któregokolwiek państwa, lub wszelkiego innego sposobu, niezgodnego z zasadami Narodów Zjednoczonych<sup>8</sup>.

To szerokie sformułowanie doprowadziło niektóre państwa zachodnie do wniosku, że w pewnych okolicznościach możliwe jest zastosowanie samoobrony na obcym terytorium w celu ochrony własnych obywateli, w tym personelu ambasady. W związku z tym, że prawo do samoobrony nie ma zastosowania w celu ochrony

<sup>7</sup> Dla praktycznych przykładów balansowania tych wartości. Patrz: Hakimi 2015 oraz Paust 2010, ss. 279–280.

<sup>8</sup> „Odniesienie do samoobrony indywidualnej i zbiorowej w art. 51 było tak wykręcane i rozciągane poza swoje pierwotne znaczenie, iż centralny cel Narodów Zjednoczonych, aby uchronić przyszłe pokolenia od klęsk wojny, został całkowicie zgubiony”. Patrz: Kalecki i in. 2007, ss. 33–34.

samej własności rzeczy znajdujących się za granicą, Malcolm N. Shaw wskazuje, że działanie takie w odniesieniu do własnych obywateli nie powinno przekraczać granic wyznaczonych w sprawie Caroline dla samoobrony wyprzedzającej, omówionej w następnym rozdziale [Shaw 2008, s. 1145].

Podczas gdy zgodnie z powyższym rozumowaniem poważne zagrożenie obywateli znajdujących się za granicą może stanowić napaść zbrojną na państwo w rozumieniu art. 51 Karty NZ, to sytuacje takie nie są uznawane za napaść zbrojną na przykład w rozumieniu art. 5 w zw. z art. 6 Paktu Północnoatlantyckiego (1949) [Dz.U. 2000 r. Nr 87, poz. 970]. Artykuł ten nie zawiera prawa, ale obowiązek reakcji w razie spełnienia się przesłanek korzystania z prawa do samoobrony ustanowionych przez art. 51 Karty NZ. Jednakże wskazuje on, że również te państwa, które powołują się na szeroką interpretację prawa do samoobrony, przyznały w przeszłości, iż użycie siły przeciwko obywatelom znajdującym się za granicą może nie być wystarczająco doniosłe, aby zakwalifikować je jako zbrojną napaść<sup>9</sup>.

## Kwestia samoobrony wyprzedzającej

Nie ulega wątpliwości, że prawo do samoobrony jest ugruntowaną normą zwyczajowego prawa międzynarodowego, której treść wskazuje m.in. incydent Caroline (1837) [Shaw 2008, s. 1131]. W tej sprawie kanadyjscy powstańcy przeciwko rządowi brytyjskiemu okupowali brytyjską wyspę na rzece granicznej między Kanadą a Stanami Zjednoczonymi. Korzystali oni z parowca Caroline w celu transportów wojskowych na wyspę, z której planowali zaatakować stały ląd Kanady. Stany Zjednoczone nie popierały postępowania rebeliantów, nie dysponowały jednak w rejonie wystarczającymi siłami, aby mu zapobiec. Brytyjskie siły zniszczyły Caroline w porcie Stanów Zjednoczonych, zabijając dwie osoby [Greenwood 2009, par. 1].

W powyższej sprawie działanie rządu brytyjskiego na terytorium Stanów Zjednoczonych zostało uznane za zgodne z prawem, nie jako odwet za bunt, ale jako samoobrona wyprzedzająca przyszłe ataki. Następnie rozumowanie to zostało przywołane m.in. przed trybunałem wojskowym w Norymberdze, aby udowodnić, że niemiecka inwazja na Norwegię (1940) stanowiła akt samoobrony w obliczu nieuchronnego lądowania aliantów w tym miejscu. Trybunał odrzucił to twierdzenie i orzekł, iż nie istniała nieuchronna groźba lądowania aliantów w Norwegii, która uzasadniłaby akcję prewencyjną na obcym terytorium [Harris 2010, ss. 746–747].

Jak pisze M. Gillett, praktycznie każdemu użyciu siły w stosunkach międzynarodowych towarzyszy twierdzenie samoobrony w takiej czy innej formie. Przypomina on poglądy literatury potwierdzające stanowisko sekretarza stanu USA przed-

<sup>9</sup> Na temat politycznej natury samoobrony. Patrz: Scott 2012, ss. 93–94.

stawione w sprawie Caroline, zgodnie z którym, aby wyprzedzająca samoobrona była zgodna z prawem, atak stanowiący jej podstawę musi być nagły, przytłaczający i nie pozostawiający ani wyboru środków, ani chwili na zastanowienie [Gillett 2013, ss. 18–19; Shaw 2008, s. 1140]. Mimo że czytelne wypełnienie takich wymogów stanowiłoby silny wskaźnik, że samoobrona była zgodna z prawem, to wprowadzanie pojęć opisowych nie służy pewności prawnej w odniesieniu do granic tego prawa. Patrząc przez pryzmat międzynarodowego konsensusu co do treści prawa do samoobrony w prawie międzynarodowym publicznym, najpewniejszym rozwiązaniem na potrzeby określania granic samoobrony wyprzedzającej byłoby dodanie jedynie koncepcji nagłości.

R. Vatanparast wskazuje, że wyższy standard pewności co do nieuchronnego zagrożenia jest wymagany w celu uniknięcia poważnego przeliczenia się i wprowadzenia w błąd, jak to miało miejsce przed wojną w Iraku (2003–2011) [Vatanparast 2008, ss. 803–805]. Jednakże pojęcie nagłości odnosi się do czasu i okoliczności, w których obrona ma miejsce. Jako takie nie zawiera ono żadnych konkretnych norm, ale stanowi wskaźnik, w jaki sposób w danej sprawie stosować inne zasady regulujące prawo do samoobrony. Innymi słowy, czynnik nagłości determinuje wynik testów konieczności i proporcjonalności.

Ponadto zgodnie z art. 51 Karty NZ prawo do samoobrony jest ograniczone do sytuacji, w których napaść zbrojna na państwo ma miejsce<sup>10</sup>. Jak omówiono wcześniej, wykładnia zakładająca jedną treść prawa do samoobrony zgodną zarówno z normami traktatowego, jak i zwyczajowego prawa międzynarodowego wymaga, aby nie przekraczać granic wyznaczonych przez Kartę. Istnieje tylko jedna droga, aby pogodzić to podejście z wymogami skuteczności samoobrony. Zakaz użycia siły nie zawiera rozróżnienia między samym uśiłowaniem a faktycznym sprawstwem, lecz między groźbą a użyciem siły. Pozwala to na wykładnię, że każde uśiłowanie napaści zbrojnej stanowi napaść zbrojną do celów stosowania prawa do samoobrony. W rezultacie uzasadniona samoobrona może formalnie rozpocząć się w momencie, gdy dowódca wrogiej jednostki wydaje rozkaz do napaści zbrojnej lub w momencie, gdy okoliczności racjonalnie, i obiektywnie wskazują, że agresor przeszedł z fazy przygotowań do bezpośrednich kroków zmierzających do przeprowadzenia napaści zbrojnej (ruchy sił zbrojnych itp.).

## Wymogi konieczności i proporcjonalności

Po pierwsze, jeżeli Rada Bezpieczeństwa ONZ podejmie kroki konieczne do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, to prawo do samoobrony prze-

<sup>10</sup> Patrz angielska wersję językowa, w której użyto słowa „occurs”, tj. ‘występuje’.



staje mieć zastosowanie. Jeżeli zaś Rada Bezpieczeństwa ONZ nie podjęła jeszcze takich kroków, to działania mające na celu utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa są pozostawione zaatakowanemu państwu i jego sojusznikom. Bezsporne jest, że poddanie korzystania z prawa do samoobrony wymogom konieczności i proporcjonalności, jest zasadą zwyczajowego prawa międzynarodowego. Według Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości ten podwójny warunek w równy sposób ma zastosowanie do art. 51 Karty NZ [*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* 1996, s. 245].

Test konieczności interpretowany jest jako wymóg, aby cele samoobrony (na przykład zatrzymanie napaści, jej odparcie i odzyskanie okupowanego terytorium) nie mogły być osiągnięte inaczej niż przez zastosowaną formę reakcji (użycie siły), zaś stopień takiej reakcji nie może przekraczać tego, co jest zasadnie wymagane dla osiągnięcia tych celów [Greenwood 2011, par. 27; Römer 2010, s. 98]. W przypadku samoobrony wyprzedzającej na przykład trzeba wykazać, że czynnik nagłości spowodował sytuację, w której państwo nie dysponowało innymi środkami zatrzymania ataku niż użycie siły [Van den hole 2003, ss. 99–103].

Test proporcjonalności z kolei jest czasem źle rozumiany przez literaturę, która skupia się na poziomie zagrożenia w odróżnieniu od stopnia sił wykorzystanych przy zbrojnej napaści. W rezultacie jest on interpretowany jako test, czy zakres samoobrony był wymagany w celu odwrócenia skutków napaści zbrojnej [Greenwood 2011, par. 28]. W rzeczywistości to rozumienie proporcjonalności może być opisane jako test konieczności w stosunku do poziomu zagrożenia, który pociąga za sobą napaść zbrojna. Uważam, że test proporcjonalności zawsze wymaga równoważenia konkurujących praw i uzasadnionych interesów każdej zainteresowanej strony. Z jednej strony, jest to obrona suwerenności terytorialnej i praktycznie każdej innej wartości, z której składa się państwo. Z drugiej, prawnomiędzynarodowa ochrona tych samych wartości wciąż istnieje w odniesieniu do państwa, które dopuszcza się napaści, choć zakres tej ochrony jest niższy w związku z popełnionym atakiem. Dobrze ilustruje to przykład opisany przez L. Gardockiego. Pewnego razu stary człowiek na wózku inwalidzkim zauważył, że dzieci kradły jabłka z jego sadu. Nie był w stanie ich gonić, ale miał broń. Technicznie najmniej inwazyjną z możliwych dróg ochrony jego własności, samoobrony, było postrzelenie jedno z nich w nogę, ryzykując spowodowanie inwalidztwa. Było to jednak nieuzasadnione w związku z ogromną dysproporcją wartości [Gardocki 2010, s. 115].

Analogicznym przykładem na poziomie międzynarodowym może być sytuacja, gdy siły wojskowe zaatakowanego państwa są ograniczone do broni nuklearnej, ale państwo zostało zaatakowane jedynie przez brygadę składającą się z 4000 żołnierzy.

rzy piechoty, na przykład bezprawnie wysłanych w celu walki z terrorystami; wówczas jedyna możliwa i w ten sposób konieczna obrona byłaby nieproporcjonalna. W swojej analizie S. Sayapin stwierdza, że zasada proporcjonalności wymaga, aby poziom strat podczas ewentualnej kampanii wojskowej nie przekraczał spodziewanych korzyści. Wskazuje on, że zasada ta zostałaby naruszona, gdyby w 1968r. NATO zdecydowało się rozpocząć trzecią wojnę światową, aby wesprzeć opór Czechosłowacji wobec radzieckiej okupacji [Sayapin 2014, s. 21]. Wymóg proporcjonalności nie oznacza, że broniona wartość musi być równa wartości, przeciwko której obrona jest zwrócona. W tym zakresie test proporcjonalności stanowi jedynie swego rodzaju wentyl bezpieczeństwa, który chroni atakującego przed nadużyciem prawa do samoobrony.

Często podkreśla się, że zastosowanie omawianych testów wymaga wzięcia pod uwagę wszystkich okoliczności [Shaw 2008, s. 1141]. Mogą one wykraczać poza interesy i prawa uczestników konfliktu i, jak wskazał Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, odnosząc się do użycia broni jądrowej, obejmować na przykład względy ochrony środowiska<sup>11</sup>. Co więcej analiza okoliczności powinna badać również wymogi prawa konfliktów zbrojnych oraz poziom zastosowania się do nich przez obydwie strony. Aby były zgodne z prawem, działania podjęte w samoobronie muszą nie tylko spełniać wszystkie wymogi korzystania z prawa do samoobrony, ale również wymogi prawa mającego zastosowanie w konflikcie zbrojnym, w tym prawa humanitarne [Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, s. 245].

Naruszenie prawa konfliktów zbrojnych jest zwykle spowodowane względami skuteczności działań wojennych, takich jak chęć uzyskania przewagi militarnej nad przeciwnikiem lub zastraszenie ludności cywilnej. W sytuacji, w której napadnięte państwo w przeciwieństwie do atakującego nie przekracza prawa konfliktów zbrojnych, zakres dopuszczalnej samoobrony jest szerszy w zakresie koniecznym do rekompensowania przewagi, którą uzyskał agresor w wyniku naruszenia norm prawa międzynarodowego. Z drugiej strony, istnieją też możliwe argumenty na korzyść agresora, na przykład kiedy napadnięte państwo intencjonalnie sprowokowało atak [Otto 2012, ss. 78–94].

## Kwestia samoobrony zbiorowej

Prawo do samoobrony zbiorowej, potwierdzone w art. 51 Karty NZ, jest uważane za coś więcej niż zbiór praw do samoobrony indywidualnej. Umożliwia ono odległym

---

<sup>11</sup>Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, s. 242. On the use of nuclear weapons in self-defence. Patrz też Klabbbers 2013, s. 210.

państwom, które ani nie są zagrożone, ani dotknięte napaścią zbrojną, udział w samoobronie zgodnie z traktatem, który uznaje napaść na jedną z jego stron za napaść na wszystkie [Shaw 2008, s. 1146]. W rozdziale I ustaliliśmy, że przepis ten został też zaprojektowany, aby zapobiec interwencji nieupoważnionych stron trzecich. W sprawie Nikaragui Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości sformułował dwa wymagania korzystania z prawa do samoobrony zbiorowej przez państwo, które nie zostało napadnięte: (1) napadnięte państwo powinno zwrócić się o pomoc tego państwa, (2) a taka prośba powinna być złożona w związku ze zbrojną napaścią [*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* 1986, ss. 121–122]. W tym zakresie literatura wskazuje, że dla zaangażowania się w zbiorową samoobronę nie istnieje ani wymóg uprzedniego sojuszu, ani też napaść zbrojna nie musi stwarzać zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa lub państw, które dążą do oparcia swoich działań na tym prawie [Greenwood 2011, par. 39].

Wszystkie z omówionych zasad zastosowania prawa do samoobrony w rzeczywistości określają jego granice. Naturalne jest, że podczas wojny obronnej lub operacji wojskowej siły zaatakowanego państwa mają do dyspozycji szeroki wybór strategii. Co oczywiste, ich działania nie muszą być konieczne do odparcia ataku. Mogą one również grać na zwłokę i czekać na przybycie posiłków z państw sojuszniczych. Jak wskazał Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w *Oil Platforms case*, rozstrzygnięcie, czy dany środek jest konieczny, nie jest wyłącznie kwestią subiektywnej oceny strony [*Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)* 2003, s. 183]. Ta subiektywna ocena kończy się tam, gdzie zaczynają się prawne granice prawa do samoobrony.

## Bibliografia

- Bethlehem D. (2012), *Principles Relevant to the Scope of State's Right of Self-Defense Against an Imminent or Actual Armed Attack by Nonstate Actors*, "American Journal of International Law", z. 106.
- Bonacker T., Safferling C. (red.) (2013), *Victims of International Crimes: An Interdisciplinary Discourse*, T.M.C. Asser Press.
- Crawford J. (2013), *State Responsibility, The General Part*, Cambridge University Press.
- Gardocki L. (2010), *Prawo karne*, 16 wyd., C.H. Beck.
- Gillett M. (2013), *The Anatomy of an International Crime: Aggression at the International Criminal Court*, "International Criminal Law Review", z. 13, nr 4.
- Greenwood C. (2009), *Caroline, The*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law.
- Greenwood C. (2011), *Self-Defence*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law.
- Hakimi M. (2015), *Defensive Force against Non-State Actors: The State of Play*, "International Law Studies", z. 91, nr 1.
- Harris D. (2010), *Cases and Materials on International Law*, 7 wyd., Sweet & Maxwell
- Kaleck W. i inni (red.) (2007), *International Prosecution of Human Rights Crimes*, Springer.
- Klabbers J. (2013), *International Law*, Cambridge University Press.
- Nayak G., Chhaba R. (2012), *The Right of Self-Defence under International Law*, "International, Transnational & Comparative Criminal Law eJournal", z. 6, nr 1.
- Otto R. (2012), *Targeted Killings and International Law*, Springer.
- Paust J. (2010), *Self-Defense Targetings of Non-State Actors and Permissibility of U.S. Use of Drones in Pakistan*, "Journal of Transnational Law & Policy", z. 19, nr 2.
- Römer J. (2010), *Killing in a Gray Area between Humanitarian Law and Human Rights, How Can the National Police of Colombia Overcome the Uncertainty of Which Branch of International Law to Apply?*, Springer.
- Sayapin S. (2014), *The Crime of Aggression in International Criminal Law, Historical Development, Comparative Analysis and Present State*, T.M.C. Asser Press.
- Scharf M. (2013), *Customary International Law in Times of Fundamental Change, Recognizing Grotian Moments*, Cambridge University Press.
- Scott S. (2012), *International Law, US Power: The United States' Quest for Legal Security*, Cambridge University Press.

Sellars K. (2013), *Crimes against Peace and International Law*, Cambridge University Press.

Shaw M. (2008), *International Law*, 6 wyd., Cambridge University Press.

Tsagourias N. (2012), *Cyber attacks, self-defence and the problem of attribution*, "Journal of Conflict & Security Law", z. 17, nr 2.

Van den hole L. (2003), *Anticipatory Self-Defence Under International Law*, "American University International Law Review", z. 19, nr 1.

Vatanparast R. (2008), *International Law Versus The Preemptive Use of Force: Racing to Confront the Specter of a Nuclear Iran*, "Hastings International & Comparative Law Review", z. 31.

Wade M., Maljević A. (red.) (2010), *A War on Terror? The European Stance on a New Threat, Changing Laws and Human Rights Implications*, Springer.



Część II  
Zarządzanie kryzysowe  
w systemie bezpieczeństwa  
wewnętrznego państwa





## Tomasz Bąk

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie  
tbak@wsiz.rzeszow.pl

# System antyterrorystyczny Polski w systemie zarządzania kryzysowego

## Polish Anti-terrorism System in the Crisis Management System

**Abstract:** In the above paper, main threats to the safety of our country were presented. They emphasized that threats of terrorist attacks were most important. In this material, institutions of the domestic security, which are leading in the fight against terrorism in our country and antiterrorism system, were characterized. Stages of counteracting the terrorism and setting main responsible institutions were described in the system of the crisis management, as well as, stages of the crisis management. Tasks, which should be carry out, were also expressed in order to eliminate threats of terrorist attacks.

**Key words:** crisis, anti-terrorism, Internal Security Agency, Police, Intelligence Agency, Military Counterintelligence Service

## Wstęp

Przełom XX i XXI wieku charakteryzuje się dynamicznymi zmianami oraz pojawieniem się nowych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa poszczególnych państw, w tym również Polski. Nowe wyzwania i zagrożenia zdecydowanie zmieniły podejście do problematyki bezpieczeństwa, jego pojmowania i przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom.

Wydarzenia, które miały miejsce w ostatnich latach, głównie te z 11 września 2001 roku, sprawiły, że przede wszystkim terroryzm, ale również niebezpieczeństwa wywołane przez katastrofy i awarie techniczne, przestały być czymś nierealnym i odległym. Zdarzenia te stanowią już realne zagrożenia dla państw europejskich, także dla Polski. Większość państw posiada odpowiednio wyposażone i wyszkolone służby przeznaczone do działań w przypadku wystąpienia powyższych sytuacji kryzysowych. Doskonala one systematycznie poziom wyszkolenia, jakość wyposażenia technicznego oraz organizację walki z tymi zagrożeniami.

Większość państw europejskich posiada wysoki poziom zabezpieczenia przed „klasycznymi sytuacjami kryzysowymi”, natomiast w większości tych państw jeszcze do niedawna nie było właściwie zorganizowane przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym. Dopiero zamachy w Hiszpanii i Wielkiej Brytanii ujawniły jak wielka jest potrzeba tworzenia systemów antyterrorystycznych. Na systemy te składać się będą odpowiednie podstawy prawne, instytucje powołane do zwalczania i przeciwdziałania terroryzmowi, współpraca międzynarodowa z innymi państwami w tym zakresie oraz odpowiednie metody walki z terroryzmem.

Jeszcze kilka lat temu wydawało się, że prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia terrorystycznego na terytorium Polski jest znikome. Aktualnie, moim zdaniem, stanowi ono jedno z największych wyzwań.

Przeprowadzane zamachy mogą przyjąć różnorodne formy, a tym samym różne mogą być cele, które mają być osiągnięte w wyniku ich przeprowadzenia. Ataki terrorystyczne osiągnęły w obecnej chwili niespotykany dotąd poziom. Straty ludności liczy się w dziesiątkach, a czasem nawet setkach. Pamiętajmy jednak, że atak terrorystyczny na zakłady chemiczne czy rafinerie może pociągnąć za sobą tysiące ofiar oraz znaczne skażenie środowiska naturalnego.

Aby przeciwstawić się takim aktom, jak już wspominałem, należy budować efektywne systemy antyterrorystyczne. Bardzo istotna jest szeroko pojęta profilaktyka mająca na celu przygotowanie społeczeństwa do potencjalnego ataku. Nie chodzi oczywiście o straszenie obywateli, ale o przygotowanie ich do właściwego zachowania się i działania w sytuacji kryzysowej. Najważniejsze jest rozpoznanie zjawiska, wskazanie grupy, która chciałaby przygotować zamach, następnie określenie jej potencjalnych celów i możliwości wykonawczych. W sytuacji zidentyfikowania takiej grupy lub zaistnienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym muszą istnieć skuteczne środki prawne, a także efektywny system zwalczania terrorystów przez specjalistyczne formacje. Ważna jest likwidacja lub minimalizacja skutków dokonanego aktu terrorystycznego. Fundamentalną rolę odgrywa tu system zarządzania kryzysowego zorganizowany w oparciu o administrację rządową i samorządową, w tym

system ratowniczy obejmujący straż pożarną, ratownictwo medyczne, obronę cywilną, ale także wolontariat czy siły zbrojne.

## Rozwiązania ustawowe

W Polsce po roku 2001, pod wpływem szokujących dla wielu zdarzeń z 11 września, na szeroką skalę zaczęto wprowadzać do różnych aktów prawnych zapisy dotyczące reagowania na zagrożenie terrorystyczne. Jednak już we wcześniejszych aktach prawnych znajdujemy odniesienia do sposobów walki z tym zjawiskiem.

Trudno nawet określić, w ilu aktach prawnych znalazły się bezpośrednio lub pośrednio odwołania do tego zagadnienia. Są to między innymi następujące ustawy:

- Ustawa z dnia 06.04.1990 r. o Policji;
- Ustawa z dnia 12.10.1990 r. o Straży Granicznej;
- Ustawa z dnia 12.10.1990 r. o ochronie granicy państwowej;
- Nowelizacja ustawy z dnia 06.06.1997 r. Kodeks karny;
- Ustawa z dnia 06.06.1997 r. Kodeks postępowania karnego;
- Ustawa z dnia 29.08.1997 r. Prawo bankowe;
- Ustawa z dnia 22.01.1999 r. o ochronie informacji niejawnych;
- Ustawa z dnia 16.03.2001 r. o Biurze Ochrony Rządu;
- Ustawa z dnia 06.07.2001 r. o gromadzeniu i przetwarzaniu informacji kryminalnych oraz o krajowym systemie informacyjnym;
- Ustawa z dnia 24.08.2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych;
- Ustawa z dnia 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej;
- Ustawa z dnia 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;
- Ustawa z dnia 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym;
- Ustawa z dnia 03.07.2002 r. Prawo lotnicze;
- Ustawa z dnia 29.07.2002 r., o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej;
- Nowelizacja ustawy z dnia 27.09.2002 r. zmieniająca ustawę z dnia 16 listopada 2000 r.;
- Ustawa z dnia 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary;
- Ustawa z dnia 09.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym;

- Ustawa z dnia 09.2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego;
- Ustawa z dnia 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym;
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej;
- Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 3/96 z dnia 5 lutego 1996 roku, w sprawie użycia pododdziałów antyterrorystycznych w przypadku zamachu terrorystycznego.

Bardzo istotnym dokumentem jest *Narodowy Program Antyterrorystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. Początkowo stworzono taki program na lata 2012–2016, ale nie został on wprowadzony. Krótco po tym na początku 2014 roku opracowano taki program na lata 2014–2019; jest on obecnie na etapie wdrażania.

*Narodowy Program Antyterrorystyczny* został przygotowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, we współpracy z innymi służbami, organami i instytucjami wchodzącymi w skład Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych, stanowiącego poziom strategiczny polskiego systemu antyterrorystycznego. Członkowie Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych są również głównymi podmiotami odpowiedzialnymi za realizację celów i wdrażanie priorytetów wynikających z niniejszego dokumentu.

*Narodowy Program Antyterrorystyczny* jest dokumentem o charakterze rządowym, a przewidziane w nim cele oraz służące ich realizacji priorytety przewidują wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych na poziomie krajowym. Bezpośrednimi adresatami priorytetów uwzględnionych w dokumencie są organy centralne, jednak ich realizacja wpłynie na poprawę efektywności realizowanych działań w zakresie zapobiegania, przygotowania i reagowania na zagrożenia o charakterze terrorystycznym na terenie całego kraju. Natomiast podmioty szczebla lokalnego, w zależności od potrzeb i możliwości, mogą być angażowane w ćwiczenia antyterrorystyczne służące weryfikacji skuteczności systemu antyterrorystycznego w odniesieniu do reagowania na konkretne zdarzenia o charakterze terrorystycznym [*Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2014–2019* 2014].

Realizacja *Narodowego Programu Antyterrorystycznego* została przewidziana w perspektywie sześciolletniej (2014–2019). Przyjęty okres obowiązywania Programu umożliwi realizację założonych w nim celów. Poza tym pozwoli na dokonanie szczegółowej oceny skuteczności wdrażania planowanych działań w ostatnim roku obowiązywania nadrzędnej względem Programu *Strategii Sprawne Państwo 2020* [*Strategia Sprawne Państwo 2020*, 2012].

Należy jednak podkreślić, iż zapewnienie bezpieczeństwa antyterrorystycznego kraju jest pojmowane jako proces ciągły, niezmiennie istotny z punktu widzenia funkcjonowania państwa, przez co podejmowane działania nie są ograniczone datą zakończenia obowiązywania Programu, a zmieniające się uwarunkowania wymagają ciągłej dbałości o właściwą adaptację i doskonalenie wdrożonych rozwiązań.

Głównym celem *Narodowego Programu Antyterrorystycznego* jest wzmocnienie systemu antyterrorystycznego.

Realizacji celu głównego służą cztery cele szczegółowe, odpowiadające fazom zarządzania kryzysowego:

- poprawa zdolności do zapobiegania zagrożeniom o charakterze terrorystycznym,
- wzmocnienie przygotowania służb i instytucji na możliwość wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- zwiększenie zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- podniesienie skuteczności w zakresie odtwarzania wykorzystanych sił i środków oraz udoskonalania posiadanych procedur postępowania w kontekście zagrożeń o charakterze terrorystycznym [*Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2014–2019* 2014, ss. 33–35].

W polskim ustawodawstwie przepisy dotyczące terroryzmu znajdują się w Kodeksie karnym oraz wiążących Polskę konwencjach międzynarodowych.

## **Struktury i jednostki powołane do walki z terroryzmem**

Instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego wiodącymi w walce z terroryzmem w naszym kraju są: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która jest urzędem administracji rządowej obsługującym Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i działającym zgodnie z jego zarządzeniami, decyzjami, rozkazami, poleceniami i wytycznymi oraz pod jego bezpośrednim kierownictwem.

Jej główne zadania to rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw [Ustawa 2002]:

- szpiegostwa, terroryzmu, naruszenia tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa;
- przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa;
- korupcji osób pełniących funkcje publiczne.

**Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego** jest jednostką koordynacyjno-analityczną w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi i jego zwalczania.

Głównym zadaniem Centrum Antyterrorystycznego ABW jest koordynacja działań służb i instytucji uczestniczących w zabezpieczeniu kraju przed zagrożeniem terrorystycznym w zakresie analityczno-informacyjnym oraz wspieranie na bazie pozyskanych i przeanalizowanych informacji procesu decyzyjnego kierownictwa państwa.

Centrum Antyterrorystyczne ABW funkcjonuje w systemie całodobowym, przez 7 dni w tygodniu. Oprócz funkcjonariuszy ABW służbę w nim pełnią oddelegowani funkcjonariusze, żołnierze i pracownicy, m.in. Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Celnej. Realizują oni zadania w ramach kompetencji instytucji, którą reprezentują. Ponadto z Centrum Antyterrorystycznym ABW aktywnie współpracują inne podmioty uczestniczące w systemie ochrony antyterrorystycznej RP, takie jak Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Państwowa Straż Pożarna, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Sztab Generalny Wojska Polskiego, Żandarmeria Wojskowa, Urząd Lotnictwa Cywilnego, Państwowa Agencja Atomistyki, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa itp. [Makarski 2010].

**Agencja Wywiadu (AW)** realizuje szereg zadań, takich jak:

- ochrona zagranicznych przedstawicielstw Rzeczypospolitej Polskiej i ich pracowników przed działaniami mogącymi przynieść szkodę interesom Rzeczypospolitej Polski,
- rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej;
- rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi,
- prowadzenie wywiadu elektronicznego.

AW współdziała także z krajowymi jednostkami odpowiedzialnymi za zapobieganie zagrożeniom terrorystycznym oraz ich zwalczanie, przede wszystkim z ABW, MON, BBN, SWW, SKW, SG, MSZ, BOR oraz Policją. W ramach tej współpracy bierze udział m.in. w pracach Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych [Ustawa 2002].

**Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW)** to kolejna istotna instytucja w walce z zagrożeniami terrorystycznymi. Do zadań SKW należy rozpoznawanie, zapobieganie oraz wykrywanie popełnianych przez żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową, funkcjonariuszy SKW i SWW oraz pracowników SZ RP i innych jednostek organizacyjnych MON, przestępstw: związanych z działalnością terrorystyczną, godzących w

bezpieczeństwo potencjału obronnego państwa, SZ RP oraz jednostek organizacyjnych MON, a także państw, które zapewniają wzajemność oraz współdziałanie z Żandarmerią Wojskową i innymi organami uprawnionymi do ścigania ww. przestępstw.

**Służba Wywiadu Wojskowego (SWW)**, działająca na bazie Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, stanowi wojskową służbę specjalną, której jednym z celów funkcjonowania jest rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom, jakie niesie międzynarodowy terroryzm.

**Policja** jest istotnym elementem krajowego systemu rozpoznawania, przeciwdziałania i reagowania na przestępstwa o charakterze terrorystycznym. W jej skład wchodzi wyspecjalizowane jednostki organizacyjne obejmujące zakresem swoich działań między innymi:

- fizyczne zwalczanie przestępstw o charakterze terrorystycznym, w tym prowadzenie negocjacji policyjnych – Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji, SPAP – Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne Policji;
- rozpoznawanie operacyjne przestępczości o charakterze terrorystycznym – Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji;
- zabezpieczanie imprez masowych, nadzór nad bezpieczeństwem obiektów infrastruktury krytycznej – Główny Sztab Policji Komendy Głównej Policji;
- edukację społeczną na rzecz przeciwdziałania przestępczości w tym zagrożeniom o charakterze terrorystycznym — funkcjonariusze służby prewencyjnej jednostek policji na szczeblu komend wojewódzkich policji/Komendy Stołecznej Policji oraz komend miejskich/rejonowych i powiatowych policji – Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji.

**Straż Graniczna (SG)** realizuje czynności w celu rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terroryzmem. Działania wyspecjalizowanych w tej materii komórek organizacyjnych SG polegają na:

- zapobieganiu nielegalnemu przekroczeniu granicy państwowej przez osoby i pojazdy, zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw i wykroczeń oraz ściganiu ich sprawców, a w szczególności przestępstw pozostających w związku z przekraczaniem granicy państwowej,
- przeciwdziałaniu przemytowi materiałów wybuchowych, broni i amunicji, materiałów promieniotwórczych (przejścia graniczne wyposażone są w urządzenia do wykrywania promieniowania jonizującego, niebezpiecznych środków chemicznych, towarów podwójnego zastosowania (stosuje się przy tym dodatkowe formy wtórnej kontroli bezpieczeństwa przy wykorzystaniu psów służbowych i testerów do określania składu chemicznego przewożonych substancji),

- zapewnieniu bezpieczeństwa w międzynarodowej komunikacji lotniczej, poprzez prowadzenie kontroli bezpieczeństwa pasażerów, bagaży, ładunków i statków powietrznych realizujących loty wysokiego ryzyka oraz prowadzenie działań minersko-pirotechnicznych,
  - wykonywaniu wart ochronnych na pokładach samolotów,
  - utrzymaniu ładu i porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejść granicznych, w tym poprzez ochronę obiektów należących lub użytkowanych przez Straż Graniczną przed aktami terrorystycznymi,
    - zabezpieczaniu imprez masowych i ochronie obiektów infrastruktury krytycznej,
    - ochronie szlaków komunikacyjnych,
    - monitorowaniu środowisk i skupisk cudzoziemców i ich przestępczej aktywności na terytorium RP,
    - gromadzeniu, przetwarzaniu i analizowaniu informacji dotyczących potencjalnych zagrożeń terroryzmem,
    - realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych w zakresie rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terroryzmem,
    - współdziałaniu w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencją Wywiadu, Policją, Służbą Kontrwywiadu Wojskowego, Służbą Wywiadu Wojskowego i Żandarmerią Wojskową oraz z organami ochrony granicy państw.

**Państwowa Straż Pożarna** mimo że jest służbą zajmującą się głównie ratownictwem ppoż., realizuje również zadania związane z przeciwdziałaniem terroryzmowi. Należą do nich:

- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń,
- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie sytuacji kryzysowych, pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń,
- wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze. Zadania te mogą być następstwem zamachów terrorystycznych.

**Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej** zgodnie z art. 3 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.) stoją na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju. Mogą one także brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych, akcjach żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego, także



w oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu.

Ponadto zgodnie z art. 18 ust. 3 Ustawy o Policji Siły Zbrojne w razie zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym bądź jego dokonaniem w stosunku do obiektów mających szczególne znaczenia dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, bądź mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego, mogą być użyte do pomocy uzbrojonym oddziałom Policji, jeżeli ich użycie okaże się niewystarczające.

**Żandarmeria Wojskowa (ŻW)** działa na podstawie Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ŻW ma ona za zadanie pilnować porządku publicznego na terenie obiektów wojskowych oraz w miejscach publicznych, a przy tym ochraniać życie i zdrowie ludzi oraz mienie wojskowe przed zamachami zakłócającymi te dobra [Szlachter 2007].

**Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB)** zostało powołane we wrześniu 2008 r. na podstawie Ustawy o Zarządzaniu Kryzysowym z 2007 r. Jego celem jest stworzenie sprawnego i efektywnego systemu zarządzania kryzysowego. RCB dąży do podwyższenia stopnia zdolności reagowania właściwych służb i organów administracji publicznej na sytuacje kryzysowe, także w sytuacjach, gdy standardowe instrumenty i procedury działania okazują się niewystarczające. Działalność RCB służy ciągłemu usprawnianiu i optymalizacji procesu zarządzania kryzysowego w Polsce.

Wyżej wymienione są najważniejszymi instytucjami realizującymi zadania zarówno w ramach systemu antyterrorystycznego kraju, jak i zarządzania kryzysowego.

## **Funkcjonowanie systemu antyterrorystycznego w ramach zarządzania kryzysowego**

Przeciwdziałanie terroryzmowi w Polsce realizowane jest w czterech zasadniczych etapach, w których biorą udział wszystkie instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

**Etap I** – rozpoznawanie zagrożeń terrorystycznych – monitorowanie działalności jednostek oraz grup mogących zastosować metody terrorystyczne (prowadzą: ABW, AW, SWW, SKW);

**Etap II** – zapobieganie aktom terrorystycznym polega na niedopuszczeniu jednostek bądź grup do użycia metod terrorystycznych (prowadzą: ABW, AW, SWW, SKW, Policja, Straż Graniczna);

**Etap III** – zwalczanie zagrożeń terrorystycznych polega na likwidacji jednostek lub grup stosujących metody terrorystyczne (prowadzą: ABW, AW, SKW, SWW, Policja, GROM, Straż Graniczna, Służba Celna, GILF), natomiast do fizycznego zwalczania powołane są szczególnie:

- Wojskowa Formacja Specjalna GROM (na terenie RP wymagana zgoda Prezydenta RP na użycie sił Wojska Polskiego);
- Zarząd Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji;
- Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne (SPAT) komend wojewódzkich Policji;
- Grupy Specjalne Płetwonurków „Formoza”.

**Etap IV** – likwidacja skutków aktu terrorystycznego polega na zarządzaniu akcją ratunkową i zabezpieczeniu przed atakiem wtórnym.

Zadania prowadzenia akcji ratowniczej i likwidacji skutków koordynowane są w ramach utworzonego *narodowego systemu zarządzania kryzysowego*. Zgodnie z podziałem administracyjnym kraju zbudowany jest on na szczeblu centralnym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

W likwidacji skutków ataku terrorystycznego podstawową rolę odgrywa Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG) [Rozporządzenie MWSiA 1999]. Elementy systemu w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska prowadzą prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. System tworzą jednostki ochrony przeciwpożarowej oraz, m.in.: Służby Poszukiwań i Ratownictwa (SAR), Stacje Ratownictwa Górniczego, Policji, Straży Granicznej, Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, Państwowej Agencji Atomistyki, Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, a także organizacji pozarządowych, takich jak m.in. GOPR, WOPR, TOPR, Aeroklub Polski oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współpracować podczas akcji ratowniczych.

Działania prowadzone na obszarze kraju są koordynowane przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, Szefa Obrony Cywilnej Kraju, który jest organem administracji rządowej szczebla centralnego w sprawach organizacji KSRG. Nadzór nad całym KSRG sprawuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Ponadto nowelizacja Ustawy o Policji oraz o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej – w przypadku gdy siły KSRG są niewystarczające – pozwala na wykorzystanie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji oraz oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP (na podstawie postanowienia Prezydenta RP na wniosek prezesa Rady Ministrów oraz w uzgodnieniu z Ministrem MON również Żandarmerii Wojskowej) [Ustawa 2004].

Skutecznemu przygotowaniu struktur państwa do funkcjonowania w warunkach kryzysu służyć ma realizowanie postanowień Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590). Ustawa daje podstawę prawną do stworzenia systemu zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań zwłaszcza ze strony organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP. Chodzi tu o takie zdarzenia (również terrorystyczne), które nie spełniają przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej), ale wymagają wprowadzenia specjalnych mechanizmów zapewniających monitorowanie zagrożeń i podejmowanie działań w celu ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia. Ustawa ma na celu poprawę stanu bezpieczeństwa powszechnego (ochronę życia i zdrowia obywateli oraz ochronę infrastruktury krytycznej) przez zwiększenie efektywności działania organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych.

Dla skutecznego funkcjonowania systemu i koordynowania realizacji zarządzania kryzysowego na szczeblu państwa ustawa przewiduje:

1. utworzenie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, w skład którego wchodzi: Prezes Rady Ministrów, ministrowie odpowiadający za najważniejsze dziedziny życia społecznego i gospodarczego oraz m.in. szefowie służb specjalnych. Zespół przejmie dotychczasowe zadania Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i Zespołu do Spraw Kryzysowych. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej premier będzie mógł wprowadzić jeden z czterech stopni alarmowych;

2. powstanie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa podlegającego premierowi, odpowiedzialnego za monitoring potencjalnych zagrożeń, uruchamianie procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym, realizowanie przedsięwzięć planowania cywilnego oraz współpracę z NATO, UE, Interpolem, Europolem.

Po zaalarmowaniu i dostarczeniu informacji przez CAT, RCB uruchamia odpowiednie procedury zarządzania kryzysowego wynikające z ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Aby właściwie przeciwdziałać terroryzmowi, zarządzanie kryzysowe musi obejmować wszystkie etapy, które przedstawiam poniżej:

**Zapobieganie** – działania eliminujące lub redukujące prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia oraz ograniczające jego skutki. Jest to etap związany w głównej mierze z działaniami profilaktycznymi i technicznymi. Celem tej fazy jest więc niedopuszczenie do powstania zagrożenia, a jeżeli jest to możliwe – ograniczenia jego skutków. Działania te dotyczą infrastruktury technicznej, modernizacji poszczególnych obiektów, realizacji inwestycji zwiększających bezpieczeństwo [Walczak 2009, ss. 93–109].

Czynności podejmowane w fazie zapobiegania (profilaktyki):

- ocena, analiza wszystkich potencjalnych zagrożeń na administrowanym terenie;
- skatalogowanie i ocena elementów infrastruktury technicznej (w tym infrastruktury krytycznej), środowiska naturalnego oraz grup społecznych szczególnie wrażliwych na skutki sytuacji kryzysowych, klęsk żywiołowych i awarii (katastrof) cywilizacyjnych;
- uczestniczenie w procesie planowania zagospodarowania przestrzennego, pod kątem potencjalnych zagrożeń naturalnych i cywilizacyjnych, obszarów i stref szczególnie wrażliwych na skutki sytuacji kryzysowych oraz monitorowanie tych stref w tym aspekcie;
- prowadzenie kontroli i nadzoru nad zadaniami o charakterze prewencyjnym zaleconych z wyższego szczebla i poleconych do realizacji szczeblom niższym;
- sprawowanie nadzoru nad stanem technicznym systemów, urządzeń, sprzętu i techniki służących bezpieczeństwu ludności;
- planowanie środków finansowych oraz trybu i źródeł ich pozyskiwania — przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć realizowanych w ramach zarządzania kryzysowego (w tym rezerwy budżetowej na sytuacje kryzysowe);
- inspirowanie i współudział w: organizacji szkoleń, treningów i ćwiczeń na rzecz doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego oraz w przygotowaniu i rozpowszechnianiu materiałów instruktażowych dla ludności o sposobach zachowania się w sytuacjach zagrożenia;
- pozyskiwanie i planowanie udziału w akcjach ratowniczych i humanitarnych organizacji pozarządowych i stowarzyszeń;
- ocena ewentualnych strat ludzkich, mienia i infrastruktury powodowanych przez katastrofę;
- określenie planu działań zapobiegawczych.

**Przygotowanie** – planowanie, w jaki sposób i jakimi środkami należy reagować w razie wystąpienia zagrożenia. Jest to etap oceny potencjalnych zagrożeń, analizy ich charakteru, a także określenia stopnia prawdopodobieństwa ich wystąpienia. Na tym etapie powinny być prowadzone działania planistyczne (opracowane szczegółowe plany i procedury działania w sytuacjach niebezpiecznych) oraz dokonywane rozpoznanie sił i środków niezbędnych do podjęcia i prowadzenia działań ratowniczych i logistycznych [Walczak 2009, ss. 93–109].

Czynności podejmowane w fazie przygotowania:

- opracowanie i aktualizowanie planów reagowania kryzysowego i wszystkich jego dokumentów pochodnych;

- bieżące monitorowanie stanu organizacji oraz wyposażenia Centrum Zarządzania Kryzysowego pod kątem uzyskania i utrzymania wymaganych standardów;
- opracowanie, weryfikacja i aktualizowanie rozwiązań organizacyjno-prawnych oraz technicznych z zakresu komunikacji (łączności) pomiędzy wszystkimi ogniwami organizacyjnymi systemu zarządzania kryzysowego; monitorowanie zagrożeń i ich skutków; utrzymanie w gotowości systemu ostrzegania i alarmowania;
- przygotowanie zasad wymiany informacji, ich formy i zakresu ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi zaplanowanymi do udziału w pracach Zespołu Zarządzania Kryzysowego, obejmujących wszystkie fazy prac zespołu;
- opracowanie, aktualizowanie i tworzenie zgodnie z bieżącymi potrzebami baz danych teleadresowych, materiałowo-sprzętowych, medycznych itp., określających wielkość zasobów ludzkich, środków i materiałów na potrzeby prowadzonych akcji ratowniczych oraz zabezpieczenia potrzeb ludności;
- planowanie, koordynowanie i udział w realizacji procesu szkolenia struktur zarządzania kryzysowego oraz sił ratowniczych;
- przygotowanie warunków i rozwiązań organizacyjno-prawnych zabezpieczających organizację pomocy humanitarnej dla poszkodowanej ludności;
- organizowanie i prowadzenie gier decyzyjnych i ćwiczeń w celu przygotowania członków Zespołu Zarządzania Kryzysowego i sił ratowniczych do skoordynowania i skutecznego prowadzenia działań;
- edukacja społeczeństwa;
- pozyskiwanie akceptacji społecznej poniesionych nakładów na zbudowanie systemu zarządzania kryzysowego;
- określanie oraz zabezpieczanie potrzeb materiałowo technicznych i finansowych niezbędnych do realizacji przyjętych zadań.

**Reagowanie** – ograniczenie skutków zagrożenia oraz niesienie pomocy poszkodowanym (prowadzenie działań ratowniczych). Jest to najbardziej widoczna faza zarządzania kryzysowego, obejmująca praktyczne działania podejmowane w przypadku sytuacji kryzysowej. Na tym etapie mogą kumulować się wszystkie zaniedbania powstałe w dwóch poprzednich fazach. W im większym stopniu zostały zlekceważone etapy zapobiegania i przygotowania, tym większe problemy mogą wystąpić przy prowadzeniu działań po wystąpieniu kryzysu [Walczak 2009, ss. 93–109].

Czynności podejmowane w fazie reagowania:

- podjęcie procesu czynnej koordynacji całego pakietu działań ratowniczych, porządkowo-ochronnych, humanitarnych, materiałowo-technicznych i innych, zgodnie z odpowiednim planem reagowania kryzysowego, w tym wszystkich systemów, struktur ratowniczych i procedur umożliwiających wojewodzie, staroście

(burmistrzowi), wójtowi koordynowanie i kierowanie w warunkach sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej czy wojny;

- wypracowanie wariantów decyzji oraz podejmowania decyzji;
- zadziałanie systemów wykrywania, ostrzegania i alarmowania;
- zabezpieczenie procesu stałej, całodobowej wymiany informacji na temat zagrożeń i podejmowanych działań;
- zabezpieczenie procesu stałej, całodobowej wymiany informacji w zakresie zagrożeń i podejmowanych (podjętych) działań oraz współdziałanie ze służbami (zespołami) innych organów administracji publicznej, resortów, organizacji pozarządowych i społecznych;
- monitorowanie zagrożeń i ich skutków oraz prognozowanie ich dalszego rozwoju;
- wypracowanie optymalnych propozycji decyzji i rozwiązań operacyjno-taktycznych mających na celu właściwe i skuteczne wykorzystanie znajdujących się w dyspozycji sił i środków ratowniczych oraz korygowanie przebiegu działań;
- korygowanie działań w ramach procesu ewakuacji oraz z zakresu pomocy społecznej i humanitarnej, stworzenie doraźnych warunków do przetrwania osób poszkodowanych, ze szczególnym zwróceniem uwagi na pomoc medyczną i opiekę psychologiczną;
- wyegzekwowanie na wszystkich poziomach zarządzania kryzysowego oraz uruchomienie na szczeblu wojewody punktów informacyjnych dla ludności;
- koordynacja procedur związanych z dysponowaniem sił i środków na potrzeby akcji ratowniczych ze szczebla centralnego, w tym znajdujących się w dyspozycji Ministra Obrony Narodowej, oraz ze źródeł zagranicznych.

**Faza odbudowy** – na tym etapie podejmowane działania po opanowaniu zagrożenia mają na celu przywrócenie normalnego stanu funkcjonowania w zakresie objętym klęską, katastrofą, zagrożeniem, oraz odbudowanie infrastruktury krytycznej, która uległa uszkodzeniu lub zniszczeniu. Ważne jest, aby wnikliwie przeanalizować przesłanki, jakie legły u podstaw zaistniałej sytuacji; podejmowane działania powinny obejmować nie tylko usunięcie skutków, ale przede wszystkim powinny koncentrować się na wyeliminowaniu przyczyn rzutujących na wystąpienie danej sytuacji kryzysowej. Jest to bardzo ważny element, który koniecznie powinien być brany pod uwagę [Walczak 2009, ss. 93–109].

Wszystkie te fazy muszą funkcjonować i wzajemnie się uzupełniać, aby stworzyć jeden jednolity system (niewyobrażalny jest fakt niefunkcjonowania którejkolwiek z nich). Rodzi się bowiem wątpliwość, ile jest warta najlepsza analiza zagrożeń, wskazanie kierunku uderzenia i potencjalnych metod, gdy nie przekłada się to na dalsze działania służb czy instytucji.

Do dziś nie stworzono programu szkolenia prewencyjnego w zakresie terroryzmu dla służb ochrony centrów handlowych czy organizacji imprez masowych. Nie stworzono podstaw prawnych do wydawania koncesji na ochronę tego typu obiektów (wyjątek stanowią certyfikowane firmy ochroniarskie przeszkolone właśnie w tym zakresie). Wystarczy odwiedzić najbliższe centrum handlowe, aby przekonać się o słuszności mojej tezy. Natomiast za przykład niewłaściwego z punktu widzenia zagrożeń terrorystycznych przygotowania imprezy masowej mogłyby posłużyć obchody 600-lecia bitwy pod Grunwaldem.

Nie chodzi tu o stawianie jakichkolwiek zarzutów, ale uświadomienie, że bez sprawnego systemu najlepiej działające „służby wywiadowcze” wytwarzają „martwe informacje”, co oznacza, że ich działania nie mają żadnej wartości. Mało tego, brakuje służb analitycznych, które wpływałyby na czynniki wykonawcze, tak by analiza zjawisk i zagrożeń znajdowała efektywne wykorzystanie. Dobrze skonstruowany system przeciwdziałania terroryzmowi musi odpowiednio zagospodarować wszystkie możliwości potencjału państwa.

## Zakończenie

Aby właściwie przygotować się do zamachu terrorystycznego, należy założyć, że Polska jest zagrożona zamachem terrorystycznym i nie jest należycie przygotowana nie tylko do wykrycia planów takiego zamachu, ale także do zmagania się z jego skutkami. Ponadto należy wpłynąć na zmianę mentalności decydentów i odpowiedzialnych służb, które wielokrotnie publicznie przekonywały, że zagrożenie nie istnieje, mimo że fakty świadczą o czymś innym. W związku z tym należałoby przedsięwziąć kilka istotnych działań, takich jak [Piekarski 2005]:

- opracowanie procedur działania w razie zagrożenia ze strony terrorystów-samo-bójców, w tym podstaw prawnych ich stosowania (użycie strzelców wyborowych do eliminacji terrorystów, użycie broni palnej z zamierzonym skutkiem śmiertelnym), oraz stosownych procedur taktycznych;
- stworzenie jednolitych struktur odpowiadających za całość wyszkolenia, wyposażenia i przygotowania do działań wszystkich jednostek taktycznych i kontrterrorystycznych w Polsce (policyjnych, wojskowych, innych służb – ABW, SG, służb celnych i skarbowych). Przyniosłoby to duże korzyści w zakresie zakupu sprzętu;
- stworzenie systemu wymiany informacji i koordynacji działań z krajami ościennymi (na wypadek incydentów transgranicznych), jak również krajami wiodącymi w zakresie zwalczania terroryzmu i dysponującymi największym doświadczeniem bojowym; system obejmowałby także wspólne przedsięwzięcia szkoleniowe;

- stworzenie struktur wsparcia i zabezpieczenia działań, w tym sił przerzutu (samoloty, śmigłowce, łodzie, pojazdy lądowe), struktur dowodzenia, a także planowania operacji specjalnych, zabezpieczenia rozpoznawczego oraz osłony kontrwywiadowczej;
- przygotowanie sił kontrterrorystycznych do działań w warunkach skażenia lub zagrożenia nim (zatrzymywanie osób posiadających substancje niebezpieczne), jak również zaplecza ratowniczo-medycznego (sieć szpitali przygotowanych do hospitalizacji ofiar użycia broni masowego rażenia, odpowiednio przygotowane służby ratownicze, w tym pododdziały likwidacji skażeń);
- doskonalenie struktur zarządzania kryzysowego, o przejrzystym podziale kompetencji i odpowiedzialności, odpowiedzialnych przede wszystkim za koordynację i współpracę różnych służb (Policji, WP, służb ratowniczych, organów rządowych i samorządowych);
- stworzenie skutecznej, ujednocionej sieci łączności dla potrzeb służb ratowniczych, niezależnej od systemów cywilnych, zapewniającej możliwość przesyłania informacji niejawnych, obejmującej zarówno sieć radiotelefoniczną, jak i teleinformatyczną (pomiędzy centrami zarządzania kryzysowego, stanowiskami kierowania, organami centralnymi);
- podjęcie szeregu przedsięwzięć szkoleniowych, prowadzonych w jak najbardziej realistyczny sposób, zgrywających w działaniu poszczególne struktury;
- przeprowadzenie ogólnokrajowej kampanii edukacyjno-informacyjnej, która dostarczy społeczeństwu wiedzy na temat zagrożenia i sposobów zachowania się w sytuacji kryzysowej.

Informacje zebrane w niniejszym artykule pokazują, że w naszym kraju podjęto szereg działań mających na celu stworzenie dobrze działającego systemu antyterrorystycznego, odpowiednio funkcjonującego w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Temat ten jednak wciąż pozostaje otwarty i wymaga dalszych rozpoznań.

## Bibliografia

Piekarski M. (2005), *Polska – czy jesteśmy bezpieczni?*, [http://www.specops.pl/vortal/taktyka\\_czarna/walka\\_z\\_terrorem/Michal\\_Piekarski/Polska\\_czy\\_jestesmy\\_bezpieczni/polska\\_czy\\_jestesmy\\_bezpieczni.htm](http://www.specops.pl/vortal/taktyka_czarna/walka_z_terrorem/Michal_Piekarski/Polska_czy_jestesmy_bezpieczni/polska_czy_jestesmy_bezpieczni.htm).



Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. Nr 111, poz. 1311 z późn. zm.).

Szlachter D. (2007), *System podmiotowej walki z terroryzmem w Polsce*, <http://www.terroryzm.com/system-podmiotowej-walki-z-terroryzmem-w-polsce-stan-na-marzec-2007/>.

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o utworzeniu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74 z 2002 r., poz. 676 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o Policji oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 277, poz. 2742).

Walczak W. (2009), *Zarządzanie kryzysowe – rola i zadania organów administracji państwowej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. X, z. 8.



## **Tomasz Orzech**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
tomaszorzech.nd@wp.pl

### Epistemologia zdarzeń wymagających doskonalenia systemu ratowniczo-gaśniczego ze względu na wielkość sił i środków użytych w zdarzeniu

#### **Epistemology Events that Require Improvement of Rescue and Fire Fighting System Due to the Size of Forces and Means Used in the Operation**

**Abstract:** Each system must be improved and meet the needs of the environment. The National Rescue and Fire Fighting System are the leading rescue organizations in the country what is presented in the publication of the study. This article shows how many rescue operations happen a year, involving firemen, and what is the source of forces and means used during the action. The study includes only events which involved forces of more than one company, and the research period is 2010-2015. In terms of emergency, services taken into account includes both elements KSRG and other rescue groups. An additional element is to show the participation of auxiliary formations in the form of various vehicles and groups of people who are not lifeguards.

**Key words:** rescue services, crisis management, national security

## Wprowadzenie

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jest w Polsce podstawową formacją ratowniczą. Jego rdzeniem jest Państwowa Straż Pożarna, jednak pojęcie „strażak” ma dużo szersze znaczenie. W działaniach biorą udział zarówno strażacy zawodowi, jak i ochotnicy. Całością zarządza Państwowa Straż Pożarna.

Akcje ratownicze i gaśnicze można podzielić ze względu na czynnik wywołujący zdarzenie. Inny jest podział ze względu na wielkość zagrożenia. W niniejszym artykule odstąpiono od klasycznych sposobów rozróżniania. Zamiast tego zastosowano system, który opiera się na użytych siłach i środkach należących zarówno do KSRG, jak i pozostałych sił. Nie uwzględniono jednak służb ratownictwa medycznego oraz policji.

Publikacja ta ma na celu pokazanie specyfiki akcji ratowniczych, którymi kieruje Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy. Badania obejmują okres pięcioletni, od 1 stycznia 2010 roku do końca 2014 roku.

## Zasady podziału

Zgodnie z definicją [Laprus 1971, s. 12] akcja ratownicza to zespół różnorodnych przedsięwzięć podejmowanych przez odpowiednie formacje mające na celu usunięcie skutków klęsk żywiołowych, katastrof, pożarów i awarii. Akcja ratunkowa obejmuje udzielanie pomocy poszkodowanym, likwidowanie bądź ograniczanie pożarów i zdarzeń kryzysowych oraz prowadzenie prac awaryjno-remontowych. Akcja ratunkowa jest to zbiorowa i ciężka praca nie tylko jednego, ale wielu niezależnych zespołów. Nie ma w niej miejsca na indywidualizm albo niezależność. Jej skuteczność uzależniona jest od absolutnego posłuchu i podporządkowania jednemu kierownikowi [Jagięło 2002, s. 105]. Wielkość akcji jest pojęciem względnym. Podział wielkości określonej na podstawie użytych sił i środków po części jest regulowany ustawowo. Zarys określenia wielkości akcji powstaje na podstawie przejęcia kierowania działaniami ratowniczymi<sup>1</sup> i opiera się na trzech wielkościach:

1. **Interwencyjny** — realizowany w strefie zagrożenia lub strefie działań ratowniczych w celu realizowania czynności ratowniczych oraz zapewnienia bezpieczeństwa ratownikom. Kierowaniu interwencyjnemu podlegają siły nieprzekraczające wielkością jednej kompanii;
2. **Taktyczny** — realizowany na granicy strefy zagrożenia lub poza nią w celu

<sup>1</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz.U. 2011 r. Nr 46, poz. 239, §23.

wykonania przyjętych taktyk lub określonej strategii oraz nadzoru nad kierowaniem interwencyjnym. Kierowaniu taktycznemu podlegają siły nieprzekraczające wielkością jednego batalionu lub siły, w których składzie znajdują się specjalistyczne grupy ratownicze;

**3.** Strategiczny — realizowany w celu określenia i przyjęcia niezbędnej strategii w likwidowaniu zagrożenia oraz nadzoru nad kierowaniem taktycznym. Kierowaniu strategicznemu podlegają siły odwodów operacyjnych na obszarze województwa, siły centralnego odwodu operacyjnego lub siły przekraczające wielkością jeden batalion.

Powyższy podział obejmuje tylko strażaków z jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniach ratowniczo-gaśniczych. Nie uwzględnia on pozostałych służb, formacji czy organizacji, które biorą czynny udział w akcjach ratowniczych.

Innym podziałem wielkości jest podział na fizyczną wielkość, która obejmuje takie cechy, jak powierzchnia lub kubatura, która uległa spaleni, skażeniu lub zniszczeniu. Podział ten także nie uwzględnia ilościowego udziału ratowników.

W badaniach zastosowano odmienny podział, który uwzględnia wykorzystanie sił i środków zarówno pożarniczych, jak i innych organizacji. Jako podstawę obliczeniową przyjęto zastęp, czyli pododdział liczący od trzech do sześciu ratowników, w tym dowódca, wyposażonych w pojazd przystosowany do realizacji zadania ratowniczego. Pojazd od zawsze traktowany był w straży jako najmniejsza samodzielna jednostka organizacyjna. Już w średniowieczu zastosowano taki podział [Schroeder 2005, s. 9], używając wozów do przewozu sikawek ręcznych, powozu z załogą oraz wozu ze sprzętem, co razem tworzyło sekcję gaśniczą. Dodatkowym elementem jest przyjęcie równoważnika zastępu w postaci liczby ludzi – 1 zastęp to około 4 ludzi. Nie zastosowano sztywnej liczby osób, a uwzględniono w badaniach tylko zdarzenia, w których brało udział min. 40 osób jako zwarta formacja – wtedy traktowano to jako kompanię, przyjmując przelicznik 10.

Takim związkom taktycznym zwykle towarzyszą: cały zespół jednostek policji, która zabezpiecza miejsce zdarzenia, inne służby administracji samorządowej lub centralnej oraz podmioty gospodarcze wykonujące działania pomocnicze. Część administracji, osoby funkcyjne z podmiotów gospodarczych oraz przedstawiciele służb porządkowych wchodzi w skład sztabu [Zagórski 1990, s. 229], czyli organu dowodzenia dowódcy akcji (nie wlicza się w to stałych zespołów zarządzania kryzysowego, niezależnie od szczebla administracji państwa). Struktura działań ratowniczo-gaśniczych przyjmuje wtedy postać dowódczo-sztabową [Burzyński 1979, s. 54].

Do zadań sztabu<sup>2</sup> należy w szczególności:

- analizowanie rodzaju zagrożenia oraz prognozowanie jego rozwoju dla ludzi, zwierząt, środowiska lub mienia,
- szacowanie sił i środków niezbędnych do ograniczenia lub likwidacji zagrożenia,
- wypracowywanie taktyki prowadzenia działań ratowniczych;
- analizowanie funkcjonowania łączności na potrzeby kierowania działaniami ratowniczymi,
- analizowanie stanu zabezpieczenia logistycznego,
- analizowanie stanu zabezpieczenia medycznego,
- analizowanie stanu zabezpieczenia sanitarnego, socjalnego i wsparcia psychologicznego,
- analizowanie zużycia środków gaśniczych, pochłaniających, neutralizatorów oraz zniszczenia sprzętu ratowniczego,
- dokumentowanie przebiegu działań ratowniczych,
- dokumentowanie decyzji podjętych przez szefa sztabu,
- gromadzenie danych dotyczących udziału sił i środków w działaniach ratowniczych oraz wniosków z pracy sztabu,
- planowanie miejsc na przyjęcie dodatkowych sił i środków oraz wskazanie miejsc do zakwaterowania i odpoczynku ratowników,
- przygotowanie miejsc do współdziałania kierującego z środkami masowego przekazu oraz organami władzy publicznej,
- planowanie czynności dla podmiotów wspomagających działania ratownicze oraz dla wolontariuszy.

Służby i formacje pomocnicze znacznie zwiększają siły i środki użyte podczas działań, chociaż nie należą do związków taktycznych ochrony pożarowej. To one zwiększają możliwości kompetencyjne zespołów ratowniczych, tworzą odpowiednie zasoby rzeczowe w postaci specjalistycznych maszyn, urządzeń oraz zapasu niezbędnych materiałów [Krupski 2011, Falencikowski s. 317].

W badaniach uwzględniono podział sił i środków ze względu na ich źródło:

- KSRG – jednostki przynależne organizacyjnie do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego podzielono na dwie grupy. Pierwsza to PSP (Państwowa Straż Pożarna), która w całości wchodzi w skład systemu i jest jego formalnym rdzeniem oraz część jednostek OSP (Ochotniczej Straży Pożarnej), włączonej do tego systemu,

---

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz.U. 2011 r. Nr 46, poz. 239, §29.2.

- IJOP – Jednostki OSP niewłączone do systemu KSRRG oraz inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, takie jak gminne zawodowe straże pożarne, zakładowe straże pożarne, zakładowe służby ratownicze, wojskowe straże pożarne, prywatne straże pożarne,
- Pozostałe – podmioty ratownicze i wsparcia, takie jak pogotowie ratunkowe, pogotowie energetyczne, pogotowie gazowe, służb leśnych, wojska (bez jednostek wojskowej straży pożarnej), policji, straży gminnej (miejskiej), inspektoratu ochrony środowiska, innych służb pomocniczych, w szczególności komunalnych, pogotowia dźwigowego. Zestawienie to w znacznej części uwzględnia także wolontariuszy i osoby fizyczne, których nie uwzględnia się w meldunkach ze zdarzenia.

## Gigantyczne akcje ratunkowo-gaśnicze

Jako gigantyczne akcje przyjęto w badaniach zdarzenia, bez względu na ich źródło i charakter, w których uczestniczyło 33 i więcej zastępów ratowniczych lub ich przelicznik. Udział oddziału w sile co najmniej czterech kompanii podczas jednej akcji jest na skalę kraju zjawiskiem rzadkim. W rzeczywistości wymaga on kierowania łącznie siłami w wielkości brygady. Często w akcjach biorą udział siły Centralnego Odvodu Operacyjnego<sup>3</sup>.

W niektórych województwach w okresie jednego roku takie zdarzenia nie występują. Badania nie rozdzielają akcji na ratownicze i gaśnicze. Tabela 1 pokazuje ilość sił i środków użytych w gigantycznych akcjach na terenie całego kraju, z uwzględnieniem przynależności poszczególnych służb ochrony przeciwpożarowej. Zestawienia nie zawierają udziału wolontariuszy, którzy często są na miejscu akcji, oraz podmiotów gospodarczych wykonujących różnego typu prace zlecone w ramach świadczenia usług osobistych, związanych z zabezpieczeniem wyższego dobra. Obowiązkiem [Łepkowski 2002, s 136] świadczeń osobistych zarówno w czasie pokoju, jak i wojny objęci są wszyscy obywatele, którzy ukończyli szesnaście lat, a nie przekroczyli sześćdziesięciu, z wyjątkiem osób przewidzianych do wykonania innych zadań lub posiadających określoną kategorię zdrowia.

**Tabela 1. Wykaz sił i środków użytych w gigantycznych akcjach ratunkowych**

Rok	KSRRG		IJOP		POZOSTAŁE	
	PSP	OSP	OSP	INNE	POJAZDY	LUDZIE

<sup>3</sup> Rozkaz Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej nr 10 z dnia 18 września 2007 roku w sprawie centralnego odvodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

<b>2010</b>	5517	4176	2676	80	975	810
<b>2011</b>	1230	689	298	38	151	30
<b>2012</b>	1202	592	208	41	179	248
<b>2013</b>	504	347	175	32	101	90
<b>2014</b>	1336	795	406	40	212	160

Opracowanie własne na podstawie materiałów KG PSP.

Innym ważnym elementem jest wykazanie ilości gigantycznych zdarzeń kierowanych przez funkcjonariuszy PSP, co ukazuje tabela 2.

**Tabela 2. Ilość gigantycznych zdarzeń z podziałem na województwa**

<b>WOJE- WÓDZTWO</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>DOLNOŚLĄ- SKIE</b>	8	0	6	0	3
<b>KUJ – POM</b>	0	1	2	1	0
<b>LUBELSKIE</b>	11	1	1	2	4
<b>LUBUSKIE</b>	5	4	1	1	2
<b>ŁÓDZKIE</b>	7	3	3	2	2
<b>MAŁOPOL- SKIE</b>	22	4	6	0	5
<b>MAZOWIEC- KIE</b>	31	7	4	4	12
<b>OPOLSKIE</b>	8	1	1	1	3
<b>PODKAR- PACKIE</b>	16	2	2	2	5
<b>PODLASKIE</b>	2	0	1	1	0
<b>POMORSKIE</b>	2	3	0	2	0
<b>ŚLĄSKIE</b>	31	9	3	5	10
<b>ŚWIĘTO- KRZYSKIE</b>	15	3	2	0	3
<b>WAR – MAZ</b>	1	2	3	0	0
<b>WIELKO- POLSKIE</b>	6	3	1	5	2
<b>ZACH – POM</b>	1	0	1	0	1
<b>Σ</b>	166	43	37	26	52

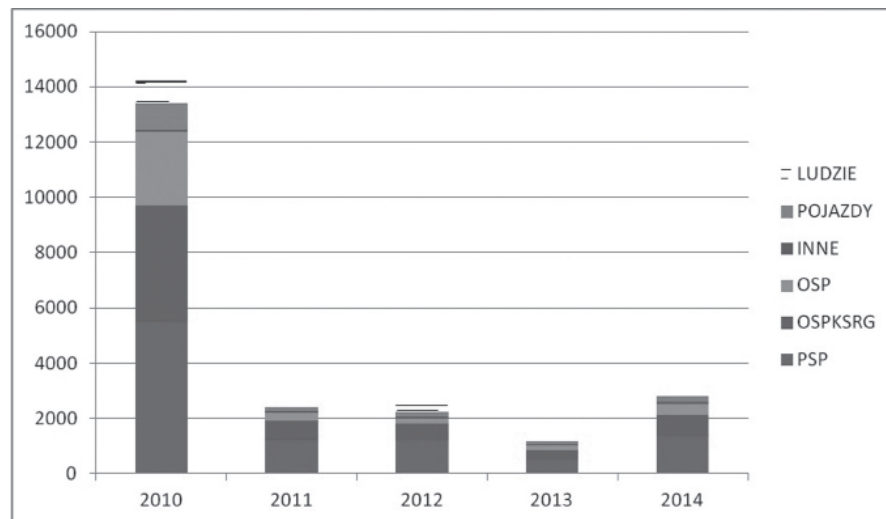
Opracowanie własne na podstawie materiałów KG PSP.

Rysunek 1 przedstawia strukturę udziału poszczególnych służb ratowniczych



w badanym okresie. Widoczny jest też szok spowodowany wielką powodzią w Europie Środkowo-Wschodniej, która dotknęła znaczny obszar naszego kraju. Do największej akcji doszło w Sandomierzu<sup>4</sup>, gdy w działaniach brały udział 392 zastępy straży pożarnej.

**Rysunek 1. Struktury udziału poszczególnych jednostek w działaniach ratowniczych-gigantyczne akcje ratunkowe**



Opracowanie własne na podstawie materiałów KG PSP.

## Duże akcje ratunkowo-gaśnicze

W dużych akcjach ratowniczo-gaśniczych uczestniczy oddział w wielkości batalionu. Batalion składa się z dowództwa, sztabu wraz z pododdziałem dowodzenia, kilku kompanii (3–5) zasadniczego dla danego batalionu rodzaju sił i środków, czasem dodatkowej kompanii wsparcia (logistyczna). Kierowanie siłami takiego szczebla wlicza się do kierowania strategicznego.

Siły i środki użyte do ratownictwa i likwidacji skutków zdarzeń podczas dużych akcji ratunkowych są mniejsze niż podczas gigantycznych zdarzeń. Liczbę zastępów na poziomie kraju w okresie badanym przedstawia tabela 3.

<sup>4</sup> Informacja ze zdarzenia KP PSP Sandomierz nr 1310001-469/2010.

Tabela 3. Wykaz sił i środków użytych w dużych akcjach ratunkowych

Rok	KSRG		IJOP		POZOSTAŁE	
	PSP	OSP	OSP	INNE	POJAZDY	LUDZIE
2010	1212	952	719	55	277	170
2011	439	216	124	21	100	0
2012	613	315	160	9	110	91
2013	634	354	222	7	150	10
2014	853	581	277	51	168	70

Opracowanie własne na podstawie materiałów KG PSP.

Pod względem częstotliwości, liczba akcji jest porównywalna do zdarzeń gigantycznych, co wykaże tabela 4.

Tabela 4. Liczba dużych zdarzeń z podziałem na województwa

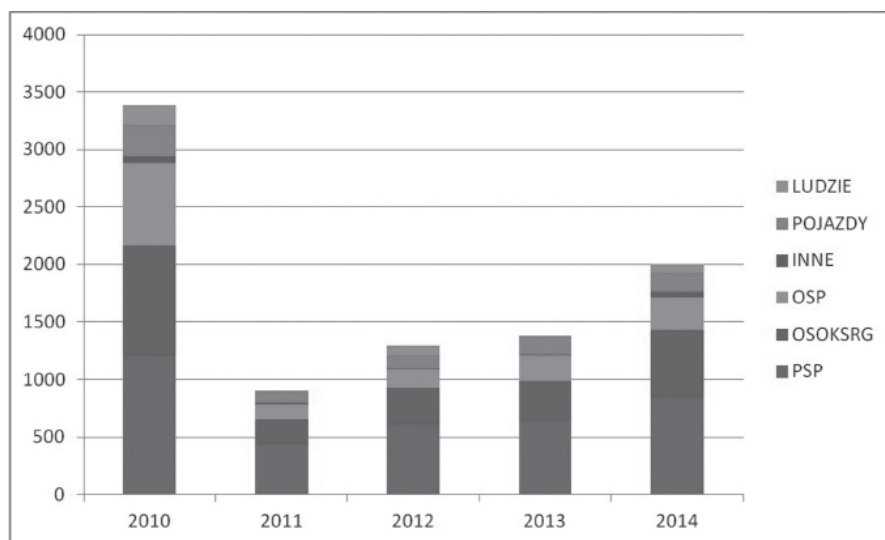
WOJE- WÓDZTWO	2010	2011	2012	2013	2014
DOLNOŚLĄ- SKIE	9	2	2	6	3
KUJ – POM	2	1	2	0	4
LUBELSKIE	8	5	2	1	2
LUBUSKIE	8	0	0	1	5
ŁÓDZKIE	4	1	4	3	5
MAŁOPOL- SKIE	18	1	8	4	9
MAZOWIEC- KIE	17	8	3	8	17
OPOLSKIE	3	0	0	0	2
PODKAR- PACKIE	9	1	2	0	1
PODLASKIE	2	0	1	0	1
POMORSKIE	3	2	1	3	1
ŚLĄSKIE	21	7	15	15	10
ŚWIĘTO- KRZYSKIE	12	3	1	1	3

<b>WAR – MAZ</b>	0	0	0	1	2
<b>WIELKO-POLSKIE</b>	4	3	5	2	6
<b>ZACH – POM</b>	0	0	0	2	2
<b>Σ</b>	120	34	46	47	73

Opracowanie własne na podstawie materiałów KG PSP.

Rysunek 2 wskazuje struktury udziału poszczególnych służb w dużych akcjach ratowniczo-gaśniczych. Tak jak w przypadku gigantycznych akcji wyraźnie zarysowuje się odchylenie spowodowane powodzią w 2010 roku.

**Rysunek 2. Struktury udziału poszczególnych jednostek w działaniach ratowniczych – duże akcje ratunkowe**



Opracowanie własne na podstawie materiałów KG PSP.

Większość akcji miała miejsce na przełomie maja i czerwca. Zapotrzebowanie na siły i środki wówczas przerosły możliwości krajowe i nasz rząd poprosił o wsparcie z Unii Europejskiej [Orzech 2013, s. 222].

## Średnie akcje ratowniczo gaśnicze

Za średnie akcje ratowniczo-gaśnicze w badaniach uznano zdarzenia z udziałem jednostek ochrony przeciwpożarowej, których liczebność jest większa od jednej kompa-

ni, ale mniejsza od jednego batalionu. Kierowanie takimi siłami zaliczane jest do dowodzenia taktycznego. Często w tego typu zdarzeniach dowodzącemu towarzyszy sztab. Nie jest on jednakże tak rozbudowany jak podczas gigantycznych i dużych akcji. Jego skład jest ograniczony do liczby niezbędnych osób i doradców. Zmniejszona jest również liczba zadań stawianych temu organowi. Liczbę użytych sił podczas średnich działań ratowniczo-gaśniczych, którymi kierował KSRG, przedstawia tabela 5.

**Tabela 5. Wykaz sił i środków użytych w średnich akcjach ratunkowych**

Rok	KSRG		IJOP		POZOSTAŁE	
	PSP	OSP	OSP	INNE	POJAZDY	LUDZIE
2010	2378	1688	1427	102	564	80
2011	1467	831	481	48	212	0
2012	1496	1118	694	39	268	30
2013	1435	964	430	42	379	40
2014	1915	1238	605	49	410	20

Opracowanie własne na podstawie materiałów KG PSP.

Čzęstotliwość średnich akcji w poszczególnych województwach wykazuje tabela 6.

**Tabela 6. Ilość dużych zdarzeń z podziałem na województwa**

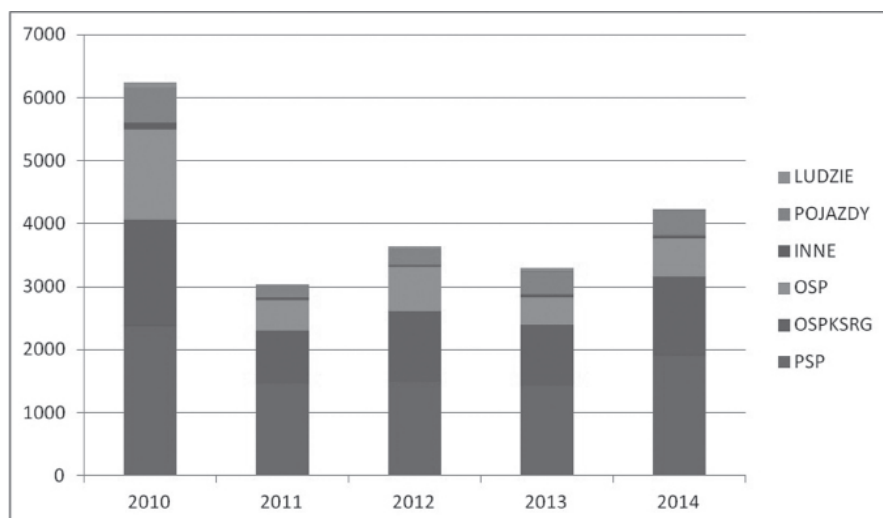
WOJE- WÓDZTWO	2010	2011	2012	2013	2014
DOLNOŚLĄ- SKIE	27	10	10	15	10
KUJ – POM	9	12	9	7	8
LUBELSKIE	10	0	3	4	10
LUBUSKIE	16	4	10	3	11
ŁÓDZKIE	15	10	9	6	14
MAŁOPOL- SKIE	56	27	23	25	28
MAZOWIEC- KIE	40	19	39	29	33

<b>OPOLSKIE</b>	11	5	11	4	7
<b>PODKAR- PACKIE</b>	24	3	11	5	8
<b>PODLASKIE</b>	3	1	3	3	9
<b>POMORSKIE</b>	3	5	5	2	15
<b>ŚLĄSKIE</b>	48	35	31	32	27
<b>ŚWIĘTO- KRZYSKIE</b>	20	5	6	12	11
<b>WAR – MAZ</b>	9	3	6	7	10
<b>WIELKO- POLSKIE</b>	20	7	8	13	14
<b>ZACH – POM</b>	3	5	5	1	5
<b>Σ</b>	314	151	189	168	220

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów KG PSP.

Struktury udziału poszczególnych formacji w średnich akcjach ratowniczo-gaśniczych przedstawia rysunek 3.

**Rys. nr 3. Struktury udziału poszczególnych jednostek w działaniach ratowniczych – średnie akcje ratunkowe.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów KG PSP.

## Małe akcje ratowniczo gaśnicze

Małe akcje ratowniczo-gaśnicze to działania, w których udział biorą siły jednej kompani, czyli od ośmiu do szesnastu zastępów jednostek ochrony przeciwpożarowej. Jako że jest to kierowanie taktyczne, dopuszczalne jest powołanie sztabu. Przy użyciu tej ilości sił i środków dowódcy często towarzyszy zespół doradczy, który nie spełnia jednak funkcji sztabu. Zadania [Stankiewicz 2008; Machaczek, Machaczek, s. 167] zespołu doradczego ograniczone są do określenia celów oraz sposobów ich realizacji. Zespół doradczy powoływany jest doraźnie, na wniosek kierującego działaniami ratowniczymi. Często zespół taki nie ma nawet formalnego umiejscowienia w strukturze organizacyjnej zespołów ratowniczych, a relacje pomiędzy poszczególnymi członkami zespołu doradczego oraz kierującym działaniami ratowniczymi przyjmują charakter koleżeński.

Często kierowanie małymi akcjami ma charakter interwencyjny, co oznacza, że kierującymi mogą być funkcjonariusze pracujący w trybie zmianowym. Dotyczy to przeważnie pożarów traw i nieużytków wypalanych w okresie wiosennym. Nie zawsze istnieje potrzeba i obowiązek przejmowania kierowania przez osoby funkcyjne.

Liczbę sił i środków użytych do likwidacji małych zdarzeń w okresie badanym pokazuje tabela 7.

**Tabela 7. Wykaz sił i środków użytych w małych akcjach ratunkowych**

Rok	KSRG		IJOP		POZOSTAŁE	
	PSP	OSP	OSP	INNE	POJAZDY	LUDZIE
<b>2010</b>	11040	8899	5971	294	1088	10
<b>2011</b>	9335	7550	4253	234	891	0
<b>2012</b>	11004	9395	5402	234	1057	0
<b>2013</b>	10207	7596	4214	267	1101	0
<b>2014</b>	11626	9093	4613	259	1282	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów KG PSP

Częstotliwość występowania akcji, w których uczestniczyły siły wielkości jednej kompani w poszczególnych województwach, wykazuje tabela 6.

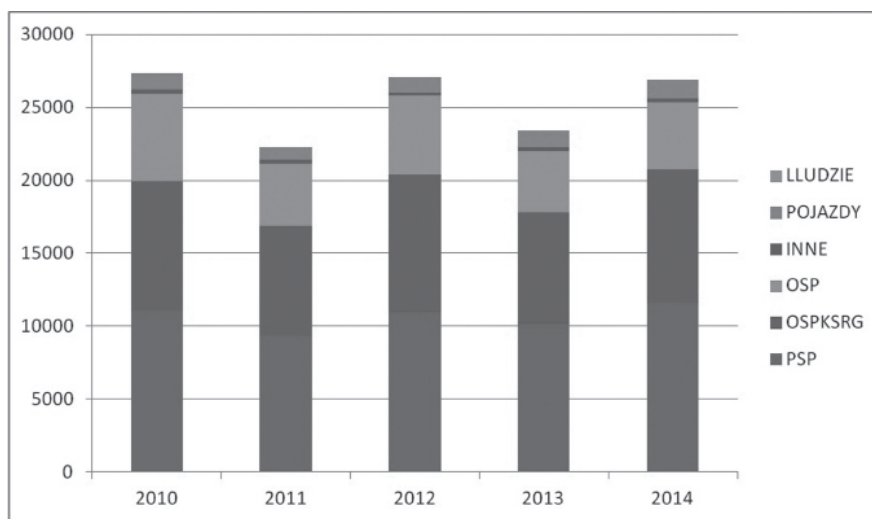
**Tabela 8. Ilość małych zdarzeń z podziałem na województwa**

<b>W O J E - WÓDZTWO</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>DOLNOŚLĄ- SKIE</b>	225	202	205	215	236
<b>KUJ - POM</b>	122	95	116	70	112
<b>LUBELSKIE</b>	78	73	106	83	85
<b>LUBUSKIE</b>	123	66	75	67	94
<b>ŁÓDZKIE</b>	203	193	264	207	248
<b>MAŁOPOL- SKIE</b>	375	299	330	295	316
<b>MAZOWIEC- KIE</b>	316	239	294	254	302
<b>OPOLSKIE</b>	90	61	81	67	70
<b>P O D K A R - P A C K I E</b>	186	105	175	113	94
<b>PODLASKIE</b>	42	25	48	53	51
<b>POMORSKIE</b>	130	135	108	104	135
<b>ŚLĄSKIE</b>	314	282	396	333	325
<b>Ś W I Ę T O - K R Z Y S K I E</b>	98	63	101	62	70
<b>WAR - MAZ</b>	108	103	128	143	168
<b>W I E L K O - P O L S K I E</b>	181	192	184	170	258
<b>ZACH - POM</b>	71	77	66	70	85
<b>Σ</b>	2662	2210	2677	2306	2649

Opracowanie własne na podstawie materiałów KG PSP.

Małe akcje ratowniczo-gaśnicze są mniej uzależnione od dużych kłęsk żywiołowych. Ich liczebność w okresie badanym jest w miarę stała. Także wielkość sił i środków użytych do ich likwidacji w całym badanym okresie jest do siebie zbliżona; ich strukturę przedstawia rysunek 4.

**Rysunek 4. Struktury udziału poszczególnych jednostek w działaniach ratowniczych – małe akcje ratunkowe**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów KG PSP.

## Podsumowanie

W badaniach nie uwzględniono mikroakcji, w których siły i środki użyte do usunięcia zagrożenia są mniejsze od jednej kompani. Spowodowane jest to ich mnogością. Kilka-kaset tysięcy działań w roku angażuje ogromne ilości ludzi i sprzętu, ale nie wymaga uruchomienia procedur zarządzania kryzysowego. Ogólną liczbę interwencji straży pożarnych w Polsce przedstawia poniższa tabela.

**Tabela 9. Ogólne zestawienie zdarzeń**

Rok	Pożary	Miejscowe zagrożenia	Alarmy fałszywe	Suma
<b>2010</b>	135555	355525	17960	509040



<b>2011</b>	171839	268280	17869	457988
<b>2012</b>	183888	236759	18685	439332
<b>2013</b>	126426	249559	21665	397650
<b>2014</b>	145237	249472	24556	419265

Opracowanie własne na podstawie materiałów KG PSP.

Mikroakcje to najczęściej działania krótkotrwałe, nie wymagające udziału służb i formacji pomocniczych. Dlatego nie uwzględniono ich w badaniach. W badanym okresie liczba biorących udział w małych i większych działaniach wyniosła 181 663 zastępy.

Udział Państwowej Straży Pożarnej w działaniach ratowniczych na terenie kraju jest znaczący. Gdy wykorzystane zasoby są co najmniej w sile jednej kompanii, ponad 42,63% (wszystkie dane zaokrąglono) sił i środków użytych do likwidacji zagrożeń stanowią zawodowi funkcjonariusze. Wyraźnie z powyższych badań wynika, że to PSP stanowi rdzeń służb ratowniczych państwa polskiego. Dlatego też całość zadań związanych z ochroną ludności w kraju przypada na tę wiodącą organizację w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym.

Jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej dzielimy na dwie grupy. Pierwszą, należąca do KSRG, oraz pozostałe jednostki o zasięgu lokalnym. Jeżeli połączymy w okresie badanym działania wolontariuszy OSP, to okaże się, że oni będą dzierżyć palmę pierwszeństwa – łącznie w interwencjach uczestniczyły 90 744 zastępy, co stanowi 49,96% użytych sił i środków. Jednak tylko około jednej czwartej jednostek OSP jest włączonych do KSRG o zasięgu działania nie przekraczającym województwa. Pozostałe mogą działać wyłącznie na terenie własnych gmin.

OSP KSRG wykonują 31,59% zadań związanych z usuwaniem skutków pożarów i zagrożeń. Siły i środki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w okresie badawczym łącznie liczyły 134 832 zastępy, co stanowiło 74,22% zasobów wykorzystanych w akcjach ratowniczych.

Jednostki OSP działające na terenie własnej gminy stanowią ponad 75% wszystkich stowarzyszeń, których członkowie są strażakami. Ich potencjał jest trudny do oszacowania, gdyż istnieje duża rozbieżność pomiędzy poszczególnymi jednostkami. W ciągu pięciu lat w działaniach ratowniczych uczestniczyło 33 355 zastępów OSP nie należących do KSRG. Stanowi to 18,36% całości użytych sił do likwidacji zagrożeń.

Pozostałe jednostki ochrony przeciwpożarowej to Wojskowa Straż Pożarna, zakładowe straże i służby pożarnicze, samorządowe jednostki ochrony przeciwpożarowej oraz inne instytucje. Wymienione podmioty mają raczej minimalny wkład w ratownictwo. Ich udział to 1942 zastępy w okresie badawczym, co stanowi 1,06% wszystkich sił i środków.

Inne służby ratownicze, których nie zalicza się w badaniach do jednostek ochrony przeciwpożarowej, a które często biorą udział w działaniach zarówno ratowniczych, gaśniczych, jak i pomocniczych to pozostałe formacje [Warmiński 2012, s. 17]. Do nich między innymi zaliczamy jednostki, takie jak WOPR, GOPR, ratownictwo górnicze, SAR i inne [Krzysztofek 2014; Orzech 2014, ss. 147–158]. W latach 2010–2014 łącznie uczestniczyły one w siłach 9 675 zastępów (lub ich równoważnik, taki jak łódź, helikopter, pojazd). Stanowi to 5,33% użytych sił i środków.

Ostatnim elementem, który wzięto pod uwagę w badaniach, byli ludzie. Podczas pracy badawczej nie uwzględniano czynnika ludzkiego, gdy był on mniejszy niż 40 osób. Gdy liczba osób przekraczała 40, wtedy liczone je jako 10 zastępów (kompania). Osoby uczestniczące w działaniach brano pod uwagę tylko wtedy, gdy tworzyły zwarte organizacje mające formalnego kierownika. Często były to pododdziały Wojska Polskiego, organizacje harcerskie, zespoły pracownicze, a nawet więźniowie. Wykorzystanie osadzonych podczas katastrof jest elementem normalnym, w 2010 roku ponad 6000 ludzi zostało wytypowanych przez ministra sprawiedliwości do prac związanych z powodzią [Kwiatkowski 2010]: „W umacnianie wałów i niesienie pomocy ofiarom powodzi zaangażowani są więźniowie i funkcjonariusze Służby Więziennej z różnych części Polski. Szczególnie z terenów najbardziej dotkniętych powodzią, a także tych, którym powódź nadal zagraża. Aktualnie to grupa ponad 6 tysięcy osób. W każdej chwili jesteśmy gotowi tę grupę zwiększyć”.

W okresie badawczym siły ludzkie, które nie są służbami ratowniczymi, szacuje się na 1859 zastępów. Stanowi to 1,02% użytych sił.

## Bibliografia

- Burzyński E. (1979), *Podjęmowanie decyzji w działaniach taktycznych straży pożarnych*, CRZZ Warszawa.
- Falencikowski T. (2012), *Struktura modeli spójności biznesu* [w:] R. Krupski (red.), *Metody badań problemów zarządzania strategicznego*, WWSZiP, Wałbrzych.

Jagiello M. (2002), *Wołanie w górach*, Iskry, Warszawa.

Kwiatkowski A. (2010), *Plan pomocy przy usuwaniu skutków powodzi*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 24 maja.

Laprus M. (1979), *Leksykon wiedzy wojskowej*, MON Warszawa.

Łepkowski W. (2002), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON Warszawa.

Machaczek K., Machaczek J. (2008), *Struktury organizacyjne w zarządzaniu wiedzą* [w:] J. Stankiewicz (red.), *Zarządzanie organizacjami w gospodarce opartej na wiedzy*, TNOiK, Toruń.

Orzech T. (2013), *Bezgraniczne ratownictwo* [w:] M. Kosman, W. Stach (red.), *Bezpieczeństwo współczesnego świata. Uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego*, WSHiU Poznań.

Orzech T. (2014), *Analiza systemów ratowniczych* [w:] A. Krzysztofek (red.), *Zarządzanie i marketing*, ATW, Kraków.

Schroeder M. (2005), *Wprowadzenie* [w:] M. Pulm, *Błędy w taktyce-duże straty*, Edura, Warszawa.

Warmiński A. (2012), *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (zadania i organizacja)*, „Wiedza Obronna”, nr 4/243.

Zagórski J. (1990), *Mały słownik pożarniczy*, IWZZ, Warszawa.

Informacja ze zdarzenia KP PSP Sandomierz nr 1310001-469/2010.

Rozkaz Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej nr 10 z dnia 18 września 2007 roku W sprawie centralnego odvodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, [www.kgppsp.gov.pl](http://www.kgppsp.gov.pl) [dostęp: 20.08.2014].



### **Andrzej Marjański**

Społeczna Akademia Nauk  
amarjanski@san.edu.pl

### **Włodzimierz Zawisza**

Społeczna Akademia Nauk  
wierzbica@poczta.fm

### **Jarosław Ropęga**

Uniwersytet Łódzki  
ropega@uni.lodz.pl

## Organizacyjne aspekty funkcjonowania zespołów zarządzania kryzysowego

### Organizational Aspects of the Crisis Management Team

**Abstract:** Crisis management is a specific interdisciplinary field of management with an aim to provide security and respond to risks connected with nature and civilization. The article presents the basics and organizational assumptions of crisis management teams. These teams play vital consultative and advisory role at all levels of crisis management in Poland.

**Key words:** management, crisis management team, crisis management, national security

### **Wprowadzenie**

Występujące zagrożenia powodują, że nie jesteśmy wolni od systematycznie występujących sytuacji kryzysowych; wymagają podejmowania zdecydowanych działań przez organa państwa oraz służby i instytucje mające w swych zadaniach zapewnie-

nie bezpieczeństwa ludności i funkcjonowania administracji publicznej oraz ochronę środowiska w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych o zróżnicowanej skali i charakterystyce.

W każdym przypadku zagrożenie stanowi wyzwanie, które zaistniało lub może zaistnieć w przyszłości, trudno natomiast dokonać oceny zjawiska i ewentualnych skutków. Zagrożenia rozumiane jako brak bezpieczeństwa stanowią negatywne zjawiska powodujące prawdopodobieństwo powstania sytuacji kryzysowej i niebezpieczeństwa dla funkcjonowania organów państwa i jego obywateli [Nowak, Nowak 2011, s. 39].

Źródła współczesnych zagrożeń obejmują człowieka i naturę. W świecie XXI wieku poziom zagrożenia bezpieczeństwa ciągle wzrasta, a często w niektórych obszarach przekracza wyobraźnię przeciętnego człowieka. Postępujący postęp cywilizacyjny i technologiczny generuje wzrost zagrożeń. Od zarania dziejów towarzyszą ludzkości zagrożenia związane ze zjawiskami przyrodniczymi. Trzecie tysiąclecie niesie także nowe zagrożenia związane z terroryzmem i masowymi migracjami [Pokruszyński 2009, ss. 175–188]. Przeciwdziałanie oraz szybkie reagowanie na pojawiające się zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli jest jednym z kluczowych zadań organów władzy rządowej i samorządowej [Meszyński 2015, ss. 155–172].

Współczesny wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego państwa obejmuje wiele zróżnicowanych obszarów związanych z ochroną ludności, środowiska oraz systemu ratowniczego. Bezpieczeństwo stanowi wartość nadrzędną dla każdego narodu i może zostać zagwarantowane jedynie przez nowoczesny, złożony, wielokierunkowy i wielopłaszczyznowy system funkcjonowania państwa [Tyrała 2006, s. 15]. Państwo demokratyczne, oprócz właściwego zorganizowania, musi funkcjonować zgodnie z przyjętymi normami, które zagwarantują swobody i wolności z wymogami odpowiedzialności. Jednym z warunków zagwarantowania bezpieczeństwa jest funkcjonowanie prawa kryzysowego, w myśl którego każdy szczebel administracji publicznej opracowuje i wdraża odpowiednie dla swojego szczebla obowiązujące procedury.

Współczesne zarządzanie kryzysowe ma wymiar powszechny, interdyscyplinarny oraz ponadczasowy. Wymaga również dobrych kontaktów z partnerami i sąsiadami, opartych na zasadach wzajemności [Gołębiewski 2015, s. 22]. W każdym przypadku zasadniczym celem zarządzania kryzysowego jest zapewnienie bezpieczeństwa ludności. W tym celu wykorzystuje się zasoby podmiotów decyzyjnych i ratowniczych.

Strategicznym wyzwaniem państwa jest posiadanie sprawnego systemu zarządzania kryzysowego, który zapewni współpracę wszystkich poziomów administracji

publicznej. Zarządzanie kryzysowe stanowi proces obejmujący cztery fazy zarządzania kryzysowego: przygotowania, zapobiegania, reagowania i odtwarzania [Grocki 2012, ss. 41–42]. Zarządzanie kryzysowe musi przyjmować charakter systematycznych i metodycznych działań mających na celu zapobieganie lub zredukowanie wpływu kryzysu lub sytuacji kryzysowej na zasoby i wartości społeczne za pomocą środków kierowania, kontroli oraz koordynacji [Kościński 2012, ss. 144–153]. Sprawność systemu opiera się przede wszystkim na zasobach ludzkich i kreatywnym wykorzystaniu potencjału intelektualnego i organizacyjnego [Jankowska 2011, s. 328].

Interdyscyplinarny charakter zarządzania kryzysowego znajduje się w obszarze zainteresowań wielu dyscyplin naukowych, w tym nauk o zarządzaniu. Jednakże obszar ten jest w stosunkowo małym stopniu zgłębiony w literaturze przedmiotu. Zasadniczym celem artykułu jest wskazanie rosnącej roli organów doradczych w systemie zarządzania kryzysowego państwa oraz analiza istoty, zadań oraz uwarunkowań organizacyjnych zespołów zarządzania kryzysowego jako istotnych organów opiniotawczo-doradczych funkcjonującego na wszystkich szczeblach systemu zarządzania kryzysowego w Polsce.

## **Rola organów decyzyjnych i doradczych w podsystemie kierowania zarządzania kryzysowego**

Zapewnienie bezpieczeństwa państwa wymaga stworzenia odpowiednich struktur, które stanowią zbiór względnie odosobnionych organizacyjnie, funkcjonalnie oraz merytorycznie i prawnie powiązanych we wspólną całość podsystemów, dysponujących potencjałami zdolnymi do przeciwstawienia się występującym i potencjalnym zagrożeniom, a także zapewniającymi trwałe, zrównoważone i bezpieczne funkcjonowanie i rozwój [Gierszewski 2013, s. 90].

Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego zostało wyróżnione, obok bezpieczeństwa zewnętrznego, ze względu na specyfikę źródeł, rodzajów i kierunków zagrożenia. Można przyjąć, że bezpieczeństwo wewnętrzne stanowi ten obszar, który obejmuje zagrożenia i przeciwdziałanie zagrożeniom występującym wewnątrz państwa. Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego jest jednym z kluczowych elementów całościowo postrzeganego bezpieczeństwa państwa. Zadaniem bezpieczeństwa wewnętrznego jest zapewnienie stabilności i równowagi wewnętrznej [Symonides 1984, s. 45], jak również sprawnego funkcjonowania jego struktur wewnętrznych i efektywności procesów decyzyjnych. W ujęciu systemowym należy przyjąć, że bezpieczeństwo wewnętrzne obejmuje zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania państwa oraz stabilności życia społecznego [Majer 2012, ss. 11–18].

Jednym z kluczowych elementów kreowania strategii bezpieczeństwa wewnętrznego jest rozwój i koordynacja podmiotów tworzących system zarządzania kryzysowego. W strukturach zarządzania kryzysowego konieczne jest zdefiniowanie funkcji i zadań, jakie mają być realizowane przez poszczególne podsystemy i podmioty uczestniczące w systemie [Grocki 2012, s. 47]. Efektem działania systemu wykorzystującego dostępne siły i środki ma być zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa oraz skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom oraz –w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej – powrót w możliwie szybkim czasie do stanu pierwotnego [Łukasik i in. 2014, ss. 758–763].

O ile w literaturze przedmiotu pojęcie systemu zarządzania kryzysowego definiowane jest w różnorodny sposób – zawsze jednak wskazując na fakt, iż jego istota sprowadza się do współdziałania wielu podmiotów i instytucji na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i reagowania w sytuacjach zagrożeń – to jednak panuje zgodność, że jego składowymi są dwa wyróżniające się podsystemy: kierowania i podsystem wykonawczy (reagowania kryzysowego) [Szymonik 2011, s. 27]. W skład podsystemu kierowania wchodzi organa władzy publicznej, wykonujące zadania z zakresu zarządzania kryzysowego oraz podmioty doradcze i aparat administracyjny [Marszałek i in. 2012, ss. 24–25]. W systemie muszą występować sprzężenia i więzi pomiędzy uczestnikami systemu, który powinien funkcjonować permanentnie w taki sposób, aby przeciwstawił się na bieżąco zagrożeniom oraz utrzymując potrzebną gotowość do przeciwstawienia się wzmożonym zagrożeniom w sytuacjach nadzwyczajnych [Koziej 2004, s. 75].

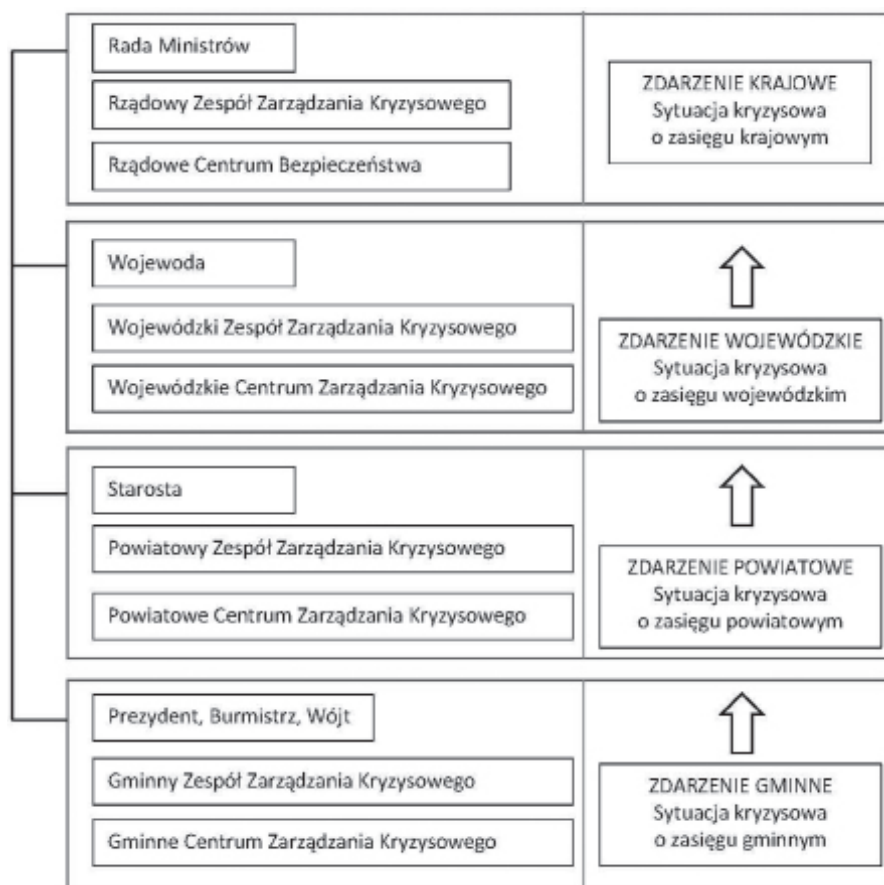
Organa decyzyjne rozumiane są jako odpowiednio zorganizowane instytucje działające w imieniu, na rachunek i na rzecz państwa, co daje im możliwość rozwijania działań władczych i stosowania określonych środków, ze środkami przymusu włącznie, ale zawsze w zakresie i granicach prawa [Kitler 2011, s.192]. Organy zarządzające funkcjonują na każdym z poziomów podziału administracyjnego kraju tj. na poziomie gminy, powiatu, województwa i poziomie centralnym. W zakresie przypisanych im kompetencji realizują działania na swoim terenie lub w przypadku ministerstw w działach administracji rządowej.

Natomiast podsystem wykonawczy tworzą wyodrębnione przez państwo siły i środki mające za zadanie realizację przydzielonych zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Te siły i środki pozostają we właściwościach ministrów kierujących działami administracji rządowej, centralnych organów administracji rządowej wojewodów oraz organów samorządu terytorialnego i innych podmiotów, na które nałożono ustawowo zadania w zakresie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego [Gierszewski 2013, s. 96].



Pozostają one w dyspozycji organów decyzyjnych. Jednym z celów działania podsystemu kierowania jest koordynacja funkcjonowania podmiotów wykonawczych, które zostały przypisane do odpowiedniego szczebla administracji publicznej. Organizację podsystemu kierowania zarządzania kryzysowego w Polsce ilustruje rysunek 1.

**Rysunek 1. Podsystem kierowania zarządzania kryzysowego w Polsce**



Źródło: D. Wróblewski (2014) (red.), *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, CNBOP-PIB, Józefów, s. 45.

Jednym z celów ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest określenie zadań organów decyzyjnych w zakresie zarządzania kryzysowego. Są to głównie organa administra-

cji rządowej i samorządowej [Sobolewski 2013, s. 66]. Potrzeba taka wynika z przyjętej koncepcji, opierającej się na zasadzie prymatu terytorialnego, co oznacza, że główny ciężar decyzji i odpowiedzialności spoczywa na organie władzy funkcjonującym na danym stopniu podziału terytorialnego państwa, w którym wystąpiła sytuacja kryzysowa. Zakres zadań i kompetencji w tym obszarze jest regulowany przez szereg aktów prawnych w randze ustaw, rozporządzeń, przepisów resortowych oraz przepisów prawa miejscowego [Wróblewski 2014, s. 46]. Można stwierdzić, że ich sprawność działania stanowi o zapewnieniu zarówno funkcjonowania państwa, jak i bezpieczeństwie i komforcie życia jego obywateli [Mołek i in. 2011, ss. 45–60].

Podsystem kierowania składa się z organów decyzyjnych: Rady Ministrów, ministrów działów administracji rządowej, wojewody, starosty, wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Podmioty te posiadają prawo do podejmowania decyzji władczych wynikających z uprawnień zawartych w właściwych aktach prawnych. W tym obszarze funkcjonują również organa doradcze, które spełniają zadania opiniotwórczo-doradcze, określają strategię działania w zaistniałej sytuacji kryzysowej oraz rekomendują propozycje rozwiązań. Spełniają również istotną rolę w procesie komunikacji pomiędzy organem decyzyjnym a planistyczno-koordynacyjnym. Są to Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, zespoły funkcjonujące przy ministrach, wojewódzkie, powiatowe i gminne zespoły zarządzania kryzysowego [Wróblewski 2014, s. 46].

Organizacja przedsięwzięć z obszaru zarządzania kryzysowego wymaga zapewnienia współdziałania, koordynacji oraz obiegu informacji, nie tylko podczas etapu reagowania, ale również we wszystkich etapach zarządzania kryzysowego. Ze względu na interdyscyplinarność zarządzania kryzysowego i jego wielopodmiotowość działań, w tym – co ma ogromne znaczenie – pod presją czasu, konieczne stało się określenie wzajemnych zależności oraz kompatybilności struktur i dokumentów (w tym planowania) na wszystkich szczeblach zarządzania [Grocki 2012, s. 51]. Działania te muszą uwzględniać obowiązujący system prawny, struktury i instrumenty oraz pozwalać na koordynację działań i ich zastosowanie w taki sposób, aby umożliwiły podjęcie skutecznych działań we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego [Sienkiewicz-Małyjurek 2011, ss. 119–130].

Zapewnienie możliwości współdziałania stanowi jedno z kluczowych wyzwań dla zarządzania kryzysowego. Istotną rolę w tym obszarze spełniają zespoły doradcze wspomagające organy odpowiedzialne w podejmowaniu decyzji w procesie zarządzania kryzysowego. Idea taka jest znana w różnych obszarach zarządzania, w zarządzaniu kryzysowym przyjęła formę zespołów zarządzania kryzysowego.

## Istota i cele zespołów zarządzania kryzysowego

W dyskusji nad zachowaniem ciągłości funkcjonowania państwa i jego podmiotów w sytuacjach szczególnych związanych z wystąpieniem sytuacji kryzysowych lub stanów nadzwyczajnych, konieczne jest zwrócenie uwagi na zespoły zarządzania kryzysowego pełniące istotną funkcję w podsystemie kierowania systemem zarządzania kryzysowego. Ich zadaniem jest realizacja przypisanych im działań w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, formułowanie propozycji rozwiązań oraz zapewnienie sprawnej komunikacji pomiędzy organem decyzyjnym i planistyczno-koordynacyjnym.

Na szczeblu centralnym zespół zarządzania kryzysowego funkcjonuje pod nazwą Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Jednostką zapewniającą obsługę Rady Ministrów, Premiera oraz Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które jest państwową ponadresortową jednostką organizacyjną, podległą Prezesowi Rady Ministrów. Kluczowym zadaniem RCB jest optymalizacja i ujednoczenie postrzegania zagrożeń przez poszczególne ministerstwa, podmioty i służby oraz koordynacja realizowanych przez nie zadań w sytuacjach kryzysowych. Można uznać, że jest to podmiot służący osiągnięciu przez organy administracji publicznej właściwego poziomu przygotowania do podejmowania działań w sytuacjach kryzysowych, jak również jak również odpowiedzialny za całokształt przedsięwzięć planistycznych z obszaru planowania cywilnego oraz koordynację działań w obszarze ochrony infrastruktury krytycznej [Korzecki, Pączek 2015, ss. 137–145]. Natomiast przy ministrach kierujących działami administracji rządowej oraz kierownikach urzędów centralnych mogą być na podstawie zarządzenia powoływane zespoły zarządzania kryzysowego [Sienkiewicz-Małyjurek 2015, s. 43].

Art. 9 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym [Ustawa 2007] określa zadania zespołu, do których należy przygotowywanie propozycji w sprawie użycia adekwatnych sił i środków potrzebnych do opanowania sytuacji kryzysowych, a także doradzanie w zakresie koordynacji organów administracji rządowej i instytucji państwowych oraz służb w sytuacjach kryzysowych. Zadaniem RZZK jest także opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej do stanu sprzed sytuacji kryzysowej oraz przedkładanie Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, a także opiniowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego [Sienkiewicz-Małyjurek 2012, ss. 51–60].

Natomiast ust. 3 art. 9 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym [Ustawa 2007], zawiera delegację dla Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze zarządzenia, organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, z uwzględnieniem

rozwiązań pozwalających na niezwłoczne zebranie się Zespołu i zapewnienie uzyskania pełnej informacji o zdarzeniach będących przedmiotem posiedzenia. Prezes Rady Ministrów wywiązał się z tego zadania, wydając w sierpniu 2008 roku zarządzenie w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego [Zarządzenie 2008]. W roku 2011 zostało wydane kolejne zarządzenie w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego [Zarządzenie 2011], które zostało uchylone w październiku 2014 nowym zarządzeniem [Zarządzenie 2014]. Analiza treści kolejnych zarządzeń Premiera wskazuje, że przyjmowane rozwiązania organizacyjne mają na celu dostosowanie się funkcjonowania RZZK do zachodzących zmian.

Zespoły zarządzania kryzysowego na szczeblach wojewódzkich, powiatowych i gminnych wspierają w zakresie opiniodawczo-doradczym organy odpowiedzialne za realizację zadań zarządzania kryzysowego [Serafin, Parszowski 2011, s. 52]. Organy te określają ich skład, organizację oraz tryb pracy zespołów zarządzania kryzysowego [Grosicka i in. 2013, ss. 81–82]. Niestety, nie ma uregulowań prawnych w tym zakresie w stosunku do wojewódzkich, powiatowych i gminnych zespołów zarządzania kryzysowego. Ustawodawca zobowiązał organy odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe na tych szczeblach do określenia składu, organizacji, siedziby oraz trybu pracy tych zespołów (art. 14, ust. 7, art. 17, ust. 4, art. 19, ust. 4) [Ustawa 2007], które powinny opracować regulamin pracy zespołów zarządzania kryzysowego. Powołanie składu osobowego zespołów zarządzania kryzysowego oraz wprowadzenie w życie regulaminu pracy zespołów powinno mieć formę zarządzenia właściwego organu odpowiedzialnego za zarządzanie kryzysowe na danym terenie administracyjnym. Regulamin pracy zespołów zarządzania kryzysowego powinien zawierać:

- a) określenie siedziby zespołu,
- b) określenie struktury organizacyjnej,
- c) określenie zadań dla zespołu oraz grup (zespołów) roboczych, w tym dla osób funkcyjnych,
- d) tryb pracy zespołu,
- e) zasady alarmowania składu osobowego zespołu,
- f) wyposażenie w środki techniczne i niezbędną dokumentację,
- g) zasady dokumentowania pracy zespołu,
- h) zasady finansowania działalności zespołu.

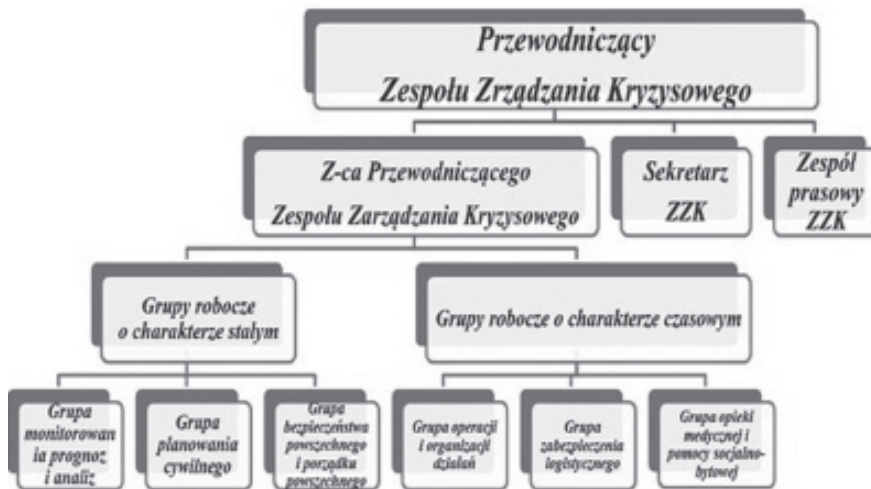
Wojewoda, starosta i wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinni wystąpić do kierowników jednostek organizacyjnych, pomocniczych oraz kierowników służb, inspekcji, straży o wskazanie osób tam zatrudnionych (pełniących służbę) do pracy w zespołach zarządzania kryzysowego. Szczególnie przy powoływaniu składów

osobowych gminnych zespołów zarządzania kryzysowego nie może być, że ta sama osoba z poszczególnych służb, inspekcji, straży, pracuje w kilku takich zespołach (jednocześnie w kilku gminach na terenie danego powiatu).

Siedzibę zespołów zarządzania kryzysowego wskazane jest określać tam, gdzie zlokalizowane jest centrum zarządzania kryzysowego, które nie zawsze musi być w siedzibie organu odpowiedzialnego za zarządzanie kryzysowe. Organizacja zespołów zarządzania kryzysowego powinna być przedstawiona w formie opisowej oraz schemacie organizacyjnym, tj. wskazanie przewodniczącego zespołu (szefa), zastępcy przewodniczącego oraz grup roboczych, (zespołów roboczych) lub też innych nazw komórek organizacyjnych w zależności od potrzeb. W ustalaniu schematu organizacyjnego zespołów zarządzania kryzysowego, warto skorzystać z rozwiązań, jakie obowiązywały podczas organizacji zespołów reagowania kryzysowego [Nowak 2013, ss. 64–67].

Zagadnienia te uregulowane zostały Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 roku w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania [Rozporządzenie 2002], które przewidywało grupy robocze o charakterze stałym i czasowym, co przedstawia rysunek 2.

Rysunek 2. Schemat organizacji zespołu zarządzania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne.

Rozporządzenie przewidywało w §3, ust. 3, § 4, ust. 3, § 5, ust. 7, że obsadę osobową grupy monitorowania, prognoz i analiz oraz grupy planowania cywilnego mieli stanowić etatowi pracownicy centrów zarządzania kryzysowego oraz pracownicy służb, inspekcji i straży [Rozporządzenie 2002]. Z uwagi na fakt, że monitorowaniem, prognozowaniem i analizowaniem zagrożeń zajmują się różne służby, inspekcje, straże oraz inne instytucje, należy przewidzieć okresową (np. co 6 miesięcy) aktualizację danych o zagrożeniach na danym terenie i przekazywaniu jej do właściwego centrum zarządzania kryzysowego lub włączeniu do składu osobowego wspomnianej grupy, pracowników zajmujących się rozpoznawaniem zagrożeń z poszczególnych służb, inspekcji, straży oraz innych instytucji. Wskazane jest również powołanie sekretarza zespołu zarządzania kryzysowego, którego zadaniem powinno być dokumentowanie jego prac.

Organ powołujący zespół zarządzania kryzysowego powinien powołać również zespół prasowy lub samego rzecznika prasowego, który byłby łącznikiem między przewodniczącym zespołu zarządzania kryzysowego a dziennikarzami. Organizowałby również konferencje prasowe związane z realizacją zadań w zakresie zarządzania kryzysowego.

Na terenie woj. śląskiego wprowadzono ciekawe rozwiązanie w strukturze organizacyjnej Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Wojewoda śląski zdecydował o powołaniu dwóch zastępców przewodniczącego, w tym jednego sta-

tego – Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz drugiego czasowego, który jest powoływany na czas wystąpienia sytuacji kryzysowej, podczas której musi pracować zespół. Do pełnienia roli zastępcy czasowego powoływany jest kierownik służby lub inspekcji w zależności od zagrożenia, które spowodowało wystąpienie sytuacji kryzysowej i tak: w przypadku wystąpienia zakłócenia ładu i porządku publicznego, funkcję tę pełni Komendant Wojewódzki Policji, w przypadku wystąpienia zagrożenia związanego z epidemią chorób wśród ludzi, zastępcą czasowym jest Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny. Można stwierdzić, że zastępcą czasowym jest osoba ściśle powiązana ze służbą czy inspekcją, która będzie odgrywała wiodącą rolę w prowadzonych działaniach ratowniczych.

Takie rozwiązanie wydaje się rozsądne i z całą pewnością usprawni prace ZZK, ponieważ całością spraw związanych z przygotowaniem realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego zajmowałaby się osoba najbardziej kompetentna w tym zakresie, tj. Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, natomiast od strony merytorycznej działaniami w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej zajmowałaby się osoba najbardziej przygotowana pod względem fachowym. Omawiane rozwiązanie ilustruje rysunek 3.

**Rysunek 3. Schemat organizacyjny Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego z dwoma zastępcami przewodniczącego**



Źródło: opracowanie własne.

Pracę zespołów zarządzania kryzysowego, powinno przewidzieć się w 3 trybach, znacznie różniących się formą funkcjonowania (rysunek 4):

- tryb zwyczajny – powinien wynikać z rocznego planu pracy;
- tryb doraźny – powinien wynikać z przewidywanej, ewentualnej (zapowiedzianej) możliwości wystąpienia zagrożenia lub organizacji doraźnych ćwiczeń, trenin-

gu, oceny prowadzonych działań ratowniczych czy też sprawdzenia dyspozycyjności członków zespołów, itp.;

- tryb alarmowy realizowany jest w przypadku wystąpienia konkretnego zagrożenia, które wymaga uruchomienia procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym.

**Rysunek 4. Tryby pracy zespołów zarządzania kryzysowego**



Źródło: opracowanie własne.

Należy zauważyć, że niektóre komórki organizacyjne zespołów zarządzania kryzysowego, np. grupy robocze o charakterze stałym, powinny pracować nieprzerwanie przez cały czas, ponieważ monitorowanie, prognozowanie i analizowanie zagrożeń musi odbywać się w sposób ciągły, podobnie jak planowanie cywilne oraz aktualizacja planów.

Określając zasady alarmowania zespołów zarządzania kryzysowego, należy określić, kto jest kompetentny do podjęcia decyzji o uruchomieniu składu osobowego w zależności od trybu pracy oraz kto fizycznie wykonuje czynności związane z alarmowaniem członków zespołów. Alarmując członków zespołów zarządzania kryzysowego, należy określić miejsce oraz godzinę spotkania, ponieważ zespoły mogą zbierać się w miejscu wystąpienia zdarzenia, organizacji ćwiczeń, treningów, miejscu określonym jako siedziba zespołu, itp. Wskazane jest również odbywanie posiedzeń zespołów zarządzania kryzysowego w terenie, tj. w siedzibach poszczególnych służb, inspekcji, straży, zakładach pracy, w których przewidywana jest możliwość wystąpienia zagrożenia, szczególnie w zakładach stwarzających możliwość powstania poważnej awarii przemysłowej (zakłady dużego ryzyka i zakłady zwiększonego ryzyka). Członkowie zespołów zarządzania kryzysowego podczas wyjazdowych posiedzeń mają możliwość zapoznania się z terenem, zagrożeniami, jakie mogą tam wystąpić oraz z możliwościami prowadzenia działań ratowniczych przez poszczególne służby, inspekcje i straże.



Dla zapewnienia funkcjonowania zespołu niezbędne jest zapewnienie właściwego wyposażenia i sprzętu. Standardowe wyposażenie techniczne zespołów zarządzania kryzysowego powinno zgodnie z § 9 [Rozporządzenie 2002] obejmować:

- urządzenia łączności bezprzewodowej (telefony komórkowe, radiostacje);
- system teleinformatyczny kompatybilny z systemami funkcjonującymi z zespołami na szczeblu wyższym i niższym, zespołami zarządzania kryzysowego terenowych jednostek administracyjnych – sąsiednich oraz z podmiotami prowadzącymi działania ratownicze;
- specjalistyczne oprzyrządowanie i oprogramowanie systemu, zapewniające możliwości multimedialnej prezentacji danych;
- mapy operacyjne standardowe i cyfrowe danego terenu administracyjnego i terenów sąsiednich oraz specjalistyczne oprogramowanie prognozy styczno-planistyczne;
- techniczne środki niezbędne do dokumentowania przebiegu zdarzenia oraz przebiegu pracy zespołów, jak: kamery, aparaty fotograficzne, dyktafony, sprzęt do pisania, itp.;
- przenośne i przewoźne urządzenia do oświetlenia;
- wyposażenie socjalne, jak: czajniki, termosy, szklanki, sztucce itp.;
- samochód z napędem terenowym;
- inne środki techniczne w zależności od lokalnych potrzeb.

Dokumentami działań i prac zespołów powinny być:

- roczne plany pracy;
- plany zarządzania kryzysowego;
- plany ćwiczeń;
- protokoły posiedzeń zespołu oraz grup roboczych o charakterze stałym i czasowym;
- raporty bieżące i okresowe;
- karty zdarzeń, w przypadku uruchomienia grup roboczych o charakterze czasowym;
- raporty odbudowy; inne niezbędne dokumenty.

Karta zdarzeń powinna zawierać chronologiczny opis zdarzeń i wdrożonych działań oraz decyzji podejmowanych w celu likwidacji zagrożeń, pomocy poszkodowanym i ograniczeniu strat, a w szczególności informacje o:

- kolejności alarmowania sił ratowniczych;
- podmiocie kierującym działaniami ratowniczymi;
- podejmowanych decyzjach, w tym o zadaniach stawianych poszczególnym formacjom ratowniczym i podmiotom ujętym w planie zarządzania kryzysowego;

- liczbie poszkodowanych i wielkości strat;
- sposobie udzielania pomocy i zabezpieczania terenu zdarzenia.

Raport odbudowy powinien zawierać opis i analizę skutków zaistniałego zdarzenia oraz propozycje działań mających na celu odbudowę, a w szczególności:

- szczegółowy wykaz strat w infrastrukturze oraz w potencjale ratowniczym;
- projekt harmonogramu likwidacji strat i odbudowy;
- wstępny bilans potrzeb finansowych w zakresie odbudowy, który jest przedstawiany właściwemu organowi, kierującemu działaniami w czasie stanu klęski żywiołowej.

Należy pamiętać, że zespoły zarządzania kryzysowego powinny pracować we wszystkich 4 fazach zarządzania kryzysowego. Posiedzenia zespołów powinny odbywać się systematycznie zgodnie z przyjętym planem pracy na dany rok oraz powinny wynikać z regulaminu działania zespołu zarządzania kryzysowego. Na tych posiedzeniach powinny być omawiane sprawy związane z:

- funkcjonowaniem zarządzania kryzysowego;
- zagrożeniami występującymi na danym terenie;
- opiniowaniem planów zarządzania kryzysowego;
- potrzebą aktualizacji planów zarządzania kryzysowego;
- funkcjonowaniem służb ratowniczych na danym terenie oraz możliwością wsparcia siłami ratowniczymi z zewnątrz;
- zabezpieczeniem logistycznym akcji ratowniczych w przypadku wystąpienia zagrożeń na dużą skalę;
- udziałem w ćwiczeniach związanych z zarządzaniem kryzysowym;
- oceną przebiegu powyższych ćwiczeń;
- udziałem w akcjach ratowniczych w przypadku wystąpienia zagrożeń na dużą skalę;
- oceną prowadzonych akcji ratowniczych w fazie reagowania i w fazie odbudowy;
- opracowywaniem planów pracy.

Koszty funkcjonowania zespołu zarządzania kryzysowego powinien pokrywać organ odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe na określonym terenie administracyjnym. Chcąc dobrze przygotować skład osobowy zespołu zarządzania kryzysowego do wykonywania przewidzianych zadań, należy z tymi zespołami systematycznie pracować (nie sporadycznie) oraz angażować do czynnego udziału w różnego rodzaju ćwiczeniach, treningach, posiedzeniach wyjazdowych czy występujących zagrożeniach mających znamiona sytuacji kryzysowych. Taka organizacja pracy zespołów zarządzania kryzysowego pozwoli na wyrobienie nawyków poszczególnych członków do realizacji określonych zadań, które powinny być podzielone. Nie można do-

puścić do takiej sytuacji, że wszyscy wykonują te same czynności i w efekcie końcowym nie ma osoby odpowiedzialnej za wykonanie określonego zadania.

Do dyskusji i ewentualnego rozważenia problemu pozostaje sprawa przewodniczenia przez organ odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe na określonym szczeblu administracyjnym zespołowi zarządzania kryzysowego, który pełni funkcję opiniodawczo-doradczą dla tego organu. W naszej opinii jest to niezbyt trafne rozwiązanie, ponieważ organ odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe osobiście przewodniczy swojemu organowi opiniodawczo-doradczemu. W przypadku przewodniczenia zespołowi zarządzania kryzysowego przez inną osobę niż organ odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe, zespół ten rzeczywiście spełniałby faktyczną rolę organu opiniodawczo-doradczego.

## Podsumowanie

Priorytetowym zadaniem administracji każdego państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom przed zagrożeniami cywilizacyjnymi i naturalnymi. W tym celu funkcjonuje system zarządzania kryzysowego, jednym z jego istotnych elementów są zespoły zarządzania kryzysowego, które funkcjonują na wszystkich poziomach organizacyjnych. Współczesne zarządzanie kryzysowe stanowi szczególną formę zarządzania elementami systemu bezpieczeństwa narodowego, co wymaga wypracowania mechanizmów i struktur pozwalających na zaspokojenie potrzeb państwa i społeczeństwa w dynamicznie postępującym tempie zmian otoczenia.

System zarządzania kryzysowego wymaga ciągłego doskonalenia, w tym także w obszarze zadań i funkcjonowania zespołów zarządzania kryzysowego. Wskazane jest, aby podejmowały one działania mające na celu doskonalenie współpracy poszczególnych podmiotów biorących udział w systemie zarządzania kryzysowego oraz pogłębianie znajomości lokalnej specyfiki wpływającej na ich funkcjonowanie. Konieczne wydaje się również polepszanie bazy techniczno-organizacyjnej niezbędnej do zapewnienia skuteczności działania zespołów oraz pełniejsze wykorzystanie potencjału ludzkiego pochodzącego z różnych źródeł.

Problematyka obejmująca zarządzanie kryzysowe musi być rozpatrywana we wszechstronnym ujęciu, zawsze jednak stanowi ona zestaw działań zarządczych, które mają na celu eliminację występujących zagrożeń powodujących sytuacje kryzysowe oraz walkę z nimi. Wszelkie aspekty zarządzania kryzysowego są zawsze realizowane w celu zapewnienia w pierwszym rzędzie bezpieczeństwa ludności przy wykorzystaniu dostępnych sił i środków.

## Bibliografia

- Gierszewski J. (2013), *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa.
- Gołębiewski J. (2015), *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu samorządowym. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa.
- Grocki R. (2012), *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Difin, Warszawa.
- Grosicka K., Grosicki L., Grosicki P. (2013), *Organizacja i kierowanie instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Akademia Humanistyczna, Pułtusk.
- Jankowska M. (2011), *Działanie centrów zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym, resortowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Teoria i praktyka* [w:] K. Lidel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, Difin, Warszawa.
- Kitler W. (2011), *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, Uwarunkowania. System*, AON, Warszawa.
- Korzecki K., Pączek W. (2015), *Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w krajowym systemie zarządzania kryzysowego. Geneza i ogólna charakterystyka*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XVI, z. 6, cz.1.
- Koziej S. (2004), *System bezpieczeństwa Rzeczypospolitej*, t. II, *Polityka i strategia bezpieczeństwa państwa XXI wieku*, AON, Warszawa.
- Koziński M. (2012), *Teoretyczny wymiar zarządzania kryzysowego*, „Zeszyty Naukowe WSA w Łomży”, nr 48.
- Łukasik Z., Nowakowski W., Kusmińska-Fijałkowska A. (2014), *Zarządzanie bezpieczeństwem infrastruktury krytycznej*, „Logistyka”, nr 4..
- Majer P. (2012), *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 7(4).
- Marszałek M., Sobolewski G., Majchrzak D. (2012), *Zarządzanie kryzysowe w ujęciu narodowym i międzynarodowym*, AON, Warszawa.
- Meszyński K. (2015), *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w systemie bezpieczeństwa*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XVI, z. 6, cz. 1.
- Molek W., Stec K., Marciniak R. (2011), *Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 1/17.
- Nowak E. (2013), *Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa.
- Nowak E., Nowak M. (2011), *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa.
- Pokruszyński W. (2009), „Kultura-Polityka”, nr 5.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowa-

nia kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz.U. 2002 r. Nr 215, poz. 1818).

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

Sienkiewicz-Małyjurek K. (2011), *Problemy organizacyjne zarządzania kryzysowego w samorządach*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, nr 1854, z. 59.

Sienkiewicz-Małyjurek K. (2012), *Sieciowe ujęcie współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu kryzysowym*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 3.

Sienkiewicz-Małyjurek K. (2015), *Skuteczne zarządzanie kryzysowe*, Difin, Warszawa.

Sobolewski G. (2013), *Siły zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, AON, Warszawa.

Symonides J. (1984), *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, Wrocław.

Szymonik A. (2011), *Logistyka w bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa.

Tyrała P. (2006), *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko-bezpieczeństwo-obronność*, A. Marszałek, Toruń.

Ustawa (2007) z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2013, poz. 1166 z późn. zm.).

Wróblewski D. (2014) (red.), *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, CNBOP-PIB, Józefów.

Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 86 z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. z 2011 r. Nr 93, poz. 955).

Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 78 z dnia 11 października 2011 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. z 2011 r. Nr 93, poz. 955).

Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego ( M.P. 2014, poz. 926).



**Andrzej Marjański**

Społeczna Akademia Nauk  
amarjanski@san.edu.pl

**Włodzimierz Zawisza**

Społeczna Akademia Nauk  
wierzbica@poczta.fm

**Jarosław Ropęga**

Uniwersytet Łódzki  
ropega@uni.lodz.pl

Zespoły zarządzania kryzysowego – organizacja  
i zadania w systemie zarządzania kryzysowego

**Crisis Management Teams – Organization and Tasks in the  
Crisis Management System**

**Abstract:** This article takes on the issue of crisis management as the task of state meant to protect citizens from potential and real threats and also provide assistance in case of occurrence of those threats. Crisis management system is a special form of management, which aims to lower the risk associated with potential threats and create mechanisms to ensure the safety of citizens, critical infrastructure and environment. The essential elements of this system are crisis management teams. They play an important opinion-forming and advisory role in the areas of activity covered by crisis management at each of its level.

**Key words:** crisis management, crisis management team, security management

## Wprowadzenie

Bezpieczeństwo należy do najważniejszych wartości niezbędnych dla zapewnienia egzystencji człowieka i stanowi podstawowe dobro, które musi być przedmiotem szczególnej uwagi władz publicznych. Z reguły bezpieczeństwo określane jest jako brak zagrożeń, niestety współczesne otoczenie charakteryzuje się tym, że życie ludzi i funkcjonowanie społeczności naznaczone są ryzykiem. Widoczne staje się, że bezpieczeństwo i ryzyko są ze sobą ściśle powiązane. Poziom bezpieczeństwa określa stan otoczenia cywilizacyjnego i środowiska naturalnego występujący w danej społeczności. Istotną kwestią jest określenie, jaki poziom poszczególnych ryzyk jest akceptowalny przez członków społeczności.

Problematyka zarządzania bezpieczeństwem ma charakter interdyscyplinarny i cieszy się coraz większym zainteresowaniem zarówno nauk o zarządzaniu, jak i nauk o bezpieczeństwie. Ta problematyka zarówno w obszarze teoretycznym, jak i empirycznym stanowi nowy mało eksplorowany obszar badawczy [Kalinowski 2013, ss. 97–120]. Jednym z kluczowych wyzwań w badaniach naukowych związanych z tym obszarem są powstające wyzwania pomiędzy teorią a praktyką, ponieważ w miarę pogłębiania się specjalizacji i profesjonalizacji powiększa się hermetyczność systemu pojęć i wartości trudnych do ich interpretacji nie tylko dla laika, ale również dla praktyków niezajmujących się zawodowo pracą akademicką. Wydaje się jednak konieczne przybliżanie wyników badań praktykom i społeczeństwu pozwalających na głębsze poznanie i zastosowanie ich w praktyce funkcjonowania organizacji [Sułkowski 2012, s. 15].

W Polsce zadania ochrony ludności przed zagrożeniami i udzielenia pomocy w stanach zagrożeń spoczywają na administracji publicznej. Jest to jedno z kluczowych zadań współczesnego państwa, które ma obowiązek zapewnienia swoim obywatelom warunków ochrony przed niebezpieczeństwami będącymi efektem wystąpienia zagrożeń naturalnych, jak i cywilizacyjnych, spowodowanych działalnością człowieka. Postępująca zmiana w charakterze współczesnych zagrożeń obejmuje oprócz klęsk naturalnych rozszerzające się zagrożenia cywilizacyjne związane z rozwojem przemysłu oraz sektora komunalnego oraz coraz powszechniejsze zagrożenia związane z aktami terroru.

Ryzyka wystąpienia zagrożeń nie da się wyeliminować. Nie da się kontrolować sił natury oraz nie da się całkowicie ograniczyć prawdopodobieństwa wystąpienia katastrof przemysłowych czy komunikacyjnych, jak i ataków terrorystycznych. Zawsze będzie występowało również zagrożenie związane z możliwością popełnienia błędu przez człowieka [Sienkiewicz-Małyjurek 2015, s. 10]. Konieczne stało się stworze-



nie systemu zarządzania kryzysowego, który połączył struktury administracji rządowej i samorządowej oraz podmioty ratownicze w profesjonalny system, pozwalający na kierowanie i koordynowanie działaniami oraz efektywnym wykorzystaniem sił i środków w realizacji zadań zarządzania kryzysowego. Istotną rolę w tym systemie odgrywają zespoły zarządzania kryzysowego, funkcjonujące na szczeblach administracji rządowej i samorządowej.

Celem artykułu jest analiza systemu organizacji zarządzania kryzysowego oraz ukazanie ewolucji rozwoju i aktualnej organizacji i zadań zespołów zarządzania kryzysowego, które odgrywają istotną rolę opiniodawczo-doradczą organów zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach administracji publicznej.

## **Istota i cele zarządzania kryzysowego w administracji publicznej**

Zarządzanie kryzysowe stanowi jeden z elementów zarządzania i lokowane jest w obszarze zarządzania publicznego. Swym zakresem obejmuje ograniczanie wystąpienia zagrożenia, a w razie jego powstania szybką likwidację mającą na celu minimalizację, a następnie usunięcie powstałych strat. Istotnym czynnikiem, wymagającym uwzględnienia w procesie zarządzania kryzysowego, jest konieczność ścisłego przestrzegania obowiązującego prawa i przyjętych procedur, które w działalności organów państwa stanowią jeden z podstawowych instrumentów zarządzania, prowadzących do osiągnięcia założonych celów. Wszystkie organa władzy publicznej obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa, które powinno być kształtowane w oparciu o zasady demokratycznego państwa [Władek 2013, ss. 187–189]. Zatem normy prawne regulują organizację i zachowanie zarówno administracji publicznej, jak i pozostałych pomiotów biorących udział w zarządzaniu kryzysowym [Ura 2015, s. 24].

Funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego ma za zadanie obniżenie ryzyka, które jest związane z możliwościami wystąpienia zagrożenia oraz stworzenie mechanizmów działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa ludności, ochrony infrastruktury krytycznej oraz środowiska naturalnego. Od zarządzania kryzysowego oczekuje się, aby było skuteczne – jest to zatem szczególna forma zarządzania wymagająca konieczności wdrożenia kompleksowego systemu organizacji zarządzania kryzysowego. System ten musi zapewnić ciągłość podejmowania decyzji i ich koordynację niezależnie od rodzaju zagrożenia i okoliczności, w jakich funkcjonuje państwo – pokoju, kryzysu lub wojny [Wróblewski 2014, s. 43].

Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego obejmuje wszystkie kraje, można zauważyć, że budowa systemów zarządzania, szczególnie w kra-

jach Unii Europejskiej, przyjmuje podobne rozwiązania różniące się poziomem standardów i specyfiką regulacji prawnych. Ta tendencja spowodowana jest pojawianiem się nowych zagrożeń i rosnącą współzależnością różnych sektorów gospodarki oraz życia społecznego od zaawansowanych technologii, systemów energetycznych, teleinformatycznych oraz transportowych. Zmienia się charakter współczesnych zagrożeń oraz pojawiają się dotychczas niespotykane [Szlachcic 2011, s. 295], które powodują naruszenie bezpieczeństwa mieszkańców oraz funkcjonowania gospodarki w danym regionie. System zarządzania kryzysowego jako całość i wszystkie uczestniczące w nim podmioty stają przed wyzwaniem, które A.K. Koźmiński [2004, s. 65] określił jako zdolność do przetrwania, rozwoju i skutecznego działania w warunkach „uogólnionej niepewności” wynikającej z nieprzewidywalności otoczenia.

Człowiek oraz jego otoczenie od dawna stawały w obliczu różnych zagrożeń, które wzrastały wraz z rozwojem cywilizacyjnym. Początkowo były to zagrożenia naturalne związane z siłami natury (pożary, burze, powodzie, trzęsienia ziemi, wulkany, epidemie, mrozy, upały i inne tego typu kataklizmy), a później zagrożenia militarne, awarie techniczne, terroryzm oraz wrogie działania w cyberprzestrzeni. Wraz z upływem czasu zagrożenia stają się coraz bardziej skomplikowane i wymagają specjalistycznych działań ratowniczych prowadzonych przez różne podmioty jednocześnie. W każdym przypadku sytuacje kryzysowe stanowią zbiór okoliczności, który doprowadził do wystąpienia kryzysu i jest wynikiem wystąpienia pewnych niekorzystnych zjawisk w czasie [Stępiński 2015, s. 14].

Działania ratownicze prowadzone są przez zróżnicowane podmioty, co wymaga ich koordynacji, czyli wskazania organu władzy, który odpowiada za ich przygotowanie i organizację akcji ratowniczej. Powyższe zagadnienia były ciągle doskonalone i wymagały uregulowań prawnych. Rozwiązania były dostosowywane do zachodzących zmian będących wynikiem transformacji społeczno-ustrojowej Polski, zapoczątkowanej w roku 1989 oraz do występujących zagrożeń, które gwałtownie zaczęły wzrastać i stawały się coraz bardziej skomplikowane. Współczesny model funkcjonowania państwa jest zorientowany na współdziałanie wszelkich podmiotów, a w szczególności państwa jako podmiotu najważniejszego, samorządów terytorialnych oraz organizacji pozarządowych [Frąckiewicz-Wronka, Holeccki 2007, s. 18]. Wydaje się, że konieczne staje się rozpatrywanie współpracy poszczególnych podmiotów uczestniczących w systemie zarządzania kryzysowego w ujęciu sieciowym [Sienkiewicz-Małyjurek 2012, ss. 51–60].

W polskich warunkach zarządzanie kryzysowe stanowi działalność organów administracji publicznej i jest elementem szeroko rozumianego kierowania bezpieczeństwem narodowym polegającym na zapobieganiu wystąpienia sytuacji kryzy-

sowych, przygotowaniu się do przejęcia nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, podjęciu reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz usuwaniu ich skutków i odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej [Jankowska 2011, s. 310]. Funkcjonująca od roku 2007 ustawa o zarządzaniu kryzysowym stworzyła podwaliny dla rozwoju systemu oraz wskazała organy administracji publicznej odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe, a także nałożyła na te organy zadania z tego zakresu [Ustawa 2007].

System zarządzania kryzysowego tworzą organa administracji rządowej i samorządowej określane jako podsystem kierowania oraz wyspecjalizowane podmioty ratownicze, które tworzą system wykonawczy. Uprawnienia samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa są określone ustawowo, dlatego też żaden z podmiotów samorządu nie może dowolnie realizować przedsięwzięć powierzonych przez ustawodawcę. Natomiast podsystem wykonawczy tworzą służby, straże i inspekcje, dzięki którym organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo mogą realizować swoje ustawowe działania.

## **Geneza rozwoju koncepcji zespołów zarządzania kryzysowego**

Powstanie zespołów zarządzania kryzysowego jest efektem wieloletnich doświadczeń oraz ewolucji struktur i modeli zarządzania kryzysowego. Do końca 1998 roku, w przypadku wystąpienia zagrożenia mającego znamiona sytuacji kryzysowej, koordynację działań ratowniczych zapewniały sztaby ratownicze, które powoływane były przez wiodący podmiot ratowniczy lub przez wszystkie podmioty biorące udział w działaniach ratowniczych lub organ obrony cywilnej. Przykładem powołania sztabów dowodzenia może być: gaszenie pożaru ropy naftowej i gazu podczas erupcji z odwiertu Daszewo-1 w Karlinie, które miało miejsce w grudniu 1980 roku [Lercher 1981], pożar lasu w Kuźni Raciborskiej w sierpniu 1992 roku [Buk, ss. 11–14] czy powódź na południu Polski w roku 1997 [Mazur 1997, ss. 11–12].

Struktura organizacyjna sztabów dowodzenia była różna. Na czele sztabu stał szef sztabu, który miał 1–3 zastępców oraz zespoły, np.: zespół analiz, zespół logistyczny (tyłów) oraz zespół łączności. Organizacja sztabów dowodzenia ustalana była w oparciu o wewnętrzne uregulowania poszczególnych służb ratowniczych. Sztaby dowodzenia obligatoryjnie były powoływane przy opracowywaniu planów obrony czy planów ratowniczych zakładów pracy, obiektów budowlanych, miejscowości i obszarów leśnych. Kierujący działaniami ratowniczymi nie wchodził w skład

sztabu ratowniczego. Jego zadaniem było przyjęcie lub odrzucenie propozycji wypracowanej przez sztab ratowniczy.

Trwające już wówczas prace, mające na celu uregulowanie rozwiązań z zakresu zarządzania kryzysowego, nabrały przyspieszenia po wydarzeniach związanych z powodzią z 1997 roku, zwaną „powodzią tysiąclecia”. W 1998 roku Ustawą o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa [Ustawa 1998] zostały wprowadzone zmiany do Ustawy o ochronie przeciwpożarowej [Ustawa 1991], które w art. 14 ust. 4 wprowadziły zapis, „Wojewoda i Starosta wykonują swoje zadania przy pomocy zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa”, a w ust. 7 wprowadzono zapis o treści – „W sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń ludzi i środowiska, występujących na obszarze przekraczającym granice powiatu, koordynacja działań powiatowych zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa należy do wojewody”, natomiast ust. 8 otrzymał brzmienie – „W sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń ludzi i środowiska, występujących na obszarze przekraczającym granice województwa, koordynacja działań wojewódzkich zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa należy do ministra właściwego do spraw wewnętrznych” [Ustawa 1998].

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w powyższej ustawie otrzymał delegację do wydania rozporządzenia w sprawie składu oraz szczegółowych zasad działania i trybu powoływania zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, co uczynił w rozporządzeniu, które zaczęło obowiązywać z dniem 1 stycznia 1999 r., a więc z chwilą wejścia w życie reformy ustrojowej państwa [Rozporządzenie 1998].

Podstawowy skład osobowy wojewódzkiego i powiatowego zespołu do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa został określony w sposób następujący:

- Przewodniczący, odpowiednio do szczebla – Wojewoda lub Starosta,
- Zastępca Przewodniczącego, odpowiednio do szczebla – Komendant Wojewódzki lub Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej,
- Członkowie – odpowiednio do szczebla:
  - Komendant Wojewódzki lub Powiatowy Policji,
  - Wojewódzki lub Powiatowy Inspektor Obrony Cywilnej,
  - Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, a w powiatowym zespole – przedstawiciel Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska,
  - Wojewódzki lub Powiatowy Inspektor Sanitarny,
  - Wojewódzki lub Powiatowy Inspektor Nadzoru Powiatowego,
  - Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego – w zespole wojewódzkim [Rozporządzenie 1998].

Przedstawiony powyżej skład osobowy zespołu mógł w zależności od potrzeb być rozszerzony o inne osoby. Członkowie zespołów za zgodą przewodniczącego mogli wyznaczać swojego zastępcę do pracy w zespole. Unormowania prawne obowiązujące w tym okresie nie określały zadań dla zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa. Zadania były określane przez przewodniczących tych zespołów w regulaminach pracy.

Kolejna ewolucja systemu była efektem zmian wprowadzonych w dniu 29 grudnia 1998 roku w ustawie o ochronie przeciwpożarowej, gdzie w art. 14, ust. 6 wprowadzono zapis, że w przypadku powstania klęski żywiołowej lub innego miejscowego nadzwyczajnego zdarzenia oraz zagrożenia życia, zdrowia lub środowiska noszącego znamiona kryzysu, zespoły do spraw ochrony przeciwpożarowej, stawały się zespołami reagowania kryzysowego [Ustawa 1991].

Wojewódzkie i powiatowe zespoły do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa działały do dnia wejścia w życie uchwalonej w dniu 18 kwietnia 2002 roku ustawy o stanie klęski żywiołowej, tj. do dnia 21 czerwca 2002 r. Zgodnie z art. 12, ust. 1, w związku z art. 30 pkt 2) ww. ustawy, zespoły do spraw ochrony przeciwpożarowej zostały zastąpione powiatowymi i wojewódzkimi zespołami reagowania kryzysowego [Ustawa 2002]. Natomiast na szczeblu gminnym zostały powołane gminne zespoły reagowania kryzysowego, natomiast na szczeblu centralnym powołany został Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej. Art. 12, ust. 2 ww. ustawy określał zadania dla zespołów reagowania kryzysowego, które obejmowały:

- monitorowanie występujących klęsk żywiołowych i prognozowanie rozwoju sytuacji,
- realizowanie procedur i programów reagowania w czasie klęski żywiołowej,
- opracowywanie i aktualizowanie planów reagowania kryzysowego,
- planowanie wsparcia organów kierujących działaniami na niższym szczeblu administracji publicznej,
- przygotowywanie warunków umożliwiających koordynację pomocy humanitarnej,
- realizowanie polityki informacyjnej związanej ze stanem klęski żywiołowej.

Szczegółowe zasady tworzenia ww. zespołów regulowało Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania. W rozporządzeniu określono:

- sposób tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej,

- sposób funkcjonowania zespołów,
- usytuowanie i zasady ich finansowania,
- warunki techniczne i standardy ich wyposażenia,
- tryb pracy zespołów,
- sposób dokumentowania działań i prac zespołów [Rozporządzenie 2002].

Jasno określona została struktura organizacyjna zespołów na poszczególnych poziomach reagowania kryzysowego, która przewidywała grupy robocze o charakterze stałym i czasowym. Grupy robocze o charakterze stałym stanowiły [Nowak 2013, ss. 64–67]:

- grupa planowania cywilnego,
- grupa monitorowania, prognoz i analiz,
- grupa bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego (tylko w wojewódzkim zespole reagowania kryzysowego).

Natomiast grupy robocze o charakterze czasowym obejmowały:

- grupę operacji i organizacji działań (na szczeblu wojewódzkim była grupa operacji),
- grupę zabezpieczenia logistycznego,
- grupę opieki zdrowotnej i socjalno-bytowej.

Szefów zespołów reagowania kryzysowego oraz ich skład osobowy wyznaczał organ odpowiedzialny za kierowanie działaniami podczas wystąpienia stanu klęski żywiołowej, a więc na szczeblu gminy – wójt, burmistrz, prezydent miasta, na szczeblu powiatu – starosta, na szczeblu wojewódzkim – wojewoda, na szczeblu centralnym – minister właściwy do spraw wewnętrznych. Osoby powoływane do pełnienia funkcji szefa zespołu reagowania kryzysowego musiały posiadać specjalistyczne wykształcenie, tj. w zakresie ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej, inżynierii bezpieczeństwa cywilnego lub zarządzania kryzysowego, a także mogli to być absolwenci uczelni wojskowych. Należy podkreślić, że formalnie powołane zespoły do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, które w określonych sytuacjach stawały się zespołami reagowania kryzysowego oraz zespoły reagowania kryzysowego, mogły działać tylko w określonych zagrożeniach, tj. w przypadku wystąpienia:

- klęski żywiołowej,
- innego miejscowego zagrożenia,
- nadzwyczajnego zdarzenia stwarzającego zagrożenie dla życia, zdrowia i mienia ludzkiego,
- zagrożenia dla środowiska naturalnego.

Zagrożenia te musiały mieć znamiona nosiły kryzysu. Oznacza to, że powyższe zespoły mogły działać tylko w przypadku wprowadzenia stanu klęski ży-

wiołowej oraz innych zdarzeń nadzwyczajnych bez konieczności wprowadzania stanu klęski żywiołowej.

Ukazana analiza procesu zmian wskazuje, że współczesna formuła funkcjonowania zespołów reagowania kryzysowego jest efektem ewolucji zarówno systemu zarządzania kryzysowego, jak i zmian w organizacji struktury administracyjnej państwa. Wprowadzanie zmiany w każdym przypadku uwzględniało czynniki otoczenia oraz determinanty samego systemu wpływające na efektywność jego funkcjonowania.

## Aktualnie stosowane rozwiązania w organizacji zespołów zarządzania kryzysowego

Obecnie stosowana koncepcja organizacji zespołów zarządzania kryzysowego jest efektem przyjęcia rozwiązań określonych w Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, która weszła w życie 22 sierpnia 2007 roku. Ustawa stworzyła podwaliny systemu oraz wskazała organy administracji publicznej odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe (tabela 1) i nałożyła na te organy zadania z tego zakresu [Ustawa 2007].

**Tabela 1. System zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach administracyjnych**

Szczebel administracyjny	Organ zarządzania kryzysowego	Organ opiniodawczy-doradczy	Centrum Zarządzania Kryzysowego
Krajowy	Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
Resortowy	Minister kierujący działem administracji rządowej, Kierownik organu centralnego	Zespół Zarządzania Kryzysowego (danego ministerstwa lub urzędu centralnego)	Centrum Zarządzania Kryzysowego (danego ministerstwa lub urzędu centralnego)
Wojewódzki	Wojewoda	Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego	Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego
Powiatowy	Starosta (Prezydent miasta na prawach powiatu)	Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego

Gminny	Wójt, Burmistrz, Prezydent miasta.	Gminny (Miejski, Miejsko-Gminny) Zespół Zarządzania Kryzysowego	Mogą być tworzone (niema obowiązku utworzenia) Gminne (Miejskie, Miejsko-Gminne) Centra Zarządzania Kryzysowego
--------	------------------------------------	---	---

Źródło: Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, [www.rcb.gov.pl](http://www.rcb.gov.pl) [22.02.2016].

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym w art. 30 uchyliła art. 12 ustawy o stanie klęski żywiołowej [Ustawa 2002], który mówił o zespołach reagowania kryzysowego oraz upoważniał Radę Ministrów do wydania rozporządzenia w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania. Powyższe zespoły w oparciu o art. 32 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym zostały zastąpione [Ustawa 2007]:

- na szczeblu gminy – Gminnym Zespołem Zarządzania Kryzysowego,
- na szczeblu powiatu – Powiatowym Zespołem Zarządzania Kryzysowego,
- na szczeblu województwa – Wojewódzkim Zespołem Zarządzania Kryzysowego.

Natomiast na szczeblu centralnym – Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej został zastąpiony Rządowym Zespołem Zarządzania Kryzysowego (art. 8 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym). Natomiast ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych, zgodnie z art. 12 ust. 2 ww. ustawy, zostali zobowiązani do utworzenia w swoich urzędach zespołów zarządzania kryzysowego.

Przyjęte rozwiązania prawne określają zadania dla zespołów zarządzania kryzysowego, organy powołujące zespoły oraz wskazujące osoby, spośród których powoływane są składy osobowe zespołów, a także wskazujące obligatoryjnie przewodniczących zespołów na wszystkich szczeblach administracji publicznej, którymi są organy odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe.

Zgodnie z art. 8 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym przy Radzie Ministrów utworzono Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. W skład osobowy tego zespołu wchodzi [Ustawa 2007]:

- Prezes Rady Ministrów – przewodniczący,
- Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych – zastępcy przewodniczącego,
- Minister właściwy do spraw administracji,
- Minister Spraw Zagranicznych,
- Minister Koordynator Służb Specjalnych – jeżeli został powołany.



W posiedzeniach Zespołu, na prawach członka, biorą udział wyznaczeni przez przewodniczącego, w zależności od potrzeb, pozostali ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych. W pracach Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego na prawach członka, może brać udział Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub inny przedstawiciel Prezydenta RP oraz inne osoby zaproszone przez Przewodniczącego. Natomiast art. 8, ust. 7 ww. ustawy upoważnia wszystkich członków Zespołu do wyznaczania w jego pracach swoich zastępców [Ustawa 2007].

Na terenie województwa organem właściwym w zakresie zarządzania kryzysowego jest wojewoda, który na podstawie art. 14, ust. 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym powołuje wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego jako organ opiniodawczo-doradczy, któremu przewodniczy, a zastępcą jest kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego urzędu wojewódzkiego. Skład osobowy wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego ustala przewodniczący (wojewoda) w zależności od potrzeb spośród [Ustawa 2007]:

- kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich,
- osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich,
- osób zatrudnionych w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeniach wodnych oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

W skład zespołu wojewódzkiego wchodzi również szef wojewódzkiego sztabu wojskowego lub jego przedstawiciel. Dodatkowo w skład zespołu mogą wchodzić przedstawiciel samorządu województwa, wyznaczony przez marszałka województwa oraz inne osoby zaproszone przez przewodniczącego.

Należy zauważyć, że przy powoływaniu składu osobowego wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego przez przewodniczącego (wojewodę) istnieje pewna dowolność, ponieważ nie wszyscy kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich muszą być do tego zespołu powołani. Podobnie jest z pracownikami, że nie ze wszystkich jednostek organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich muszą być powoływani do składu osobowego wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego. Osoby powołane do składu wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego nie mogą być zastępowane przez swoich zastępców, jak to jest w przypadku członków Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Reguła ta nie dotyczy jedynie Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego, który może wskazać swojego przedstawiciela (art. 14, ust. 10 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Natomiast przedstawiciel marszałka województwa może być członkiem

wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, ale nie musi (art. 14, ust. 11 ww. ustawy). Wydaje się, że biorąc pod uwagę wzrastającą rolę samorządu województwa w systemie państwa potrzebna jest zmiana prawa gwarantująca obligatoryjny udział tego podmiotu w wojewódzkim zespole zarządzania kryzysowego.

Starosta jest na szczeblu powiatu organem właściwym w zakresie zarządzania kryzysowego, który powołuje powiatowy zespół zarządzania kryzysowego oraz jemu przewodniczy. Skład osobowy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego ustalany jest przez starostę spośród [Ustawa 2007]:

- osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych;
- przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych, np. działaczy Ochotniczych Straży Pożarnych.

W skład zespołu powiatowego mogą wchodzić także inne osoby zaproszone przez starostę. Osobami tymi mogą być eksperci, specjaliści z zakresu specjalistycznego ratownictwa, osoby zaufania publicznego, naukowcy itp.

Do składu osobowego powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego nie mogą być powoływani kierownicy powiatowych jednostek organizacyjnych, kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych, a także ich zastępcy. Kierownicy tych jednostek organizacyjnych są przewidziani do organizacji działań ratowniczych oraz kierowania tymi działaniami na szczeblu gminy i powiatu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej zgodnie z opracowaną i zatwierdzoną siatką bezpieczeństwa. O takim rozwiązaniu świadczy fakt, że na szczeblu gminnym i powiatowym powoływane były w zespołach reagowania kryzysowego i dalej powinny być powoływane grupy robocze o charakterze stałym i czasowym, w tym grupa operacji i organizacji działań, natomiast na szczeblu wojewódzkim jest tylko grupa operacji (bez organizacji działań). Oznacza to też, że w zakresie prowadzenia działań ratowniczych oraz ich organizacji największe obowiązki ciążyą na powiecie i gminie.

Należy nadmienić, że na szczeblu wojewódzkim ustawodawca ustanowił, że skład osobowy wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego jest powoływany, między innymi – spośród kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Takiego ustalenia ustawodawca nie określił na szczeblu powiatu.

W przypadku gminy organem właściwym w zakresie zarządzania kryzysowego jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, który powołuje gminny zespół zarządzania kryzysowego, któremu przewodniczy. Gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany jest w oparciu o zarządzenie wójta, który określa jego skład, siedzibę, organizację oraz zasady pracy [Krzyżak 2014, ss. 3–18].

Skład osobowy gminnego zespołu zarządzania kryzysowego ustalany jest spośród:

- osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych;
- pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta;
- przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych [Ustawa 2007].

W skład zespołu gminnego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Osobami tymi mogą być eksperci, specjaliści z zakresu specjalistycznego ratownictwa, osoby zaufania publicznego itp. Do składu osobowego gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, podobnie jak i do powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, nie mogą być powoływani kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych lub jednostek pomocniczych, kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych, a także ich zastępcy. Należy zaznaczyć, że na szczeblu gminnym nie ma administracji zespolonej.

Skład osobowy zespołów zarządzania kryzysowego na szczeblu wojewódzkim, powiatowym oraz gminnym, powinien wynikać z rodzaju zagrożeń, jakie mogą wystąpić na danym terenie. Powinni być powołani przedstawiciele służb ratowniczych (zawodowych jak i społecznych), które będą prowadzić działania ratownicze w przypadku wystąpienia zagrożenia oraz eksperci, specjaliści z zakresu specjalistycznego ratownictwa [Ustawa 2007].

Podczas ustalania składów osobowych zespołów zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatu i gminy popełnianych jest najwięcej błędów, ponieważ do tych zespołów powoływani są kierownicy jednostek organizacyjnych lub pomocniczych oraz kierownicy służb, inspekcji, straży, zamiast pracownicy ich urzędów. Na szczeblu gminy sporadycznie wykorzystuje się możliwość włączenia pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta w oparciu o art. 19, ust. 6, pkt. 2 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Oznacza to, że wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast nie wnioskuje do kierowników służb, inspekcji, straży o skierowanie do pracy w gminnym zespole zarządzania kryzysowego kompetentnego pracownika. Analizując strony internetowe tych podmiotów, gdzie podane są składy osobowe zespołów, można się przekonać o nagminnym popełnianiu tego błędu, co świadczy, że nie przestrzega się postanowień zawartych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym [Ustawa 2007].

Zespoły zarządzania kryzysowego na szczeblu wojewódzkim, powiatowym oraz gminnym wykonują te same zadania w następującym zakresie:

- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń,
- przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w planie zarządzania kryzysowego,
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami,
- opiniowanie planu zarządzania kryzysowego.

Gdy podda się analizie zadania zespołów reagowania kryzysowego i zespołów zarządzania kryzysowego, nasuwa się wniosek, że zespoły reagowania kryzysowego spełniały również rolę wykonawczą, ponieważ do ich zadań należało między innymi:

- realizowanie procedur i programów reagowania w czasie klęski żywiołowej,
- opracowywanie i aktualizowanie planów reagowania kryzysowego.

Natomiast współczesne zespoły zarządzania kryzysowego spełniają funkcję opiniotwórczo-doradczą organu odpowiedzialnego za zarządzanie kryzysowe. Zespoły te będą pracowały nie tylko

w stanie klęski żywiołowej i wystąpienia innego miejscowego zagrożenia, ale również w przypadku wprowadzenia stanu wojennego czy też stanu wyjątkowego. Wynika to z przyjętej definicji zarządzania kryzysowego oraz definicji sytuacji kryzysowej, określonej w ustawie o zarządzaniu kryzysowym [Ustawa 2007].

## Podsumowanie

Powstawanie zjawisk kryzysowych jest coraz powszechniejsze, stąd kluczowym zadaniem staje się przygotowanie systemu zarządzania kryzysowego do pojawiających się nowych wyzwań. Jednym z kluczowych zadań administracji publicznej jest udział w kierowaniu procesami zapewnienia bezpieczeństwa. System zarządzania kryzysowego obejmuje działania mające na celu efektywne zapewnienie bezpieczeństwa w oparciu o posiadane siły i środki. Działania systemu muszą być skoordynowane wewnętrznie oraz powinny tworzyć dynamiczną całość zmierzającą w kierunku obniżenia stopnia oddziaływania czynników kryzysowych na funkcjonowanie obywateli i ich środowiska, a w przypadku wystąpienia zagrożenia zminimalizowania jego skutków. Ustawa [2007], która normuje zarządzanie kryzysowe, wskazuje zasady organizacji oraz zadania podmiotów uczestniczących w systemie.

Jednym z elementów systemu występującym na każdym szczeblu są zespoły zarządzania kryzysowego, które spełniają istotną rolę pomocniczą, opiniotwórczą i do-

radczą w obszarze działań podejmowanych w zarządzaniu kryzysowym na każdym z jego poziomów. Analizując ich rolę i funkcjonowanie na poszczególnych szczeblach zarządzania kryzysowego wydaje się, że pomimo wielu pozytywnych zmian w dalszym ciągu pozostaje dużo do zrobienia szczególnie na poziomie gminnym, aby organizacja i funkcjonowanie zespołów zarządzania kryzysowego w pełni realizowały swoje ustawowe zadania w razie zaistnienia sytuacji kryzysowej negatywnie wpływającej na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska, a także wywołującej znaczne ograniczenia funkcjonowania administracji państwa ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków w stosunku do powstałego zagrożenia.

## Bibliografia

Buk P. (2012), *Z perspektywy dwóch dekad*, „Przegląd Pożarniczy”, nr 9.

Frąckiewicz-Wronka A., Holecki T. (2007), *Uwarunkowania polityki społecznej państwa i samorządu terytorialnego* [w:] A. Frąckiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, WSP TWP, Warszawa.

Jankowska M. (2011), *Działanie centrów zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym, resortowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Teoria i praktyka* [w:] K. Lidel K., P. Piasecka, T.R Aleksandrowicz (red.), *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, Difin, Warszawa.

Kalinowski R. (2013), *Od gotowości cywilnej do zarządzania kryzysowego*, „Edukacja dla bezpieczeństwa”, nr 4(21).

Koźmiński A.K. (2004), *Zarządzanie w warunkach niepewności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Krzyżak K. (2014), *Bezpieczeństwo lokalne w Polsce po transformacji ustrojowej – zarys problematyki*, „Studia Politologica”, nr XII.

Lercher R. (1981), *Karlińska batalia*, MON, Warszawa.

Mazur S. (1997), *Powódź sprawdziła nasz system*, „Przegląd pożarniczy”, nr 11.

Nowak E. (2013), *Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie składu oraz szczegółowych zasad działania i trybu powołania zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, (Dz.U. 1998 r. Nr 166, poz. 1259).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz.U. 2002 r. Nr 215, poz. 1818).

- Sienkiewicz-Małyjurek K. (2015), *Skuteczne zarządzanie kryzysowe*, Difin, Warszawa 2015.
- Sienkiewicz-Małyjurek K. (2012), *Sieciowe ujęcie współpracy międzyorganizacyjnej w zarządzaniu kryzysowym*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 3.
- Stępiński M. (2015), *Teoretyczne i prawno-organizacyjne uwarunkowania decyzji dowódczych w Policji*, WSP, Szczytno.
- Sułkowski Ł. (2012), *Epistemologia i metodologia zarządzania*, PWE, Warszawa.
- Szlachic B. (2011), *Reagowanie kryzysowe w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa* [w:] K. Lidel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, Difin, Warszawa.
- Ura E. (2015), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiółowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. 1998. Nr 106, poz. 668).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2013 r. Nr 2, poz. 1166).
- Władek Z. (2013), *Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej*, Difin, Warszawa.
- Wróblewski D. (red.) (2014), *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, CNBOP, Józefów.

# Część III

## Problemy i wyzwania bezpieczeństwa





## **Bogdan Panek**

Społeczna Akademia Nauk  
bpanek@spoleczna.pl

### Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego w drugiej połowie XXI wieku

#### **Challenges for and threats to international security in the second half of the twenty-first century**

**Abstract:** An article shows to what scale challenges and threats should be prepared to international organizations and countries at the end of the 21st century. Currently, we have been observing dynamic changes in the international security which is an extension of risks arising mainly from international terrorism, failed states, mass refugee civilians from conflict regions in Europe, as well as, the irresponsible policies of countries with great power aspirations.

Most of these dangers were already good-known and we had dealt with them in practice in the first decade of the twenty first century. It is relatively new phenomenon of modern "global age" and the way in which relationships intertwined to a network of mutual ties which is very dangerous to the western civilization.

**Key words:** international security, terrorism, threats, proliferation BMR, demographic and climate changes

## Wstęp

Na przestrzeni ostatnich lat jesteśmy świadkami niezwykle dynamicznie zachodzących zmian w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, które są wynikiem nasilenia i wzmocnienia wyzwań oraz zagrożeń w skali globalnej. Należą do nich, między innymi: bezpieczeństwo energetyczne, zmiany klimatyczne, technologie informacyjne, strumienie usług finansowych, konflikty zbrojne, radykalny i islamski terroryzm, zorganizowana przestępczość, proliferacja BMR, małe zasoby oraz problemy związane z masowym uchodźstwem. Wszystkie z wymienionych powyżej problemów jak nigdy dotąd pozostają ze sobą ściśle powiązane. Tak więc nowym stosunkowo zjawiskiem współczesnej tzw. globalnej epoki jest zbadanie, w jakim związku występują, łączą się i wzajemnie przeplatają zagrożenia i wyzwania XXI wieku. Nie można także pominąć wpływu innych trendów, które dodatkowo wzmacniają siłę określonych zagrożeń. Przykładem mogą być trendy natury demograficznej, które dotyczą urbanizacji, przestępczości zorganizowanej oraz terroryzmu, trendy zmian klimatycznych – związane z problemami migracji i interesów gospodarczych, trendy ideologiczne i nacjonalistyczne – wywierające wpływ na terroryzm, zorganizowaną przestępczość oraz stabilność społeczną. Ponadto zmiany technologiczne, swoboda poruszania się oraz połączenie regionów gospodarczych mogą przyczynić się do nasilenia i wzmocnienia problemów o charakterze lokalnym, a w konsekwencji prowadzić do kryzysów w wymiarze regionalnym i globalnym. Bardzo ważnym problemem w kontekście wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego w drugiej połowie XXI wieku jest także agresywna i nieodpowiedzialna polityka Federacji Rosyjskiej, która patrząc wyłącznie przez pryzmat swoich własnych mocarstwowych ambicji, doprowadziła zarówno do zaostrzenia kryzysu i eskalacji konfliktu na Ukrainie, jak i powstania dość realnego zagrożenia państw Europy Wschodniej.

## Główne wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>1</sup>

Niepodważalny i bezsprzeczny jest fakt, że globalizacja z jednej strony stworzyła i przyniosła wiele szans w wyniku, których dynamiczny wzrost gospodarczy w krajach rozwijających się wyzwolił miliony ludzi z ubóstwa. Z drugiej zaś spowodowała, iż zagrożenia stały się bardziej złożone i wzajemnie ze sobą powiązane. W konsekwencji tego główne arterie naszego społeczeństwa, takie jak: syste-

<sup>1</sup> Opracowano na podstawie: Panek 2013.

my informatyczne czy też dostawy energii stały się bardziej narażone na uszkodzenia [Sprawozdanie na temat europejskiej strategii bezpieczeństwa 2008, s. 1].

## Broń masowego rażenia

Zdaniem wielu ekspertów proliferacja broni masowego rażenia obok międzynarodowego terroryzmu jest obecnie największym zagrożeniem dla naszego bezpieczeństwa [www.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/122ECE1168BF95B1C1256E7500562E67/\$file/ME7012]. Ciągły wzrost zapotrzebowania na surowce energetyczne powoduje większe niż dotychczas wykorzystanie energii atomowej dla celów cywilnych. Znaczny wzrost jej atrakcyjności wynika z problemów związanych z globalnym ociepleniem, emisją dwutlenku węgla oraz malejącą ilością paliw pochodzenia mineralnego. Oczywiście jest to jak najbardziej uzasadnione ze względów politycznych, ekonomicznych i środowiskowych, jednak wzrost obrotu paliwem atomowym i technologią atomową spotęguje zwiększenie liczby państw dysponujących bronią atomową, stanowiąc tym samym bardzo duże ryzyko w aspekcie bezpieczeństwa światowego<sup>2</sup>. Według ekspertów amerykańskich jej proliferacja doprowadzi do powstania nowych przymierzy, regionalnych strategii asekuracji oraz zbrojeń. Sukces programu irańskiego z całą pewnością spowoduje reakcję Izraela oraz dążenia innych państw regionu (Turcja, Arabia Saudyjska) do uzyskania stanu równowagi poprzez rozwój własnych programów atomowych [Moćkun, [http://www.bbn.gov.pl/download.php](http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=3182)].

Pokazuje to więc, że obecnie wkraczamy w bardzo niebezpieczny okres, który otwiera szerokie możliwości wyścigu zbrojeń w dziedzinie broni masowego rażenia. Także potencjał nuklearny Indii i Pakistanu, który w dużym stopniu przyczynił się do zapewnienia stabilizacji w regionie, spowodował powstanie nowego rodzaju ryzyka i niepewności. „Prywatna” sieć proliferacji broni masowego rażenia A.Q. Khan, która odgrywała kluczową rolę w rozwoju zdolności atomowych Pakistanu, sprzedała swoje projekty Iranowi, Korei Północnej i Libii. Bez wątplenia dużym osiągnięciem była przeprowadzona w 2003 roku likwidacja sieci A.Q. Khan oraz libijskich programów dotyczących broni nuklearnej, chemicznej i biologicznej. Powyższe działania

<sup>2</sup>Z całą pewnością nadal będą ponawiane próby wykorzystania uranu dla potrzeb cywilnych, odłączając jego produkt uboczny (pluton), co w konsekwencji może doprowadzić do marginalizacji umowy o zakazie rozprzestrzeniania BMR (*Nuclear Non-Proliferation Treaty*). Dlatego też w dalszym ciągu niezbędny jest system nadzoru i kontroli w postaci Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (ang. *International Atomic Energy Agency* – IAEA) oraz doraźnie tworzonych instytucji. Przepis własny. [www.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/122ECE1168BF95B1C1256E7500562E67/\\$file/ME7012](http://www.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/122ECE1168BF95B1C1256E7500562E67/$file/ME7012).

nie przyniosły jednak stuprocentowej skuteczności, ponieważ wielu członków wyszkolonego personelu sieci A.Q. Khan, pozostając na wolności, stwarza nadal realne zagrożenia wynikające z handlu technologią nuklearną na czarnym rynku. Mimo że obecnie broń nuklearna znajduje się w centrum uwagi, to nie zostały jeszcze wykluczone zagrożenia ze strony broni chemicznej, biologicznej i radiologicznej, a także wynikające z rozwoju technologii raketowej. Z materiałów źródłowych wynika, że współcześnie na świecie 25 państw posiada broń masowego rażenia, a spośród nich 17 dysponuje zdolnościami, które pozwalają na wykonanie uderzeń z użyciem broni chemicznej, a 12 z wykorzystaniem broni biologicznej<sup>3</sup>.

Z przeprowadzonych analiz i ocen wynika, że sprostanie zagrożeniom wynikającym z proliferacji BMR wymaga skoordynowanego użycia wszystkich będących do dyspozycji instrumentów. Mając na uwadze współczesne uwarunkowania, najlepszym rozwiązaniem wydaje się zastosowanie kombinacji istniejących traktatów – dotyczących broni biologicznej (1972) i broni chemicznej (1993), w połączeniu z doraźnymi porozumieniami, np. kontrolą reżimu technologii raketowej (Missile Technology Control Regime).

## **Aktorzy niepaństwowi, wojna asymetryczna, międzynarodowy terroryzm i zorganizowane grupy przestępcze**

Zdaniem specjalistów bardzo ważnym wyzwaniem w aspekcie zapewnienia stabilności świata w wymiarze globalnym jest destrukcyjne i destabilizacyjne działanie różnych aktorów (podmiotów) niepaństwowych o zasięgu ponadnarodowym. W globalnym świecie każdy z aktorów, który nie jest ściśle związany z państwem lub tylko działa w jego imieniu, przyczynia się do niestabilności świata, mając często silne religijne i przestępcze korzenie. Z reguły dysponujący dużymi zasobami finansowymi aktorzy niepaństwowi mają obecnie dostęp do źródeł informacji, które pozwalają im wpływać destrukcyjnie na systemy funkcjonowania wybranych państw. Współcześnie zagrożenia asymetryczne obejmują swoim zasięgiem przedsięwzięcia, począwszy od bezpośrednich działań militarnych (w kraju i poza jego terytorium) aż do międzynarodowego terroryzmu planującego mordy w różnych regionach świata. Jak wspomniano już wcześniej, w niektórych przypadkach sprawcy zagrożeń asymetrycznych mają silne powiązania z bardzo dobrze zorganizowanymi międzynarodowymi grupami przestępczymi. W związku z tym bardzo duże znaczenie ma traf-

<sup>3</sup> Ponadto 70 państw posiada rakiety o zasięgu 1500 km, a około 12 państw eksportuje tego rodzaju broń. Przepis własny.

ne rozpoznanie źródeł zagrożeń oraz określenie wynikających z nich powiązań zarówno o charakterze gospodarczym i militarnym, jak i terrorystycznym i kryminalnym. Związane z powyższym zjawiskiem wyzwania są znacznie większe z tego względu, że państwa demokratyczne muszą przestrzegać praw i konwencji międzynarodowych, podczas gdy druga strona takich skrupułów nie ma, co w konsekwencji prowadzi do powstania dużych dysproporcji w prawie wojennym. Jako przykład można w tym miejscu przytoczyć wojnę Izraela z Hezbollahem<sup>4</sup>, która była klasycznym konfliktem zbrojnym pomiędzy państwem a podmiotem niepaństwowym, działającym w interesie innych państw (Iranu, Syrii, Libanu). W powyższym konflikcie Izrael, działający jako podmiot państwowy, musiał przestrzegać prawa międzynarodowego – przez co był traktowany niesprawiedliwie. Z kolei Hezbollah, działający jako aktor niepaństwowy, nie powstrzymał się przed łamaniem prawa wojennego. Przykładem jest rozróżnienie własnych sił pomiędzy ludnością cywilną, wystrzeliwanie rakiet z obszarów mieszkalnych i prowadzenie przy tym nieprzerwanej kontrolowanej kampanii propagandowej.

Przeprowadzone analizy wskazują, że dążenie do rozwiązania wojny pomiędzy ludźmi nie jest czymś nowym, tak samo jak zacieranie i fałszowanie granicy pomiędzy żołnierzami a ludnością cywilną. Należało to już do taktyki działania partyzantki hiszpańskiej w wojnie przeciw Napoleonowi oraz podczas wojny Irlandzkiej Armii Republikańskiej (*Irish Republican Army* - IRA) przeciw Brytyjczykom. Także współcześnie powyższa taktyka jest stosowana w działaniach ugrupowań terrorystycznych dysponujących nowoczesną bronią, jednak z tą różnicą, że obecnie jej zastosowanie prowadzi do bardzo dużej liczby przypadków śmiertelnych wśród niewinnej ludności cywilnej. Aktualnym jeszcze przykładem pośredniego zaangażowania w wojnę asymetryczną jest zauważalne wsparcie Iranu udzielane siłom szyickim w Iraku oraz zaopatrywanie i szkolenie Hezbollahu. Wsparcie udzielane przez Iran i obecnie Al-Kaida stanowią współcześnie bardzo ważne wyzwanie, które wymaga zsynchronizowanej kampanii skierowanej przeciw zagrożeniom asymetrycznym. Zdumiewająco „kreatywnym” działaniem ze strony terrorystów było wykorzystanie (tuż przed wyborami) samolotów jako rakiet do wykonania uderzeń bombowych, które odpowiednio wykorzystane w mediach pozwoliły na uzyskanie najlepszego z możliwych efektów. Dodatkowym utrudnieniem jest fakt, że obecnie zanika linia rozgraniczenia pomiędzy międzynarodową przestępczością zorganizowaną a terroryzmem. Zapewne jest pomiędzy nimi zasadnicza różnica wyrażająca się w tym,

---

<sup>4</sup> Hezbollah – libańska partia polityczna islamskich szuyitów, utworzona w 1982 roku, od początku powstania wspierana i finansowana przez Iran, Syrię. Przez niektóre państwa – przede wszystkim przez Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię, Izrael i Kanadę – jest uważana za organizację terrorystyczną. Przepis własny.

że terroryści realizują zamiary polityczne. Z kolei działania grup przestępczych zorientowane są na pieniądze. Pomimo widocznych różnic nie można ich działalności rozpatrywać oddzielnie, gdyż niektóre z organizacji terrorystycznych są często uwiłkane w handel bronią i narkotykami, a zorganizowani przestępcy mogą dążyć do przejęcia władzy politycznej. Przykładem tego jest pewnego rodzaju symbioza zachodząca pomiędzy handlem narkotykami, bronią i wojną asymetryczną w Afganistanie. Jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że niepaństwowi lub działający w interesie danego państwa aktorzy świadomie łamią wszystkie zasady obowiązujące podczas wojny i celowo doprowadzają do zaniku granicy pomiędzy cywilami a wojskowymi, to reakcja na powyższe zagrożenia nieuchronnie ulega diametralnej zmianie.

Natomiast całkowicie nowym wytworem naszej globalnej epoki jest tzw. „Nowe Państwo Islamskie” (ISIS), które w niczym nie przypomina znanych dotychczas ugrupowań radykalnego islamu sunnickiego. Jego samozwańczy Kalifat, utworzony latem 2014 roku na części terytoriów Syrii i Iraku, to całkowicie nowa jakość w historii ruchu dżihadu, także jeśli chodzi o jego militarne aspekty działania [Otłowski 2014, s. 2]. Państwo Islamskie jest jednym z niewielu ekstremistycznych ugrupowań islamskich przykładających tak dużą wagę do kwestii *stricte* militarnych, podejmujących duże wysiłki na rzecz budowy profesjonalnych sił zbrojnych. Utworzone zgodnie z tradycją i naukami proroka dysponuje obecnie strukturą wojskową, która przypomina pod wieloma względami prawdziwą armię. Armię nie tylko budowaną w sposób systematyczny i planowy, ale też (a może przede wszystkim) codziennie na wielu frontach sprawdzającą w boju swe możliwości [Otłowski 2014, s. 2].

Zdaniem specjalistów zarówno międzynarodowy terroryzm, jak i zagrożenia związane z wojną asymetryczną mogą utrzymywać się jeszcze przez długi okres. Musimy być świadomi tego, że jest to całkowicie inne wyzwanie niż terroryzm ze strony baskijskiej organizacji separatystycznej ETA (bask. *Euskadi Ta Askatasuna*) lub IRA (ang. *Irish Republican Army*). Współcześnie celem międzynarodowego terroryzmu jest zniszczenie naszych społeczeństw, systemów gospodarczych oraz przyjętego stylu życia.

## Zmiany demograficzne

Z przeprowadzonych analiz wynika, że obecne trendy demograficzne determinowane są przez dwa charakterystyczne, a zarazem całkowicie odmienne zjawiska, a mianowicie gwałtowny wzrost i stagnację liczby ludności. Mimo że powyższe tendencje występują jednocześnie, powodując zmiany środowiska bezpieczeństwa, to odnoszą się one do różnych regionów świata. Z danych opublikowanych przez Wydział ds. Gospodarki i Spraw Społecznych ONZ wynika, że do 2050 roku liczba ludności

na świecie prawdopodobnie wzrośnie do 9 miliardów<sup>5</sup>. Wynika z tego, że w ciągu najbliższych czterdziestu lat liczba ludności na świecie wzrośnie o kilkadziesiąt procent. Dynamikę wzrostu pozwalają lepiej zrozumieć pewne proste porównania: jeśli w latach 1950–55 przybywało rocznie ok. 47 mln ludzi, to w latach 1985–90 liczba ta wzrosła już do 88 mln, a w latach 1995–2000 wyniosła znacznie ponad 100 mln rocznie [Balcerowicz 2002, s. 103]. Przedstawione liczby wskazują na wielkość problemu szczególnie, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że współcześnie stajemy w obliczu eksplozji demograficznej w dotkniętych biedą regionach Afryki, Ameryki Środkowej, Bliskiego Wschodu, a także Indii i Chin. Liczba ludności zamieszkującej Afrykę pomimo problemów z AIDS, ludobójstwem, głodem i wojnami prawdopodobnie wzrośnie z ok. 920 milionów obecnie do 1,4 mld w 2025 oraz do ok. 2 miliardów w 2050 roku. Na Bliskim Wschodzie liczba ludności w wieku produkcyjnym w tym samym przedziale czasu wzrośnie o ok. 50%.

Z kolei w Indiach liczba ludności będzie nadal wzrastała i w 2050 roku przekroczy liczbę 1,6 mld. Co istotne, pomimo że ludność Indii będzie statystycznie starsza, to utrzyma średnią wieku 38 lat. Natomiast w Chinach, mimo restrykcyjnego przestrzegania polityki „jednego dziecka”, przyrost demograficzny będzie nadal wzrastał (obecnie – 1,3 mld, w 2025 – 1,45 mld i w 2050 roku – 1,4 mld)<sup>6</sup>. Dane te nie uwzględniają szybkiego przyrostu chińskiej mniejszości narodowej w Rosji, gdzie na Syberii przebywa obecnie wiele milionów nielegalnych obywateli nie objętych polityką „jednego dziecka”. Zauważalna jest także duża dysproporcja pomiędzy narastaniem ludności a dobrobytem gospodarczym na granicy rosyjsko-chińskiej; w konsekwencji może to doprowadzić do sporu starych rywali o obszary rosyjskie. Równoległe z gwałtownym wzrostem demograficznym w przedstawionych powyżej regionach występuje proces odwrotny – związany z regresem demograficznym. Obecność Europejczyków w składzie populacji światowej spadnie prawdopodobnie z obecnych ok. 11% do 7% w 2050 roku. Dodatkowo niepokojący jest fakt, że zarówno w krajach rozwiniętych<sup>7</sup>, jak i niemal całej Europie zauważalny jest proces po-

<sup>5</sup> Wszystkie liczby przedstawione w powyższym podrozdziale bazują na danych Wydziału Gospodarki i Spraw Społecznych ONZ [www.un.org/esa/population/unpop](http://www.un.org/esa/population/unpop).

<sup>6</sup> Powyższe dane nie uwzględniają szybkiego przyrostu chińskiej mniejszości narodowej w Rosji, gdzie na Syberii przebywa obecnie wiele milionów nielegalnych obywateli, nie objętych polityką jednego dziecka. Ponadto zauważalna jest duża dysproporcja pomiędzy narastaniem ludności a dobrobytem gospodarczym na granicy rosyjsko-chińskiej, co w konsekwencji może doprowadzić do sporu starych rywali o obszary rosyjskie. Przepis własny.

<sup>7</sup> Wśród krajów rozwiniętych tylko USA utrzyma zadowalający przedział wieku (obecnie wynosi on 36 lat, w 2050 wyniesie 41). Natomiast ludność w powyższym przedziale czasowym wzrośnie z 300 mln obecnie do 400 mln. Przepis własny.

stępującego starzenia się ludności. Obecnie średni wiek Europejczyków<sup>8</sup> wynosi ok. 38,9 lat, a zgodnie z prognozami w 2050 roku będzie oscylował w granicach 47,7 lat. Według danych ONZ należy oczekiwać, że w 2050 roku liczba ludzi starych w Europie przekroczy podwójną liczbę w porównaniu z dziećmi<sup>9</sup>. Wskazuje to więc, że spadek przyrostu naturalnego spowoduje znaczne dysproporcje pomiędzy starą i młodą populacją społeczeństw, a ich konsekwencją będzie konieczność przekształcania budżetów w celu utrzymania aktualnego poziomu życia.

Kolejnym ważnym zagrożeniem w aspekcie bezpieczeństwa społecznego jest także gwałtowny napływ niewykształconej ludności z regionów Azji Zachodniej i Afryki do Europy, który wynika czysto z przesłanek ekonomiczno-społecznych. Jej znaczący napływ w zestawieniu z brakiem wykształcenia i niewielką „użytecznością gospodarczą” powoduje powstanie kolejnych wyzwań bezpieczeństwa. Widocznym przejawem powyższej sytuacji jest postępujące rozwarstwienie kulturowe i konflikty występujące na tym tle [Mickiewicz, s. 19]. Ta sytuacja spowoduje bardzo duże obciążenie opieki socjalnej większości państw Europy, ponieważ koszty przewidziane na nich wzrosną z 15% do 25–30% PKB w 2040 roku. Alarmujące jest także, że do 2045 roku liczba ludności w wieku powyżej 60 lat po raz pierwszy przewyższy liczbę dzieci w wieku 14 lat i młodszych.

Przemianom demograficznym, a w szczególności zaś wzrostowi demograficznemu, towarzyszy postępująca urbanizacja, która w krajach biednych, o najwyższym przyroście naturalnym, przybiera charakter żywiołowy – ucieczki do miast [Balcerowicz 2002, s. 103]. Gwałtowny wzrost ludności zamieszkującej miasta<sup>10</sup> może doprowadzić do jej znacznego zubożenia, wzrostu przestępczości czy też problemów środowiska naturalnego.

Powyższe przesłanki sprawią, że świat Zachodu będzie odczuwał nacisk zmian demograficznych, przez co równowaga społeczna zostanie zachwiana. Spowoduje to powstanie ryzyka, że kontynent europejski wycofa się, podczas gdy nacisk migracyjny z zewnątrz będzie narastał i wywierał coraz to większy wpływ [Nauman 2008].

---

<sup>8</sup> Łącznie z Rosją, w której liczba ludności zmniejsza się ze względu na niski przyrost naturalny, wysoką umieralność oraz emigrację. Jeżeli dotychczasowa liczba 143 mln ludności spadnie do poziomu 110 mln w roku 2050, Rosja stanie przed problemem kontroli wielkiego państwa. Przepis własny.

<sup>9</sup> Powyższa sytuacja spowoduje bardzo duże obciążenie opieki socjalnej większości państw Europy, ponieważ koszty przewidziane na nich wzrosną z 15% do 25–30% PKB w 2040 roku. Alarmujące jest także, że do 2045 roku liczba ludności w wieku powyżej 60 lat po raz pierwszy przewyższy liczbę dzieci w wieku 14 lat i młodszych. Przepis własny.

<sup>10</sup> Granica 50% została już przekroczona. Z kolei do 2050 roku liczba ludności zamieszkującej miasta powinna osiągnąć liczbę 5 mld. Przepis własny.



## Zmiany klimatyczne

Zagrożenia, jakie stwarzają zmiany klimatu, są bardzo realne, a ich skutki są już obecnie odczuwalne. Według danych i ocen ONZ tylko w samym 2007 roku wszystkie apele o pomoc humanitarną (z wyjątkiem jednego) w sytuacjach nadzwyczajnych związane były z klimatem. Pierwsza debata dotycząca zmian klimatu i ich wpływu na bezpieczeństwo międzynarodowe została przeprowadzona przez Radę Bezpieczeństwa ONZ w 2007 roku.

W następnej kolejności Rada Europejska podkreśliła skutki zmian klimatu dla bezpieczeństwa międzynarodowego, a w czerwcu 2007 roku zwróciła się do Wysokiego Przedstawiciela i Komisji Europejskiej o przedstawienie Radzie Europejskiej wspólnego sprawozdania.

Przeprowadzone analizy i oceny wskazują, że zmiany klimatu należy postrzegać jako czynnik wielokrotniający zagrożenia, który prowadzi do zaostrzenia istniejących tendencji, napięć oraz destabilizacji sytuacji. W szczególności stają się one poważnym problemem i zagrożeniem dla regionów i państw podatnych na wybuch i eskalację konfliktów. Z danych opublikowanych w Sprawozdaniu Wysokiego Przedstawiciela i Komisji Europejskiej wynika, że strategiczne konsekwencje zmian klimatycznych mogą być olbrzymie i spowodować cały szereg różnego rodzaju zagrożeń, których dalsza eskalacja może doprowadzić do wystąpienia następujących form konfliktu:

- konflikt z powodu zasobów,
- szkody gospodarcze oraz zagrożenie miast przybrzeżnych i infrastruktury krytycznej,
- utrata terytoriów i spory graniczne,
- migracja związana ze zmianami środowiska,
- niestabilność i radykalizacja,
- napięcia związane z zaopatrzeniem w energię [Nauman 2008].

Z pierwszym z wymienionych – konfliktem z powodu zasobów – mamy już praktycznie do czynienia w wielu częściach świata<sup>11</sup>. Główną jego przyczyną są przede wszystkim: niedobór wody, zmniejszenie powierzchni uprawnych, zmniejszenie zasobów żywnościowych i rybnych, częste powodzie oraz przedłużające się susze. Z opinii ekspertów wynika, że zmiany klimatu spowodują w jeszcze większym stopniu zmianę opadów, co sprawi, że zasoby wody pitnej w niektórych regionach zmniejszą się o ok. 20–30%.

W konsekwencji powyższa sytuacja wywoła niepokoje społeczne i może doprowadzić do powstania konfliktów o wyczerpujące się zasoby, zwłaszcza w regionach,

<sup>11</sup> Afryka, Bliski Wschód, Azja Południowa, Azja Środkowa, Ameryka Łacińska i Karaiby. Przypis własny.

gdzie istnieją uwarunkowania politycznie.

Druga z wymienionych form konfliktu dotyczy szkód gospodarczych oraz zagrożeń miast przybrzeżnych i infrastruktury krytycznej. Jego przyczyną jest podnoszenie się poziomu morza oraz wzrost częstotliwości i natężenia klęsk żywiołowych. Według danych ONZ strefy przybrzeżne zamieszkuje ok. 1/5 ludności świata, a w nadchodzących latach liczba ta ulegnie zwiększeniu. Z opinii ekspertów wynika, że scenariusz nieprzewidujący przeciwdziałania zmianom klimatu mógłby kosztować gospodarkę światową rocznie do 20% światowego PKB. Natomiast koszt skutecznych działań zbiorowych można ograniczyć do 1%.

Trzecia forma konfliktu, dotycząca utraty terytoriów i sporów granicznych, jest zdaniem naukowców konsekwencją mogących nastąpić w przyszłości poważnych zmian obszarów lądowych, wynikających z cofania się linii brzegowej. Zalanie dużych obszarów może doprowadzić do utraty całych terytoriów, a w szczególności małych państw wyspiarskich, co będzie skutkowało powstaniem licznych sporów dotyczących granic lądowych i morskich. Kolejnym wymiarem rywalizacji o surowce energetyczne jest potencjalny konflikt o zasoby znajdujące się w regionach polarnych, których złoża będzie można eksploatować w wyniku globalnego ocieplenia klimatu. Przykładem mogą być niewielkie do tej pory spory pomiędzy Norwegią a Rosją, które formalnie dotyczą prawa do połowu. W rzeczywistości prawdziwym powodem sporu jest dostęp do największej norweskiej wyspy Spitsbergen położonej na Morzu Arktycznym, gdzie pod lodowcem znajdują się bogate złoża ropy naftowej i gazu. W wyniku globalnego ocieplenia klimatu może dojść do otwarcia ich zasobów i w konsekwencji konfliktu pomiędzy Rosją a Norwegią, ponieważ przebieg granicy będzie budził w tej sytuacji wiele kontrowersji. Podkreślenia wymaga, że konflikt o podobnym charakterze może objąć swoim zasięgiem dużo większy obszar Antarktydy i włączyć do rywalizacji o strefę wpływów takie państwa, jak USA, Rosja, Dania i Kanada.

Czwarta forma konfliktu związana jest bezpośrednio z problemami, jakie może wywołać masowa migracja (uchodźstwo). Według danych ONZ do 2020 roku na świecie mogą pojawić się miliony uchodźców migrujących wewnątrz danego kraju lub pomiędzy krajami, w tym przede wszystkim do Europy, na skutek trwających wojen (z czym mamy już do czynienia). Ponadto złe warunki zdrowotne, bezrobocie lub wykluczenie ze społeczeństwa mogą wywołać konflikty zarówno na terytoriach tranzytowych, jak i w miejscach docelowej migracji. Jednym z głównych czynników potęgujących powyższe zjawisko będą właśnie zmiany klimatyczne.

Piąta forma konfliktu może być konsekwencją niestabilności oraz radykalizacji. Powyższy problem dotyczy w szczególności słabych i niestabilnych państw, w których zmiany klimatu mogą doprowadzić do znacznego obciążenia już i tak ograni-

czoney zdolności rządu i zaspokajania potrzeb społeczeństwa oraz zapewnienia mu odpowiedniej ochrony przed powstałymi trudnościami. W konsekwencji prowadzi to do powstania napięć pomiędzy różnymi grupami etnicznymi i religijnymi wewnątrz danego kraju oraz radykalizacji postaw politycznych, których negatywnym skutkiem może być destabilizacja niektórych krajów, a nawet całych regionów.

Ostatni, a zarazem jeden z najważniejszych potencjalnych konfliktów, związany z zasobami energetycznymi, wynika bezpośrednio z rywalizacji o dostęp, a następnie sprawowanie nad nimi kontroli. Z materiałów źródłowych wynika, że rywalizacja jest i pozostanie główną przyczyną niestabilności. Prawdopodobnie będzie ona coraz większa, ponieważ z jednej strony duża ilość światowych rezerw węgłowodorów położona jest w regionach narażonych na skutki zmian klimatycznych, z drugiej zaś – wiele państw produkujących ropę naftową i gaz ziemny już obecnie stoi przed poważnymi wyzwaniami gospodarczymi oraz demograficznymi.

## Nieprzewidywalna polityka i mocarstwowe ambicje Federacji Rosyjskiej<sup>12</sup>

Zdaniem wielu ekspertów obecnie rosyjskie myślenie w sferze polityki zagranicznej bazuje na trzech głównych zasadach, a mianowicie: klasycznej polityce siłowej z XIX wieku, wzorcach myślenia z okresu zimnej wojny oraz politycznej teorii realizmu. Powoduje to, że dla rosyjskich elit rządzących walka o władzę i zasoby<sup>13</sup> pomiędzy poszczególnymi państwami jest normalnym stanem w stosunkach międzynarodowych. Rosyjska polityka zagraniczna jest w pierwszej kolejności zorientowana na realną politykę (niem. *Realpolitik*), która opiera się na kalkulacji siły i interesach narodowych, odrzucając przy tym czynniki moralne i etyczne jako zakłócające realistyczne podejście do danej sprawy. Rosja postrzega siebie znowu jako mocarstwo światowe i w związku z tym, po pierwsze – uznaje, że jej działania muszą zostać zaakceptowane przez społeczność międzynarodową, po drugie – dąży do wielobiegunowego systemu równowagi sił, w którym będzie traktowana na równi z USA. Po trzecie – domaga się, by Zachód zaakceptował poradziecką przestrzeń jako jej strefę wpływów. Po czwarte – chce ograniczyć wpływ Zachodu na obszarach byłych republik Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. W tym celu dąży do zatrzymania procesu rozszerzeniowego NATO na Wschód, przeciwstawia się budowie tarczy antyrakietowej w Europie Wschodniej, podejmuje wysiłki zapobieżenia kolejnym „pomarańczowym rewolucjom”. Po piąte – Rosja jako główny dostawca gazu ziemnego do

<sup>12</sup> Opracowano na podstawie: Panek 2015.

<sup>13</sup> Natury politycznej, ekonomicznej czy też duchowej. Przepis własny.

Europy będzie wykorzystywała instrument gazowy w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Na koniec, chce zmienić reguły gry w Europie, a zwłaszcza w przestrzeni poradzieckiej. Aby osiągnąć powyższe cele, Rosja stara się wymusić i wdrożyć nową koncepcję bezpieczeństwa.

Rosja, szczególnie od zakończenia wojny z Gruzją, postrzega siebie jako silne mocarstwo światowe, które stoi na równi z USA, i dlatego od kilku lat podejmuje odpowiednie działania. Próbuje doprowadzić do uznania niepodległości Abchazji i Osetii Południowej przez społeczność międzynarodową, chociaż jak dotąd rosyjska dyplomacja nie znalazła w tej kwestii poparcia ani ze strony społeczności międzynarodowej, ani też najbliższych sojuszników i strategicznych partnerów w przestrzeni proradzieckiej. Ponadto Rosja pokazuje, że może działać w amerykańskiej strefie wpływów, dążąc do zawarcia układu o strategicznym partnerstwie z państwami w Ameryce Łacińskiej, które znajdują się w opozycji do USA.

Obecnie wśród rosyjskich elit rządzących panuje powszechne przekonanie, że mocarstwowe ambicje Rosji mają tylko jednego sojusznika, a mianowicie jej siły zbrojne. W konsekwencji rozwojowi i modernizacji rosyjskich sił zbrojnych nadano najwyższy priorytet. Kreml stara się stworzyć wrażenie, że mocarstwowość Rosji można uzyskać dzięki dobrze wyszkolonym, profesjonalnym, zdolnym do natychmiastowego działania siłom zbrojnym, wyposażonym w najnowsze uzbrojenie (a to wymaga z kolei nieustannego zwiększania wydatków obronnych). Coroczne parady wojskowe organizowane z okazji 9 maja mają pokazać Zachodowi militarną potęgę Federacji Rosyjskiej.

## Zakończenie

Biorąc pod uwagę rozwój globalnych trendów odzwierciedlających narastającą niestabilność poszczególnych regionów, należy przypuszczać, że przyszłe środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego będzie odznaczało się niespotykaną dotąd kompleksowością. Ma to szczególne znaczenie, gdyż zdaniem wielu ekspertów obecny system bezpieczeństwa międzynarodowego nie jest przygotowany do sprostania zagrożeniom i przyszłym wyzwaniom, które stanowią kombinację międzynarodowego terroryzmu, proliferacji BMR, wojen prowadzonych pośrednio przez państwa finansujące terroryzm, zorganizowanej przestępczości i koordynacji wrogich działań przy wykorzystaniu środków militarnych i pozamilitarnych. Dlatego też w celu przeciwstawienia się im konieczne jest wypracowanie i wdrożenie przez społeczność międzynarodową kompleksowej strategii określającej sposób użycia wszystkich będących do dyspozycji instrumentów i zdolności w odniesieniu do wyzwań i zagrożeń o charakterze globalnym i regionalnym.

## Bibliografia

### Publikacje zwarte:

Balcerowicz B. (2002), *Pokój i niepokój*, Bellona, Warszawa.

Naumann K., Shalikhvili J., Lanxade J., van den Breemen H., *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World – Renewing Transatlantic Partnership*, Noaber Foundation, Lunteren 2007.

Nauman K. (2008), *NATO, Quo vadis? Ansätze einer Grand Strategy für eine unsichere Welt*, Vortrag am 31.05.2008 in Bonn.

*Global Trends 2025. A Transformed World, Joint Operating Environment – Trends and Challenges for the Future Joint Force Through 2030*, US Department of Defence, December 2007.

Otłowski T. (2014), *Wojna z Kalifatem: armia państwa islamskiego*, „FAE Policy Paper”, nr 33.

B. Panek (2013), *Ewolucja transatlantyckiego środowiska bezpieczeństwa* [w:] Panek B., *Operacje reagowania kryzysowego narzędziem realizacji polityki bezpieczeństwa transatlantyckiego*, SAN, Łódź–Warszawa.

Panek B. (2013), *Operacje reagowania kryzysowego narzędziem realizacji polityki bezpieczeństwa transatlantyckiego*, SAN, Łódź–Warszawa.

Panek B. (2015), *Polityka Federacji Rosyjskiej w regionie Europy, Azji i Pacyfiku*, Difin, Warszawa.

Sprawozdanie na temat europejskiej strategii bezpieczeństwa, Bruksela, 11 grudnia 2008.

### Źródła internetowe:

Mickiewicz P. (2009), *Współczesne wyzwania Bezpieczeństwa Europejskiego*, [www.wns.dswe.pl/fileadmin/user\\_upload/wszechnica/03.pdf](http://www.wns.dswe.pl/fileadmin/user_upload/wszechnica/03.pdf), 12.10.2009.

Moćkun S., *Świat 2025. Globalne trendy Według amerykańskiego wywiadu*, <http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=3182>.

[www.bbn.gov.pl/download.php](http://www.bbn.gov.pl/download.php).

[www.un.org/esa/population/unpop](http://www.un.org/esa/population/unpop).



## Mirosław Banasik

Akademia Obrony Narodowej w Warszawie

rawenna2309@interia.pl

### Unconventional Warfare and Warfare in the Gray Zone. New Spectrum of Modern Conflicts

**Abstract:** Experiences of last couple of years indicate that more and more objects achieve their political objectives without official declaration of war. Armed force is used in not a traditional way and the so-called substitute troops begin to become increasingly bigger part. The article aims to characterize the conflicts below the level of open war of alternative nature conducted between the border of war and peace. The content of the article presents the theory of unconventional warfare and its description. It brings us closer to the conception of gray zone conflicts. It explains the concept of gray zone and shows the challenges linked to rivalry for the influence zone and security provision.

**Key words:** gray zone warfare, unconventional warfare, conflict, challenges, armed force.

## Introduction

In the second decade of 21st century in the field of international security one can explicitly observe a new trend of increasing role of conflicts taking place in an untraditional manner. The scale and scope of the actions conducted as part of the conflicts are deliberately limited and kept by aggressor at the level below identifiable regular, open warlevel. Armed force, however, do not play the crucial part. Non-state actors, terrorist and criminal, oppositional and insurrectional, national-liberation organizations and other come first. Challenges for the world related to instabilities, uncer-

tainties and changes in the environment of international security are created chiefly by non-state networked transnational organizations. It does not mean, however, that state objects or the organizations that consider themselves the states do not stand behind those organizations. Annexation of Crimea made by the Russian Federation (RF) and supporting in the Ukraine, aggressive operations against China at the South China Sea, advertising and expansion of the Islamic State are the examples of unconventional warfare. At the same time, it is more and more difficult to indicate the difference between war and peace that creates big problems for politicians to prepare an appropriate answer. Combination of unconventional and irregular operations along with asymmetric measures, manipulation in political and ideological area points out unconventional operations transferring into gray zone. Wars in gray zone also referred to as unconventional wars are characterized by impact in all possible dimensions, usage of variety of methods, measures and combat tools and so for its specification they have a great impact on destabilization of global security environment. Taking challenges efficiently and contradiction against diagnosed and undiagnosed threats in the era of limited resources and opportunities to use force require integrated approach to the war in gray zone as well as international strategy enabling to fight between war and peace.

In so outlined problematic situation, the aim of this article is to explain the concepts and the core of modern conflicts below the threshold of open war. Its contents present solutions to the following problems: 1) What is the theory of unconventional war waging? 2) What the concept of the gray zone is expressed by?

## **Unconventional warfare**

The term of unconventional war has been used since fifties, but its elements could be seen even in ancient times. The characteristic feature is that there were many concepts in use to define the same phenomenon which caused the concepts of revolutionary war, insurrectional, rebellious, 5th column, special, unconventional and terrorist war to be used interchangeably. Understanding of these concepts was, nevertheless, restricted to the method of waging war. President J. F. Kennedy, giving his speech in West Point in 1962, could see common characteristics of those wars by ambush, subversions, assassinations, infiltration and avoidance of confrontation, eroding and exhausting the enemy instead of engaging him [Kennedy 1962]. Literature on the subject includes many definitions of unconventional war. The term, however, has different meanings depending on nation and institution using it. For the Special Forces of the USA unconventional war is understood by „the activities that enable a



resistance movement or insurgency forcing the enemy to surrender, conquering or overthrowing the governmental or occupational powers by operating under ground, using guerilla operations or assistance force in the areas denied" [*Special Forces...*, 2010, p. 1]. The definition above gives a new context to the unconventional warfare which means that it is not a synonym of unconventional subdivisions, unconventional tactics or methods. It becomes an activity or operation sponsored from outside and it is not restricted to internal resistance movements. Identification of sponsors and functions implemented as part of the mission leads to simpler understanding the role of actors taking part in war and desired final state reached as a result of the unconventional warfare. So oriented reasoning opens a new discussion and inspires to study the theory.

Perceiving warfare as a mission instead of a method of action allows the researchers to consider historical efforts in new perspective. In the opinion of R.C. Agee and M.K. DuClos certainly not all the cases will be able to be qualified to unconventional warfare, because they do not meet the criteria of the definition. It seems, however, that they will be able to be qualified to the terminology of irregular wars [Agee and DuClos 2012, p. 5]. Irregular warfare is defined very widely and includes a violent struggle (combat) among states or non-state actors for legitimacy of function of power and influence a specified population [*The Joint Publication 1-02* 2016, p. 119]. A.E. Wall indicates the relationship between irregular warfare and unconventional warfare and defines three distinctive features that constitute them. He includes [Wall 2011]: 1) Unconventional warfare is waged by, with or by means of local force; 2) Local force is irregular (non-state) force; 3) Unconventional warfare supports activities oriented against official government or occupational force.

The criteria of distinction between irregular and unconventional warfare is the third distinctive feature. It shows that irregular warfare is a combat with the use of violence between state and non-state actors, but unconventional warfare can be waged in order to support unconventional conflicts (state against state) or insurrectional operations. The doctrine of Special Force of the USA points out that unconventional warfare includes a wide spectrum of military and non-military operations, usually spread in time, conducted by proxy forces that are organized, equipped and trained as well as supported at various degrees and commanded from outside [*The Joint Publication 3-05.1* 2007, p. 399]. Activities conducted as part of unconventional warfare include but are not limited to guerrilla and subversive operations, sabotage, unconventional assistance and intelligence operations, and rather are examples of common as part of their use tactics and techniques of combat. In other words either intelligence operations of Special Forces or guerilla operations are not unconvencio-

nal warfare [Wall, p. 111]. Unconventional warfare differs from other forms of wars by the use of irregular, local or proxy forces (armed subdivisions) against local power or newly established governments. The context above shows that the intervention operations of forces in Iraq or Afghanistan consisting in organization, equipment, training and support of local security force in the fight against rebels cannot be understood as unconventional warfare. Nevertheless, local force can for example conduct campaigns with the use of various forms and methods of combat against official power and can be supported from outside by other states. Support can be done by provision of financial sources, military equipment or building new capabilities on the spot. It can be also done by organization of trainings, advising in operational issues, coordination by diplomatic assistance, supporting by logistics, or even conducting kinetic operations for gaining the advantage of local rebellious or rebel force [Counter-Unconventional Warfare 2014, p. 3]. Thus, the interests of external states are provided by local armed forces in the meaning of substitute forces of state-sponsor.

The term of unconventional warfare is not quite accurate from the international law point of view. The word *unconventional* can be misunderstood and mean that this type of warfare is inconsistent with international conventions which constitute the source and base for military law. In the opinion of C.R. King it should be obvious that the word means untypical and unorthodox methods of warfare. In no way, however, it should have any consequence leading to questioning the international law in conducting military operations [King 1972, p. 94].

Unconventional warfare aims at ensuring the interests of the state interested by the use of the weaknesses of the adversary in the politic field, military, economic and psychological fields by creating and assisting the local resistance forces. In order to reach those objectives military, political, economic and psychological impact instruments are utilized. Unconventional warfare is indirect and local method of waging combat and includes underground activity of volunteers, revolutionists, partisans, spies, saboteurs, provocateurs as well as the application of corruption and blackmail [Wall 2011, p. 111]. These activities cannot be, however, discretionary. They require deliberate organized operations, thus, they require a campaign plan usually executed under the command of a geographic combatant commander. Secondly, employment of elements of impact instruments being at disposal of state that seek to reach its own objectives will require strategic decision-making. The command and control of a state waging such an unconventional warfare will then decide whether state governments of the opposing side should be coerced only to selectively specified actions or the aim will be to destabilize the internal situation, or to overthrow the legal or illegal governments completely. Non-state actors who occupy specific territo-

ry can be also removed from power, as it takes place in the Islamic State. Thirdly, usually relevant will be an employment of intelligence and tactical employment of the special forces through and with the local underground forces, guerilla forces or other oppositional forces [Manea 2015]. It is worth remembering here that both a state and a non-state object can be the side to apply unconventional warfare.

## The conception of the war in gray zone

Experiences of conflicts of the second decade of 21<sup>st</sup> century demonstrates the occurrence of a wide spectrum of activities and objects taking part in it, the armed forces use, refined methods and ways of impact. It is possible to see a variety of aspects of waging armed struggle, violence, forms of warfare, thus, aspects defined as complex ones. There are academic debates on hybrid, nonlinear, asymmetric or new generation warfare and the term of irregular wars becomes predominant. The conclusion of those discussions can come down to seemingly trivial question, namely, what nowadays the term of war should mean. Classical understanding of this concept loses its significance, because modern conflicts take place between the state of war and the state of peace, the momentum of military operations is intentionally restricted and the aggression level is stimulated. Together with the conflict in the Ukraine and occurrence of the term of hybrid war one can more and more often notice the concept of war in the gray zone or below the level of war being in use [Konferencja w AON 2015]. In the official doctrinal documents of USA, the concept of gray zone appeared in four-year defense review in 2010 for the first time. The documents say that ambiguities caused by the state of war and peace will constitute the challenge for the strategic security environment [*Quadrennial Defense Review Report 2010*, p. 73]. The term of war in the gray zone means „deliberate, multidimensional impact on the states below the limit of armed force aggression” [Hoffman 2016, p. 26]. In these types of conflicts, in the opinion of F. Hoffman, there are employed an integrated suite of national and subnational instruments of power in an ambiguous war to gain specified strategic objectives. In order to increase the level of military power impact proxy subdivisions are applied without explicit symptoms of state integrity what makes it possible to unmask them [Hoffman 2016, p. 26]. P. Kapusta understands the war in the gray zone in a bit different way. His definition referring to the challenges of the gray zone is more general and includes also non-state objects. In his meaning the gray zone includes „competitive impacts between and within the borders of states as well as non-state actors taking place between the duality of war and peace” [Kapusta 2015, p. 20]. The duality is the cause of ambiguity. Ambiguities result from the nature of conflict,

lack of certainty as to the actors engaged, uncertainty of policy and the aspects of political regulations. The challenges of gray zone result from combination of a variety of conflicts characterized by common features, but in real the conflicts become unconventional. It means that they do not start when the armed struggle begins. There occur threats or possibilities for extending past conflict termination by virtue of the increasing hostility, though not always clearly recognizable. In the gray zone there may take place single armed clashes by unorganized groups that are not seeking to achieve any political or military objectives but may be exploited by external actors. Unconventional conflicts can be the consequence of governments collapse and introducing anarchy in society. Violence and often terrorist-like activity can occur out of social frustration with no identifiable purpose. This type of conflict is non-conventional, because it is difficult to determine the objectives and methods of the actors, perhaps difficult to even determine the actors, and thus it is difficult to apply conventional elements of power [Maxwell 2015]. It should be noted that there is a lack of simple solutions to respond to challenges, because every situation involve unique actors and variety of complex aspects in its root of problems. In the opinion of P. Kapusta the challenges of the gray zone go beyond the ordinary, normal, peaceful geopolitical rivalry. „They are aggressive in their nature, ambiguous and depended on the perspective of problem perception” [Kapusta 2015, p. 20].

The concept of gray zone warfare is controversial in its essence. Some analytics indicating its phenomenon highlight that in the future it will constitute the basic source of challenges for the international security. Others claim that it is too much publicized and brings nothing new to the theory of the art of warfare. A. Elkus confirms quite controversially that gray zone wars concept lacks strategic sense [Elkus 2015]. One can ask then, what in fact is the gray zone warfare? Certainly, it is not a formal warfare and does not resemble traditional armed conflicts between states. Gray zone conflict is unique for its particular characteristics that should include amplitude with its variety, repressions referring to many areas of state function, force used in many ways but so to create ambiguity in the assessment of the operations objectives and the objects taking part in it, as well as difficulties in the assessment of actual involvement of armed force, compliance to international regulations and legal norms [Barno, Bensahel 2015]. Nevertheless, the level of aggression is never exceeded which proves an open interstate war.

The activities in the gray zone are such forms of conflict where political objectives are reached by coherent and integrated campaigns chiefly with the use of non-military and non-kinetic tools. It does not seek spectacular success for a specific moment, but rather moves gradually, seeking to achieve the planned final state in a

longer period of time [Mazarr 2015, p. 58]. The objectives that aim at modification of some security environment aspects and more specified advantages than conquering territory are reached by minimization of the scope and scale of outright struggle, but the conflict alone is ambiguous. In the opinion of J.I. Votel, success of the struggle will depend on the ability to navigate between traditional war and peace [Votel 2015, p. 7], so not to exceed the clearly specified red line and avoid unmasking and exposing to some punishment, e.g. from international organizations. Minimizing the scale and scope of aggression is not a new phenomenon what can be seen in Sun Tzu works [Tzu, p. 22]. It seems also that Clausewitz total warfare without political limitations in practice is rather impossible. Political context of war in practice always coerce limitations both in scope and scale as well as in the violence level [Elkus 2015].

Relatively low level of aggression is also the main determinant for moving the challenges related to rivalry to the gray zone. These challenges are very wide-spread and ambiguous in its nature. More and more states experimenting on conflicts in the gray zone apply substantive techniques of conventional armed struggle. Asymmetric operations are widely used. Conflict might as well turn into outright operations if so-far irregular operations do not bring the results expected. Gray zone can be also intentionally used for campaign before outright warfare starts and not to be its alternative [Mazarr, p. 58].

The scope of the instruments, forms and techniques of power employed can be varied and involve cyberspace, political fight, economic blackmail, propaganda, informative and psychological warfare, willful misleading of the international opinion, terrorist and criminal activities, sponsoring, equipment and training of underground force or oppositional force to create so-called creeping conflicts, corruption, sabotage and other random impact to the threats with use of regular armed force including the weapon of mass destruction. Generally, all operations will be intended to create ambiguity and also to determine the culprit of the problems existing and create certain obstacles in preparation of an appropriate response. Usually, the level of aggression will grow and various extortions on the opposing side will be camouflaged, though, will intend to change the present *status quo* [Brands 2016].

Different than conventional one is the use of armed force. The conduct of China in the last decade at the South-China Sea proves imposing adversaries costly strategy based in the first place on covered use of armed force to determent and extortion of the attitude of the opposing side, not to use them in direct fight. It is proved for example by sending the Shenyang J-11 and Xian JH-7 combat fighters to the region of the Paracel Islands in the end of February 2016. Deploying the rockets and radars as well as building runways at the reefs of the South China Sea they change operatio-

nal landscape [Interia.pl 2016]. Similar to the Russian Federation through the operations taken in military it tries to restore its position in the world. It is proved by inter alia demonstrative revitalization of the Maritime Forces at the South Atlantic [Bednarzak 2016], base establishment in the region of Arctic or large-scale airborne landing forces exercises in the region of Baltic States. Kremlin has a will and instruments to use military factor in a way disproportionately more determined than the west democracies would be ready for. And exactly in the psychological and political fields the asymmetry speaks more against the West [Bednarzak 2016]. Kremlin, similar to China, treats military activities as policy instruments.

Maintaining uncertain peace imposes a costly strategy of low level of the risk tolerated. Its aim is to deter or turn the rival off from decisive actions, because the consequences would be a high degree of aggression risk in response to this type of behaviour. The other strategy may consist in enabling transformation of operations in the advantage of political nature [Cronin and Sullivan 2015, p. 7]. The Russian Federation applies alike strategy in order to influence their neighbours without the reaction from the West. The situations above show that nations may not have enough abilities to reach strategic objectives by using conventional measures. They seek, then, other methods to change international order or paralyze effective response [Hoffman 2016, p. 26] of the international organizations (of other states) through creating ambiguity in the evaluation of the actions implemented and enable development of a common consensus. Some adverting the above mentioned formulation it seems to be right that also the argument that says that nations which have necessary conventional measures of impact can decide that their own goals will be better achieved by the use of the gray zone [Hoffman 2016, p. 26].

Literature shows several assessments of conflicts taking place in the gray zone. They depend mainly on the perception of the assessing side as well as the level of involvement in conflict. For example, the conflict in the West of the Ukraine is assessed by the USA in the area of white border of war (peace), thus, it is stated also that it can be resolved by diplomatic and economic means. For the Russian Federation, the conflict goes nearer to the black border (war) what suggests the inclination to more acts of aggression. The Ukraine, certainly, perceive the acts as threats for their sovereignty about which proves the mobilization and military nature of so-called antiterrorist operation. It seems, then, the critical point for the gray zone war challenges is understanding the view of the conflict by both sides – those directly participating in it and non-participating but still interested for various reasons, usually in care for own interests [USSOCOM 2015, p. 4].

## Conclusions

From theoretical point of view, regarding armed struggle the gray zone conflicts do not meet the criteria of the definition of war. Reality of their occurrence in the modern world proves that the practice comes before theory due to the lack of official doctrinal documents in the world where would describe the rules on the conflict practice or where would indicate the ways of taking challenges resulting from them and withstanding the threats. Making strict divisions on what is white and black zone is relatively simple in terms of theory. However, new technology findings, the significance of information as well as transferring the areas of state function and citizens lives into the virtual world make the modern conflicts difficult to qualify them unambiguously to the category of war or peace. Uncertainty creates also specific difficulties in predicting the model of future war. Nowadays, it is hard, certainly, to point out what combinations of presently known forms and methods of fight will apply in the future, as well as to predict future ideas. For sure, unconventional warfare in the gray zone cannot be ignored. By deepening knowledge one should seek to understanding the paradigm of its conduction which will help to face the challenges it poses on its way. Skillful operating in the gray zone will certainly improve the security and protection of interests.

## References

- Agee R.C., DuClos M.K. (2012), *Why UW: Factoring In The Decision Point For Unconventional Warfare*, Monterey, [http://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/27781/12Dec\\_Agee\\_DuClos.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/27781/12Dec_Agee_DuClos.pdf?sequence=3&isAllowed=y) [accessed: 12.02.2016].
- Barno D., Bensahel N. (2015), *Fighting and Winning in the "Gray Zone"*, „War on Rocks”, May 19, <http://warontherocks.com/2015/05/fighting-and-winning-in-the-gray-zone/> [accessed 20.02.2016].
- Brands H., *Paradoxes of the Gray Zone*, Foreign Policy Research Institute, February 2016, <http://www.fpri.org/articles/2016/02/paradoxes-gray-zone> [accessed: 20.02.2016].
- Counter – Unconventional Warfare, White Paper”, USASOC, 26 September 2014, <https://info.publicintelligence.net/USASOC-CounterUnconventionalWarfare.pdf> [accessed: 15.02.2016].
- Cronin P.M., Sullivan A., *Preserving the Rules: Countering Coercion in Maritime Asia*, Report CNAS Maritime Strategy Series, March 2015; <http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS%20Maritime%20Strategy%20Series%20Capstone.pdf> [accessed: 20.02.2016].
- Elkus A., *50 Shades of Gray: Why the Gray Wars Concept Lacks Strategic Sense*, „War an Rocks”,

December 15, 2015; <http://warontherocks.com/2015/12/50-shades-of-gray-why-the-gray-wars-concept-lacks-strategic-sense/> [accessed: 20.02.2016].

Hoffman F., *The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War*, The Heritage Foundatio, 2016; [https://s3.amazonaws.com/ims-2016/PDF/2016\\_Index\\_of\\_US\\_Military\\_Strength\\_ESSAYS\\_HOFFMAN.pdf](https://s3.amazonaws.com/ims-2016/PDF/2016_Index_of_US_Military_Strength_ESSAYS_HOFFMAN.pdf) [accessed: 16.02.2016].

Kapusta P., *The Gray Zone*, Special Warfare, October–December 2015, Volume 28, Issue 4; <http://www.soc.mil/swcs/SWmag/archive/SW2804/October%202015%20Special%20Warfare.pdf> [accessed: 16.02.2016].

Kenedy J.F. (1962), *Remarks at West Point to the Graduating Class of the U.S. Military Academy*, June 6 [online] <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=8695> [accessed: 12.02.2016].

King C.R. (1972), *Revolutionary War, Guerilla Warfare, and International Law*, „Case Western Reserve Journal of International Low,” Volume 4, Issue 2, <http://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2045&context=jil> [accessed: 15.02.2016].

Manea O. (2015), *The Need to Understand and Conduct UW*, „Small War Journal”, May, <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/the-need-to-understand-and-conduct-uw> [accessed: 16.02.2016].

Maxwell D.S. (2015), *Congress Has Embraced Unconventional Warfare: Will the US Military and The Rest of the US Government?*, „Small Wars Journal”, December, <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/congress-has-embraced-unconventional-warfare-will-the-us-military-and-the-rest-of-the-us-go> [accessed: 16.02.2016].

Mazarr M.J. (2015), *Mastering The Gray Zone: Understanding A Changing Era Of Conflict*, Carlisle, December, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1303> [accessed: 20.02.2016].

*Special Forces Unconventional Warfare* (2010), TC 18-01, November, <https://docs.google.com/document/d/1e6GaRGZATVUveM9higdfqwBqZTPFLVPKQLeBqc-kQ7E/edit> [accessed 12.02.2016].

*The Joint Publication (JP) 1-02, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, 8 November 2010, As Amended Through 15 January 2016; [http://www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/jp1\\_02.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf) [accessed: 12.02.2016].

*The Joint Publication 3-05.1, Joint Special Operations Task Force Operations*, 26 April 2007; [https://fas.org/irp/doddir/dod/jp3\\_05\\_01.pdf](https://fas.org/irp/doddir/dod/jp3_05_01.pdf) [accessed: 12.02.2016].

Tzu Sun, *Sztuka Wojny, czyli Trzynaście Rozdziałów*, [https://www.google.pl/search?q=sun+tz+u+sztuka+wojny+pdf&ie=utf-8&oe=utf-8&gws\\_rd=cr&ei=eoHHVsHJK4evsAG\\_4pjQBg](https://www.google.pl/search?q=sun+tz+u+sztuka+wojny+pdf&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=eoHHVsHJK4evsAG_4pjQBg) [accessed: 20.02.2016].

*Quadrennial Defense Review Report*, Washington, February 2010; [http://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR\\_as\\_of\\_29JAN10\\_1600.pdf](http://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR_as_of_29JAN10_1600.pdf) [accessed: 16.02.2016].

USSOCOM White Paper – *The Gray Zone*, dated 9 Sep 2015; <https://dl.dropboxusercontent.com/u/6891151/Gray%20Zones%20-%20USSOCOM%20White%20Paper%209%20Sep%202015.pdf> [accessed: 20.02.2016].



Votel J.L., *Statement Of General Joseph L. Votel*, U.S. Army Commander United States Special Operations Command Before The House Armed Services Committee Subcommittee On Emerging Threats And Capabilities, March 18, 2015; <http://docs.house.gov/meetings/AS/AS26/20150318/103157/HMTG-114-AS26-Wstate-VotelUSAJ-20150318.pdf> [accessed: 20.02.2016].

Wall A.E., *Demystifying The Title 10-Title 50 Debate: Distinguishing Military Operations, Intelligence Activities, and Covert Action*, „Harvard National Security Journal”, Vol. 3, January 1, 2011; [http://harvardnsj.org/wp-content/uploads/2012/01/Vol.-3\\_Wall.pdf](http://harvardnsj.org/wp-content/uploads/2012/01/Vol.-3_Wall.pdf) [accessed: 12.02.2016].

<https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6650,Wojna-hybrydowa-i-agresja-ponizej-progu-wojny-zapowiedz-konferencji-naukowej.html> [accessed: 16.02.2016].



## Zofia Wilk-Woś

Społeczna Akademia Nauk  
zwilk@spoleczna.pl

# Współczesne wyzwania dla bezpieczeństwa kulturowego Polski – wybrane problemy

## Contemporary Challenges for Polish Cultural Security – Selected Issues

**Abstract:** Recently, there has been a growth of interest in the soft security – information, social, ecological and cultural security. State cultural security is related not only to strictly cultural threats, but also to military threats (armed conflicts and their consequences), threats to law and order which result from increasing migration processes worldwide or information threats concerning contemporary communication techniques. It is clearly connected with political, ideological, social and public state security. The objective of this article is to discuss selected threats to current cultural security in Poland, which may become a serious challenge for the state and society.

**Key words:** soft security, cultural security, national identity crisis, migrations, material culture property protection

## Wprowadzenie

W ostatnim czasie wciąż wzrasta zainteresowanie tzw. miękkimi obszarami bezpieczeństwa (*soft security*) – bezpieczeństwem informacyjnym, społecznym, ekologicznym czy kulturowym. Globalizacja, wzrost mobilności społeczeństw, ekspansja języka angielskiego, rozwój masowej informacji związany z telewizją satelitarną i Interne-

tem oraz zalew kultury masowej spowodował, że zaczęto mówić coraz szerzej o zagrożeniach dla bezpieczeństwa kulturowego państw. Od zakończenia zimnej wojny zaczęto też silniej dostrzegać kulturowe (cywilizacyjne, etniczne, religijne) podłoże konfliktów i zjawisk terroryzmu, a paradygmat zderzenia cywilizacji zaproponowany przez Samuela Huntingtona zyskał zarówno zwolenników, jak i przeciwników.

## **Bezpieczeństwo kulturowe – pojęcie. Zagrożenia i ich źródła**

Bezpieczeństwo kulturowe „w wymiarze narodowym oznacza warunki, w których społeczeństwo może utrwać i pielęgnować wartości decydujące o jego tożsamości, a jednocześnie swobodnie czerpać z doświadczeń i osiągnięć innych narodów” [Michałowska 1997, s. 132]. Zbliżona definicja podaje, że bezpieczeństwo kulturowe „to konieczność ochrony tożsamości narodowej, przeciwdziałanie zagrożeniom dla kultury (w związku z napływem obcych wartości z innych kręgów kulturowych), religii, języka” [Czaputowicz 2003, s. 24–25]. Bezpieczeństwo kulturowe można także definiować jako „zdolność państwa do ochrony tożsamości kulturowej oraz dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, w warunkach otwarcia na świat, umożliwiających rozwój kultury poprzez internalizację wartości niesprzecznych z własną tożsamością” [Czaja 2008, s. 36].

Bezpieczeństwo kulturowe obejmuje następujące czynniki: ochronę wartości kultury duchowej istotnych dla tożsamości narodowej, takich jak: język, religia, zwyczaje, tradycje, historia czy ideologia; ochronę materialnych dóbr kultury; poczucie bezpieczeństwa kulturowego narodu (tożsamość narodowa), jednostek i grup etnicznych (odrębność kulturowa); pojęcie otwartości kultury oraz prowadzenie zagranicznej polityki kulturowej [Czaja 2008, ss. 36–37].

Bezpieczeństwo kulturowe państwa powiązane jest nie tylko z zagrożeniami ściśle kulturowymi, ale także z zagrożeniami militarnymi (konflikty zbrojne i ich konsekwencje), zagrożeniami porządku publicznego, wynikającymi zwłaszcza z nasilających się w świecie procesów migracyjnych czy zagrożeniami informacyjnymi, związanymi z nowoczesnymi technikami komunikowania się. Jest ono wyraźnie powiązane z bezpieczeństwem politycznym, ideologicznym, społecznym i publicznym państwa.

Kultura zawsze miała i ma bardzo duże znaczenie dla narodu polskiego, stanowiła i stanowi istotny czynnik wpływający na funkcjonowanie naszego państwa. Państwo zgodnie z konstytucją (art. 5 i 6) ma chronić dziedzictwo narodowe, stwarzać warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury oraz udzielać roda-

kom zamieszkałym za granicą pomocy w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym. Kultura jest bowiem „źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”.

Wśród celów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej znalazły się więc cele z zakresu bezpieczeństwa kulturowego: ochrona i umacnianie tożsamości narodowej przez pielęgnowanie kultury narodowej oraz ciągłości historycznej i pokoleniowej, a także przez wydobywanie tkwiącego w nich potencjału rozwoju i budowy nowoczesnego społeczeństwa; zaś za podstawowe zadania państwa w obszarze kultury uznano:

- modyfikację systemu ochrony dóbr narodowych przed zagrożeniami powszechnymi i wojennymi,
- doskonalenie spójnej polityki kulturalnej i historycznej państwa,
- odpowiednią edukacją kulturalną oraz historyczną [SBNP 2015].

Zjawiska kulturowe trudno poddać analizie i ocenie, dlatego istotą bezpieczeństwa kulturowego jest brak obiektywnych wskaźników poziomu zagrożeń. Zależą one od subiektywnej percepcji i od stanu świadomości zbiorowej danego społeczeństwa. Zagrożenia bezpieczeństwa kulturowego mają charakter dynamiczny, zmieniają się w czasie i w kontekście, są konsekwencją negatywnych zmian w środowisku kulturowym państwa [Michałowska 1997, s. 132; Czaja 2008, s. 37; Ziętek 2013, s. 12].

Agata Włodkowska do najważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa kulturowego Polski zalicza: spadek poczucia więzi kulturowej Polaków, osłabienie tożsamości narodowej będącej konsekwencją postępującej globalizacji i „westernizacji” społeczeństwa polskiego i jego laicyzacji. Zwraca uwagę także na zagrożenia wynikające ze złej sytuacji ekonomicznej części społeczeństwa, która ogranicza uczestnictwo w kulturze oraz z nasilających się zjawisk migracyjnych w Europie i świecie, przy jednoczesnym kryzysie demograficznym w naszym państwie. Podkreśla, że Polska i Polacy w najbliższej przyszłości będą musieli poradzić sobie z problemami asymilacyjnymi [Włodkowska 2009, s. 169].

Na podobne zagrożenia zwraca się uwagę w Narodowej Strategii Rozwoju Kultury. Do najistotniejszych z nich należą:

- zerwanie ciągłości kulturowej, w tym zmiana systemu wartości pomiędzy pokoleniami,
- spadek uczestnictwa w kulturze, a także spadek kompetencji kulturowych odbiorców,
- dalsza pauperyzacja wielu grup społecznych,
- postępująca degradacja zabytków,

- malejące nakłady budżetu państwa na ochronę zabytków, zakupy do bibliotek i wsparcie dla sektora książki oraz dalsza likwidacja bibliotek przez jednostki samorządu terytorialnego,
- zły stan techniczny instytucji kultury, zła struktura kosztów instytucji kultury oraz pogłębiający się kryzys instytucjonalny w kulturze,
- spadek udziału instytucji kultury w życiu kulturalnym poprzez dalszy rozdział pomiędzy ofertą kulturalną a kompetencjami i zainteresowaniami odbiorców [NSRK 2004–2020].

## Wyzwanie – modernizacja i globalizacja

Dla bezpieczeństwa kulturowego Polski poważnym problemem był przebieg i przemiana związana z transformacją ustrojową, jaką przeszło nasze państwo, zwłaszcza że przemianom politycznym i gospodarczym towarzyszyło otwarcie się na świat po okresie życia za żelazną kurtyną. G. Michałowska podkreśla, że paradoksalnie rozwój demokracji i upowszechnienie się praw człowieka odebrały państwom, w tym Polsce, instrumenty administracyjnego decydowania o kultywowaniu pewnych zwyczajów i tradycji kulturowych czy historycznych, w związku z czym ich pielęgnowanie uległo naturalnemu ograniczeniu. Obecnie krajom coraz częściej pozostają do dyspozycji jedynie perswazja i finansowe środki wspierania tradycyjnych kultur regionalnych oraz rejestrowanie i dokumentowanie przejawów kultury ludowej (tworzenie odpowiednich mechanizmów i metod tej rejestracji). Państwo bardzo często jest bezsilne wobec praw rynku czy dążenia swojego społeczeństwa do „nowoczesności”. Takie tendencje można było i nadal można obserwować w państwach postkomunistycznych. Upadek komunizmu w tych krajach zaowocował zmianami kulturowymi zagrażającymi ich bezpieczeństwu w tej płaszczyźnie. Wcześniejsza, wynikająca z izolacji narzuconej przez system polityczny, stabilność kulturowa została mocno zachwiana. W tych społeczeństwach nastąpił efekt dekompresji, oszołomienia, który wyraził się negacją znacznej części dotychczasowego dorobku kulturowego i bezkrytyczną akceptacją kultury zachodniej. W pogoni za nowoczesnością doszło do dezawuowania tradycyjnych wartości. Koniec zimnej wojny spowodował więc włączenie obszarów, które do tej pory znajdowały się w izolacji, w obręb procesów globalizacyjnych. Społeczeństwa tych państw poddały się światowym trendom, przyjmując zmiany z gorliwością neofitów lub z opóźnioną refleksją. Transformacja ustrojowa wyzwoliła nowe potrzeby konsumpcyjne, a media i możliwość bezpośrednich kontaktów dostarczyły nowych wzorców. Chęć upodobnienia się do społeczeństw wysoko rozwiniętych powodowała eliminowanie z życia społecznego szeregu dotychczasowych wartości

postrzeganych jako hamujące rozwój. Dodatkowo na zmiany kulturowe wynikające z transformacji i modernizacji nakładają się procesy globalizacji i towarzyszące jej zjawiska uniformizacji i fragmentacji kultury. Poważnym wyzwaniem dla tożsamości kulturowej staje się rozmywanie symboli narodowych, zachwaszczanie języka polskiego obcymi wyrazami i zwrotami, głównie angielskimi, oraz osłabienie tradycji narodowych [Michałowska 1997, s. 135 i nast.].

Spostrzeżenia Michałowskiej znajdują potwierdzenie w badaniach (choć mało reprezentatywnych) Mirosławy Czerniawskiej. Starła się ona przeanalizować postawy młodych ludzi – studentów – wobec kultury i tradycji narodowej. Badania porównawcze pokazały, że między rokiem 2003 a 2008 zmniejszyła się liczba studentów, którzy podkreślają pozytywną rolę własnej kultury i tradycji w kreowaniu tożsamości narodowej, zaś wzrosła grupa zwolenników poglądu, że społeczeństwo powinno jak najszybciej zidentyfikować się z kulturą zachodnią. Nadal jednak większość młodych ludzi podkreśla odrębność kultury i tradycji narodowej oraz dostrzega konieczność ich ochrony. Nie uznają oni kultury polskiej za kulturę zaściankową i źródło opóźnień cywilizacyjnych [Czerniewska 2013, ss. 23–37].

Na jednoznaczną negatywną ocenę zjawisk związanych z transformacją i modernizacją jest za wcześnie, zwłaszcza że w świetle badań CBOS w dalszym ciągu 83% Polaków odczuwa bardzo silny lub silny związek z Polską, a 81% z nich deklaruje silny związek z własnym narodem, choć jednocześnie wśród wartości najważniejszych w życiu jedynie 3% ankietowanych wymieniało pomyślność ojczyzny. Wartościami najistotniejszymi w życiu Polaków są: szczęście rodzinne, dobre zdrowie, uczciwe życie i praca zawodowa. Warto zaznaczyć, że tylko dla nielicznych istotną wartość stanowi kontakt z kulturą (1%) czy możliwość udziału w demokratycznym życiu społeczno-politycznym (0,2%) [CBOS, BS/111/2013].

W ostatnich latach zmieniało się podejście społeczeństwa do *sacrum*, tradycji i świąt. Związane jest to zapewne ze spadkiem religijności i coraz silniejszym zindywidualizowaniem wiary. Od 2005 r., gdy w związku ze śmiercią papieża Jana Pawła II zaobserwowano wzrost religijności, do 2014 r. zwiększył się odsetek osób deklarujących się jako niewierzące – z 4% do 8%, jak również wzrosła liczba osób w ogóle nieuczestniczących w praktykach religijnych – z 9% do 13%. Nadal jednak większość Polaków uważa się za wierzących (92%) i mniej lub bardziej regularnie praktykujących (87%) [CBOS, nr 26/2015]. Z drugiej strony, w Polsce wyraźnie nasila się proces prywatyzacji religii, czego widocznym przejawem jest kwestionowanie zasad moralnych i obyczajowych nauczanych przez Kościół. W ostatnich latach stale rośnie w społeczeństwie liberalizm obyczajowy, związany z szeroko rozumianą seksualnością. Między rokiem 2005 a 2013 zaobserwowano w badaniach wzrost przyzwo-

lenia na rozwody, życie w związku pozamałżeńskim, seks przedmałżeński, stosowanie antykoncepcji czy homoseksualizm. Nadal jednak większość Polaków nie akceptuje zdrady małżeńskiej i przerywania ciąży. Maleje natomiast liczba osób potępiających skracanie życia nieuleczalnie chorego na jego prośbę, powszechne staje się akceptowanie możliwości korzystania z zapłodnienia in vitro przez bezpłodne pary. W 2013 r. eutanazję akceptowało już 28% badanych (w 2005 r. było to tylko 18%) [CBOS, BS/111/2013].

W ostatnich kilkunastu latach zaobserwowano wyraźną zmianę w postrzeganiu niedzieli, która coraz rzadziej traktowana jest jako dzień świąteczny. Coraz powszechniej uważana jest ona za dzień odpoczynku. W społeczeństwie wzrasta tolerancja dla nieprzestrzegania pewnych zwyczajów. Większość badanych akceptuje niedzielne zakupy (66%), wyjazdy na wczasy w okresie Wielkanocy i świąt Bożego Narodzenia (66% i 65%), spożywanie pokarmów mięsnych w piątki (59%), pracę zarobkową w niedzielę (59%) czy nieuczestniczenie w praktykach religijnych w niedzielę i święta (54%). Nadal jednak razi Polaków nieprzestrzeganie postu w Wielki Piątek (50%) oraz zajmowanie się pracami remontowymi lub porządkowymi w domu lub ogrodzie w niedzielę lub święta kościelne (45%). Tylko w niewielkim stopniu zmienił się stosunek do najważniejszych obrzędów religijnych – chrztów, ślubów i pogrzebów, wciąż ponad 80% Polaków przywiązuje wagę do religijnej oprawy tych ceremonii [CBOS, nr 31/2015].

Wzrost liberalizmu obyczajowego należy odczytywać jako znak słabnącego autorytetu Kościoła w życiu społecznym. Duża część Polaków nie widzi obecnie nic złego w postępowaniu sprzecznym z nauczaniem Kościoła, a nawet osoby, w których życiu religia odgrywa ważną rolę, opowiadają się za koniecznością zmian w nauczaniu Kościoła w obszarze dotyczącym rodziny [CBOS, nr 32/2015]. Z drugiej strony Polacy akceptują obecność religii i Kościoła w przestrzeni publicznej. Zdecydowanej większości badanych nie rażą krzyże w miejscach publicznych, lekcje religii w szkole czy religijny charakter przysięgi wojskowej. Natomiast już z tak powszechną akceptacją nie spotykają się wypowiedzi Kościoła na tematy moralne i obyczajowe, sprzeciw ponad połowy badanych budzi zajmowanie przez Kościół stanowiska wobec ustaw uchwalanych przez Sejm (55%), a jeszcze większy (84%) – ewentualne wypowiedzi księży na temat tego jak głosować w wyborach [CBOS, BS/170/2013].

Przedstawione powyżej badania potwierdzają dane statystyczne dotyczące liczby rozwodów i dzieci urodzonych w związkach pozamałżeńskich. W 1990 r. zanotowano 42 tys. rozwodów, a w 2014 r. prawie 66 tys., przy czym gwałtowny wzrost nastąpił w 2005 r. i od tamtej pory utrzymuje się na poziomie ok. 65 tys. rozwodów rocznie. Na początku lat 90. ubiegłego wieku ze związków pozamałżeńskich pocho-



dziło jedynie ok. 6–7% urodzonych dzieci, w 2000 r. już ok. 12% dzieci, zaś w roku 2014 odsetek urodzeń pozamałżeńskich wyniósł 24,2% [GUS, 2015, *Stan i struktura ludności*, ss. 138–142].

Badania pokazują, że Polacy mają duże oczekiwania wobec państwa. Uważają oni, że państwo powinno zapewnić każdemu obywatelowi bezpieczeństwo (99%), poszanowanie własności prywatnej (98%), minimalny dochód (95%) oraz bezpłatną opiekę lekarską (95%). Coraz ważniejsza dla nas jest kwestia gwarancji praw i wolności politycznych (88%). Wśród Polaków powszechne jest przekonanie, że obowiązkiem obywatela jest dbanie o dobre imię kraju. Warto podkreślić, że coraz więcej ankietowanych deklaruje dezaprobatę wobec osób nieuczestniczących w wyborach czy dających lub przyjmujących łapówki. Jednak o pewnym kryzysie patriotyzmu (spadku „morale” narodowego) we współczesnym społeczeństwie polskim może świadczyć zmiana w stosunku do obowiązku służby wojskowej. W grudniu 1999 r. 83% ankietowanych uważało, że obowiązkiem obywatela jest służba wojskowa, zaś w czerwcu 2013 r. odsetek ten zmalał do 60%. Zapewne wynika to ze zmian w zasadniczej służbie wojskowej w Polsce, a być może z odmiennego rozumienia przez młode pokolenie patriotyzmu. W badaniach z 2008 r. postawa patriotyczna dla większości Polaków wiązała się z okazywaniem szacunku symbolom narodowym: godłu, fladze, hymnowi (94%), z dbałością o przekazywanie dzieciom w rodzinie wartości narodowych (94%) oraz z gotowością do walki i oddania życia za swój kraj (90%). Dla zdecydowanej większości badanych patriotyzm to także przestrzeganie prawa (90%) czy udział w wyborach (87%).

Problemy „złej modernizacji” nasilają się w związku ze wzrostem nierówności i ubożeniem dużej części społeczeństwa, która nie jest w stanie przeznaczać funduszy na szeroko rozumianą kulturę. Dla przykładu od kilku lat przeciętne wydatki gospodarstwa domowego na zakup książek niebędących podręcznikami wynoszą ok. 20 zł, zaś wydatki na wstępy do teatrów, kina i instytucji muzycznych ok. 25 zł. Dodatkowo również państwo przeznacza ograniczone środki na edukację i kulturę oraz na odpowiednią ochronę zabytków i dóbr kultury. Spadek wydatków na kulturę związany jest ze spadkiem uczestnictwa w kulturze. Jednym z jego przejawów jest spadek poziomu czytelnictwa w Polsce, mierzony liczbą czytelników w bibliotekach publicznych. W porównaniu z 2013 r. biblioteki publiczne odnotowały spadek liczby udostępnień księgozbioru na miejscu o 11,6% oraz spadek wypożyczeń księgozbioru na zewnątrz o 3,0%. Na marginesie należy dodać, że liczba bibliotek publicznych również systematycznie maleje.

Trudno jednak obiektywnie ocenić skalę zagrożeń dla tożsamości narodowej powodowanych przez zjawiska, takie jak globalizacja, modernizacja czy regionalizacja,

zwłaszcza że szereg zmian w kulturze i systemie wartości widoczny jest dopiero po latach. Jednocześnie zjawiska te, jeśli trafią na grunt społeczeństwa, które nie przyjmuje globalnej kultury masowej bezmyślnie i bezkrytycznie, a potrafi podejść do jej wytworów z refleksją i twórczą adaptacją, mogą okazać się szansą (np. wykorzystanie przez kultury lokalne mediów elektronicznych).

## Wyzwanie – migracje

Konsekwencją procesów globalizacji jest wzrost mobilności społeczeństw. Nasilające się procesy migracyjne prowadzą do rozprzestrzeniania się w świecie odmiennych wzorców kulturowych i wartości. Procesy migracyjne stanowią poważne wyzwanie dla państw, zwłaszcza dla państw narodowych, dla których fundament stanowi jednorodność kulturowa. Również dla Polski migracje zaczynają stanowić jedno z istotnych wyzwań dla bezpieczeństwa. W najbliższym czasie państwo polskie będzie musiało sprostać ewentualnym zagrożeniom, również tym w obszarze kultury, wynikającym z napływu migrantów. Wzrost liczby migrantów z jednej strony może być wynikiem pogłębiającego się kryzysu migracyjnego w Europie, z drugiej strony nasilający się kryzys demograficzny w Polsce może skłonić władze do zmian w polityce migracyjnej celem przeciwdziałania skutkom niekorzystnych zmian demograficznych w społeczeństwie polskim.

Polska, znajdująca się obecnie na 33 miejscu wśród krajów świata i na 6 wśród państw Unii Europejskiej pod względem liczby mieszkańców i będąca w grupie średnio zaludnionych krajów europejskich, niestety od kilku lat zmagają się z rosnącymi problemami demograficznymi. W końcu 2014 r. ludność Polski liczyła ok. 38 479 tys. osób, a od 2012 r. odnotowuje się spadek liczby mieszkańców naszego kraju. Obecnie wpływ na ogólną liczbę ludności ma ruch naturalny, a przede wszystkim ujemne saldo migracji zagranicznych. W latach 2012–2014 nastąpił spadek liczby ludności o około 60 tys. osób. Warto podkreślić, że obecnie liczba urodzeń jest prawie o połowę niższa w stosunku do wielkości rejestrowanych podczas ostatniego wyżu demograficznego, a niska liczba urodzeń nie gwarantuje – już od ponad 20 lat – prostej zastępowalności pokoleń. W Polsce od 1989 r. utrzymuje się bowiem okres depresji urodzeniowej. W 2014 r. współczynnik dzietności wyniósł 1,29, podczas gdy wielkość optymalna, korzystna dla stabilnego rozwoju demograficznego kraju wynosić powinna 2,1–2,15 [GUS 2015, *Stan i struktura ludności*, ss. 134–137].

Proces starzenia się populacji będzie miał niewątpliwie daleko idące konsekwencje dla rynku pracy. W końcu 2013 r. liczba ludności Polski w wieku produkcyjnym wynosiła 24,7 mln osób i stanowiła około 64% całej populacji, natomiast szacuje się, że w 2050 r. (uwzględniając podniesienie wieku emerytalnego do 67 lat zarówno

dla kobiet, jak i mężczyzn) będzie liczyła około 19 mln, czyli 56% populacji, zaś liczba ludności w wieku nieprodukcyjnym wzrośnie z 7 mln do prawie 10 mln. Będzie to oznaczało poważny wzrost obciążenia demograficznego. Trwający proces starzenia się ludności naszego kraju będący wynikiem wydłużania się trwania życia przy jednoczesnym pogłębiającym się niskim poziomie diety będzie więc w przyszłości powodował zmniejszanie się podaży pracy i utrudnienia w systemie zabezpieczeń społecznych [GUS 2015, *Stan i struktura ludności*, ss. 148–152]. W tej sytuacji jednym ze sposobów rozwiązania problemów demograficznych Polski mogą stać się migracje i napływ imigrantów.

Obok kwestii politycznych i społeczno-gospodarczych, z którymi będzie zmuszone zmierzyć się nasze państwo, duży problem mogą stanowić zagadnienia związane z asymilacją przybyszów z często bardzo odmiennych kulturowo obszarów. Szereg wyzwań dla bezpieczeństwa może wynikać z homogeniczności kulturowej naszego państwa. Na podstawie spisu ludności z 2011 r. można stwierdzić, że w naszym kraju dominuje ludność o jednorodnej polskiej tożsamości (94,8%). Podwójną tożsamość deklaruje tylko 2,26% mieszkańców Polski, zaś jedynie niecałe 600 tys. osób (1,55%) identyfikuje się wyłącznie z niepolską przynależnością narodową lub etniczną [NSP 2011]. Obok obaw społeczeństwa o negatywne konsekwencje napływu cudzoziemców do Polski, takich jak wzrost bezrobocia, konkurencja płacowa na rynku pracy i w dostępie do pomocy socjalnej czy wzrost przestępczości, może dojść do gwałtownego wzrostu nastawień ksenofobicznych i braku tolerancji wobec imigrantów.

Pogłębiające się konflikty w rejonie Bliskiego Wschodu i Afryki spowodowały w ostatnich miesiącach zwiększony napływ uchodźców do krajów południowej Europy i doprowadziły do tzw. kryzysu migracyjnego. Pod naciskiem Włoch, Grecji oraz innych państw, które nie są w stanie poradzić sobie z falą uchodźców, Unia Europejska postanowiła podjąć kroki, aby skłonić państwa członkowskie do wspólnych działań na rzecz rozlokowania napływających uchodźców we wszystkich krajach unijnych. Problem przyjęcia uchodźców stał się ostatnio jedną z ważniejszych kwestii w debacie publicznej w Polsce, przy czym rzeczową dyskusję utrudnia trwająca kampania wyborcza. Procesy migracyjne budzą w społeczeństwie polskim ambiwalentne uczucia, względy polityczne i kulturowe, a w mniejszym stopniu ekonomiczne, prowadzą do rozróżniania imigrantów na „chciany” i „niechciany”.

Uważa się, że doświadczenia historyczne ustosunkowują pozytywnie Polaków do kwestii pomocy osobom prześladowanym w innych krajach za swoje przekonania i działalność polityczną. Przeprowadzone w maju 2015 r. badania CBOS pokazały jednak pewne zmiany w stosunku Polaków do uchodźców politycznych w porównaniu z 2004 r. Nadal jednak 76% ankietowanych uważa, że nasz kraj powinien udzielać

takim osobom schronienia. Jednak już tylko 22% (w 2004–24%) jest otwartych i pozytywnie nastawionych do osiedlania się uchodźców politycznych w Polsce. Większość (54%) uważa, że udzielona powinna im być pomoc jedynie w formie czasowego azylu. Natomiast 15% Polaków sprzeciwia się przyjmowaniu uchodźców politycznych. Więcej, bo 21%, ma negatywny stosunek do przyjmowania obcokrajowców pochodzących z obszarów objętych konfliktami zbrojnymi. Mimo tego dość znacznego odsetka przeciwników, zdecydowana większość akceptuje udzielanie pomocy uchodźcom pochodzącym z krajów, gdzie toczą się wojny (72%), przy czym 58% uważa, że Polska powinna przyjmować ich jedynie do czasu, kiedy będą mogli bezpiecznie powrócić do rodzinnego kraju. Niestety deklarowana w badaniu przychylność w stosunku do uchodźców stoi w opozycji do niechęci dużej części Polaków do propozycji przyjęcia przez Polskę uchodźców napływających do południowej Europy. 53% ankietowanych jest przeciwnych udzielaniu schronienia w naszym kraju osobom pochodzącym z Bliskiego Wschodu lub Afryki. Bardziej przychylnie Polacy ustosunkowani są natomiast do przyznania statusu uchodźcy Ukraińcom, pochodzącym z terenów zajętych przez prorosyjskich separatystów [CBOS, nr 81/2015].

Negatywny stosunek społeczeństwa do pomocy uchodźcom z Bliskiego Wschodu i Afryki wynikać może z uprzedzeń, jakie Polacy mają do osób odmiennych kultur i religii, zwłaszcza muzułmanów. Aż 44% badanych stwierdziło, że ma negatywny, chłodny stosunek do muzułmanów. Duża część Polaków (34%) przekonana jest również, że gwałtowny konflikt między islamem a kulturą Zachodu jest nieunikniony. Nadal jednak 43% badanych uważa, że jest możliwe znalezienie wspólnej płaszczyzny porozumienia między tymi cywilizacjami. Warto podkreślić, że odsetek osób niewierzących w możliwość pokojowej współpracy i dialogu islamu z Zachodem wzrósł od 2006 r. aż o 15 punktów. Dwie piąte Polaków (40%) upatruje przyczyn konfliktu między islamem a Zachodem w różnicach religijnych i kulturowych, a dla 38% źródłem napięć są interesy gospodarcze i walka o wpływy polityczne. W odpowiedziach badanych zwrócić można uwagę na postrzeganie wyznawców islamu jako osób nietolerancyjnych wobec zwyczajów i wartości innych kultur (64%), mających problem z asymilacją w krajach europejskich (63%) i akceptujących stosowanie przemocy wobec wyznawców innych religii (51%). Jednocześnie połowa Polaków uważa, że większość muzułmanów potępia zamachy terrorystyczne przeprowadzane przez fundamentalistów islamskich oraz widzi główną przyczynę tych zamachów nie w zasadach islamu, ale w biedzie i słabym wykształceniu, które powodują, że osoby te są bardziej podatne na hasła ekstremistów. Musimy pamiętać, że niechęć do muzułmanów i islamu kształtowana jest przy braku bezpośredniej styczności z wyznawcami tej religii (aż 88% badanych deklaruje, że nie zna osobiście żadnego muzułmanina), a

ich wizerunek jest oparty głównie na informacjach pochodzących z mediów [CBOS, nr 37/2015].

## Podsumowanie

Podsumowując, ze względów politycznych, jako członek Unii, oraz z powodów demograficznych będziemy zmuszeni w najbliższym czasie przyjąć migrantów, jednak badania pokazują, że nie jesteśmy gotowi sprostać szeregowi wyzwań, jakie niesie ze sobą napływ ludności, zwłaszcza obcej kulturowo i religijnie. Jako społeczeństwo chętne do pomocy słabszym dostrzegamy konieczność wsparcia uchodźców, którzy znaleźli się w tragicznej sytuacji, jednak nasze obawy oraz lęki mogą przemienić się we wrogość i utrudnić w przyszłości ewentualną asymilację migrantów z miejscową społecznością. Ważne jest więc, aby państwo odpowiednio konstruowało swój system bezpieczeństwa, uwzględniając jego kulturowe wymiary. Bezpieczeństwo kulturowe powinno być ściśle powiązane z polityką wewnętrzną i zagraniczną państwa oraz polityką i strategią bezpieczeństwa narodowego.

Coraz powszechniej dostrzega się wielowymiarowość bezpieczeństwa i jego pozamilitarne aspekty. Zagrożenia bezpieczeństwa kulturowego zarówno zewnętrzne (wpływ obcych kultur na kulturę narodową oraz gusta i upodobania obywateli), jak i wewnętrzne (laicyzacja czy brak akceptacji dla migrantów) mogą mieć poważne konsekwencje dla państwa. Transformacja ustrojowa i modernizacja spowodowały gwałtowne zachłyśnięcie się Zachodem i otwarcie się na globalną kulturę, przede wszystkim amerykańską. Dodatkowo trudności ekonomiczne – zubożenie części społeczeństwa i ograniczone nakłady na kulturę ze strony państwa – budzą obawy o los kultury, zwłaszcza że znajduje się ona na dalekim miejscu wśród wartości cenionych przez Polaków.

Laicyzacja i rosnący liberalizm moralny są świadectwem poważnych zmian kulturowych. Nadal jednak Polacy deklarują przywiązanie do ojczyzny, a rodzina dla większości społeczeństwa jest niepodważalną wartością.

W przeszłości kultura polska zawsze była gotowa na spotkanie z innymi kulturami. Można zatem mieć nadzieję, że dzięki swoim wrodzonym niejako cechom i tym razem sprosta wyzwaniom, które przynieść mogą nasilone procesy migracyjne, a kontakt z obcymi kulturami okaże się twórczy.

## Bibliografia

Czaja J. (2008), *Kulturowe czynniki bezpieczeństwa*, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków.

Czaputowicz J. (2003), *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa – aspekty teore-*

tyczne [w:] S. Dębski, B. Górka-Winter (red.), *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, PISM, Warszawa.

Czerniawska M. (2013), *Stosunek do kultury i tradycji narodowej oraz jego aksjologiczne uwarunkowania*, „Economics and Management”, 2.

Huntington S. (1997), *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawa.

Michałowska G. (1997), *Bezpieczeństwo kulturowe w warunkach globalizacji procesów społecznych* [w:] D. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa.

Włodkowska A. (2009), *Bezpieczeństwo kulturowe* [w:] Wojtaszczyk K.A., Materska-Sosnowska A., *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.

Ziętek A.W. (2013), *Bezpieczeństwo kulturowe w Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014*, Warszawa 2014 [online], <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>.

*Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004-2013*, [http://bip.mkidn.gov.pl/media/docs/Narodowa\\_Strategia\\_Rozwoju\\_Kultury.pdf](http://bip.mkidn.gov.pl/media/docs/Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury.pdf).

*Uzupełnienie Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004-2020*, Warszawa 2005, <http://bip.mkidn.gov.pl/media/docs/050617nsrk-uzupelnienie.pdf>.

Komunikaty z Badań CBOS, <http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php>:

BS/111/2013 (sierpień 2013): *Wartości i normy*

BS/170/2013 (grudzień 2013): *Religia i Kościół w przestrzeni publicznej*

Nr 31/2015 (marzec 2015): *Sfery sacrum i profanum w życiu społecznym*

Nr 32/2015 (marzec 2015): *Oczekiwania zmiany w nauczaniu Kościoła*

Nr 37/2015 (marzec 2015): *Postawy wobec islamu i muzułmanów*

Nr 81/2015 (czerwiec 2015): *Polacy wobec problemu uchodźstwa*

*Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2014 r. Stan w dniu 31 XII*, GUS, Warszawa 2015, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stand-i-struktura-ludnosci-oraz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-stand-w-dniu-31-xii-2014-r-6,17.html>.

*NSP 2011 – Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, GUS, Warszawa 2015, <http://stat.gov.pl/spisy-powszechny/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/struktura-narodowo-etniczna-jezykowa-i-wyznaniowa-ludnosci-polski-nsp-2011,22,1.html>.

## Przemysław Kornacki

Społeczna Akademia Nauk  
przemyslawkornacki@interia.pl

### The Human Factor as an Essential Element of Civil Aviation Security System

**Abstract:** The civil aviation security, known as a structured set of principles, rules, assertions and views as well as the group of standards and recommendations which are creating a specific interpretation of ensuring wider security in the field of civil aviation. It plays an important role in the selection of suitably qualified staff. The problem is the selection of the appropriately trained personnel, which can skillfully, correctly and accurately identify threats and knows how to counteract them. This issue should be a nightmare for every supervisor or manager. In this regard, many times attempts were made to determine the employee's personal profile, which would have desirable traits and attitudes improving his effectiveness. The initial psychological tests should be defined and developed. Their main aim will be examining the characteristics of the employees psychomotor skills, in order to make a system of civil aviation security more tight.

**Key words:** training, aviation security, the screener

## Introduction

The civil aviation security system, understood as a structured set of principles, rules, assertions and views [<http://sjp.pwn.pl/sjp/system;2576909.html>], as well as the standards and recommendations which are creating a specific interpretation of ensuring wider security in the field of civil aviation, plays an important role in the selection of suitably qualified personnel [Kornacki 2015, p. 73].

The problem of proper selection of the appropriately trained personnel, which can skillfully, correctly and accurately identify threats, as well as counteract them, should be the main object of interest for every manager. In this regard, many times attempts were made to determine most desirable employee's personal profile, including all possible traits and attitudes which are improving his effectiveness. The initial psychological tests should be defined and developed, aimed at the best possible re-searching the characteristics of employees psychomotor skills which will help in making the civil aviation security system more tight [Kornacki 2015, p. 76].

## **The importance of the impact of human factors on safety in civil aviation**

Human factor as an important and actually the most important part of the civil aviation security system is nowadays too much marginalized. On the one hand, any reasonable manager – who is managing the airport, would like to surround himself with staff well prepared for the tasks. On the other hand, he is forced to employ those who show any interest in getting the work. Such a situation cannot be, and probably is not, too comfortable for those who are managing the aerodrome. A significant impact on this assessment is that the security staff (WSO<sup>1</sup> or SUFO<sup>2</sup>) receives very low wages<sup>3</sup>. It is true that they receive salary supplements due to the nature of work at the operator security control position (OKB), but these gratuities cannot properly compensate the inconvenience which is a consequence of continuous exposure to stress.

Recruitment problems, described above, the awareness and the need of meeting the expectations of tourism aviation's consumers (air) are creating the need of developing and implementing an internal training. Also a need of evaluation and examination system for these employees, who are performing their tasks in the direct protection of the civil aviation. This situation forced the introducing of regulations which are enabling to managers carrying accurate assessments of the entire system [Kornacki 2015, p. 76].

The present system of aviation security consists of several key elements starting from the EU and national legislation, training system, up to the control of the quality.

<sup>1</sup> WSO – Wewnętrzna Służba Ochrony – Internal Protection Service.

<sup>2</sup> SUFO – Specjalistyczna Uzbrojona Formacja Ochronna – Specialist Armed Security.

<sup>3</sup> Details of the remuneration of the security staff carrying out tasks related to the control of civil aviation safety derived from information received from the heads of departments of security at airports and are the average value. The amount of remuneration screeners falls within the range from 2 300 to 3 000 zł



Each of these elements makes an important contribution to the current civil aviation security system. Due to the very large research area in the civil aviation protection, this article focuses on people who, because of their skills, experience and behavior, are able to care about the safety of those who are using air transport and about the safety of the passengers.

It is indisputable that wisely and responsibly constructed security system, in theoretical and practical sense, will be effective. However, the effectiveness of the entire system, including safety, depends to a very large extent on the human factor. In the protection system of the civil aviation, human factor is an element, which is essentially determining the effectiveness and efficiency of the system [Siadkowski 2015, p. 21]. The essence of the work and threat's detection is not only hardware support, but also, and perhaps above of all, efficient communication, including cultural elements. Thus, the Security Control Operator, who is presenting a knowledge capital, may become a crucial element of the system [Siadkowski 2015, p. 22]. The human factor is often combined and discussed with concepts such as education, training and improvement. Development of the human capital includes the following elements:

- learning;
- continuous change in behavior as a result of practice or experience;
- education;
- improving knowledge, developing values and the comprehension of the requirements in all spheres of life, not only a knowledge and skills related to areas or activities which are involved to the work of a person;
- development;
- realization of the possibilities and potential of employees through the experience related to the science and education;
- training – planned and systematic changes in behavior as a result of individual events, programs and instructions that enable students to acquire the knowledge, skills and competencies needed for the proper implementation of tasks [Armstrong 2000, pp. 425–427].

Taking this into consideration, it seems that the most effective for the employee, to carry out certain tasks, are trainings. With them, the attitude of the staff and workers knowledge level and required skills might be changed. These are necessary conditions to achieve the proper effect by the staff.

In Poland, as well as in the whole world, the human factor term is used very often. On the one hand, it is understood as the inadequate action of a person who works in a particular environment, on the other hand, it focuses on the problems of perception and psychophysics, decision making, information processing, etc. Engineers and

technicians who are using this term understand it as the potentials of natural resources the man has. One of these resources is engaged in the acquisition, collection and processing of information and is situated mainly in the psyche.

The products of this sphere are: assessment of the situation and decision-making process. The second of these resources concerns generally energy and is associated with chemical, biochemical and physiological processes occurring in the human body. The analysis of information resources and energy in the interrelation, allows us to understand the "human factor" term, as the proper management of the human resource.

In the world's literature there is a lot of definitions describing the human factor. This is related to the fact that it is very difficult to operationalize this concept and also the fact that the human factor is presented in very different fields of life.

Definitions of "human factor" can be divided into four groups:

1. the human factor as a scientific discipline concerning human interaction with other elements of the situation (physical environment, tasks, people, equipment), which focuses on perception and information processing;

2. the human factor is the use of information about the man to the design of tools, machines, systems, tasks and work environment for safe, comfortable and effective use of them (this is the classic definition of ergonomics);

3. the human factor, as the name of the professional specialization, which examines the relationship between a man and a machine. It's a part of management and organizations psychology, including industrial psychology;

4. the human factors as inadequate human activity which results in a mistake.

When the theoretical model was created, it was assumed that the human factor includes subjective factors and situational factors. They are in constant interaction. Presenting the human factor, it must be always kept in mind that there is a man with his rich subjectivity and the nature of specific situational factor. Situational factors may of course be stressors, but they can also be technical factors that only in certain circumstances become stressors, eg.: a crisis situation at the airport. Situational factors may also be called environmental factors, such as: aggressive passengers [Makarowski 2012, pp. 303–325].

The human factor, referring to the flight crew has subjective components. The perception of risk is affected by personality and situational factors.

This kind of subjective risk, understood as a balancing between the benefits and losses which are resulting from their actions, motivate to take specific behaviors. The risk can be subjective or objective. The perception of objective and subjective risk determines the mistakes very often [Makarowski 2012, pp. 305–325].

Stress is the second element, selected for analysis, which is influencing (moderating) on the human factor. The result of the state of stress is impaired functioning, that may improve or deteriorate. The consequence of this degradation, results in making mistakes. We can therefore conclude that the deterioration in the functioning of the unit stress, increases the probability of making a wrong decision. Independently, whether the stress is objective or subjective, whether the risk is objective or subjective, they both have the influence on making mistakes. Risk and stress have an impact on the human factor, in case of man's perception in a specific situation. The stress and the risk are moderating personality factors, increasing the resistance or weakening defensive factors, what often makes easier the process of making a mistake [Makarowski 2012, pp. 305–325].

It is worth to consider the practical implications resulting from this model. It can be expected that the civil aviation will continue with dynamical development, the equipment flying equipment will become more secure. The navigation equipment is reliable today, but the accidents in aviation will still happen. It will increase the human factor role [Makarowski 2010, pp. 68–77].

It can be done by the proper selection of people, also by personnel training, in which the human factor will be discussed with special attention. It is impossible to completely eliminate the human factor from the aviation security system. The presented model of risk and stress in aviation, which has grown up on theoretical base and has been empirically verified, can be used to carrying out new research. This research will increase the flight safety or reduce it to acceptable level. The human factor may be extended with the new elements like personality variables, psychosocial variables, physiological and biochemical too [Makarowski 2012, pp. 305–325].

The study on the human factor should be carried out continuously, since only continuous identification of hazards can contribute to their reduction.

In summary we can say that by the human factor term, in civil aviation, must be understood – the screener's or another person's (handling personnel) action (or inaction) with the other person in the relationship between human beings and the airfield environment.

The stress and the risk can very often change a difficult situation into a dangerous situation, in civil aviation. The term – the human factor, in case of air accidents, should be understood as an inadequate human activity, which is resulting as a disaster, accident or air incident [Makarowski 2010, pp. 68–77].

According to the data from Flight International Report 2003, 45% of aviation accidents were caused by human mistakes. The same report – Flight International but from 2014 indicates that 80% of aviation accidents are caused by human mistakes [<http://www.icao.int/publications/Pages/annual-reports.aspx>].

## The impact of the external environment to the human executing tasks in the direct protection of civil aviation

Considering the problem of the human factor and the tasks it performs, in the direct protection of civil aviation, all related elements have to be analyzed – all elements that have a very significant impact on the human behavior and thus on the type and number of errors committed by it. Among them:

- air temperature;
- the degree of strength of noise;
- access to the necessary resources;
- cooperation and communication with the environment;
- pressure environment.

**Air temperature** – it should be ensured the thermal equilibrium or condition when the screener will be dressed, according to the type of the work. In the thermal equilibrium state, employee should feel neither cold nor hot.

**The degree of strength of noise** – according to the Ministry of Labour Ordinance of 29 November 2002, on the maximum allowable concentrations and intensity of harmful factors in the work environment/ Journal. Laws No. 217, item. 645/:

- the level of noise exposure in the workplace should not exceed 85 dB;
- maximum sound level must not exceed 115 dB,
- peak sound level must not exceed 135 dB.

Effect of noise on the human body, can be not only harmful but also a nuisance – it does not cause lasting effects in the body, but affects work performance.

**Access to the necessary resources** – is one of the most important elements in the screener environment. Employers should absolutely strive to achieve a state, in which the operator in his work place will have the best access to all of the facilities and infrastructure of the airport. It has an influence on the fluent passengers security control. In this particular case, “access to the necessary resources” should be understood as the creation of ergonomic job places for the screeners, with special emphasis of the needs arising from the specific individual positions.

**Cooperation and communication with the environment** – it should be understood as all the rules in communication and good cooperation between the screeners. It should have effect on the proper execution of tasks related to the passengers’ security control, as well as the travelers themselves. In this issue all the procedures, guidelines and instructions must be taken into account, which have to normalize the performance of the screeners work.

**Pressure environment** – the influence of the travelers / passengers who are faced by screeners, can be very difficult to control. The pressure exerted unnoticed by travelers may gradually affect changes taking place in the psyche of the operator/screener.

## Factors affecting the efficiency of human

Apart from the impact of the external environment, which has a direct influence on the screener who is realizing his tasks in a civil aviation security system, also factors affecting human performance must be taken into account. They are so important that they could have, and probably they have, a direct or indirect impact on the possibility of making mistakes, and thus consequently can lead to tragedy. For the most important factors affecting human performance include:

- the amount of sleep;
- age;
- knowledge and experience;
- stimulants: alcohol, drugs, nicotine.

**The amount of sleep** – the lack of sleep has a negative impact on our health, but also our proper perception of reality<sup>4</sup>. The consequences of the lack of sleep may be different:

- it worsens the functioning of the immune system,
- decreases the speed of reaction and learning ability.

Prolonged lack of sleep can also lead to obesity, severe and persistent headache (like a migraine), and even hallucinations [[http://zdrowie.gazeta.pl/Zdrowie/1,105912,17401022,Ile\\_snu\\_nam\\_potrzeba\\_\\_Znamy\\_najnowsze\\_zalecenia\\_.html](http://zdrowie.gazeta.pl/Zdrowie/1,105912,17401022,Ile_snu_nam_potrzeba__Znamy_najnowsze_zalecenia_.html)]. Response time of the screeners who are realizing their tasks in the security checkpoints, has often been crucial in ensuring safety of passengers. Fast enough and adequate operators response to the emerging threat, can lead to break the chain of unpredictable events. Therefore, it is very important for the operator/screener, who is starting the work, to be rested.

**Age** – conducted research analysis, describing the impact of the age of the man on his performance at work, led to the identification of the problem and indicates the desired age of employees hired at airports (workers who are carrying out tasks related with direct civil aviation security – screeners). For this category of employees the best indicated age range is 25–50 years.

---

<sup>4</sup> In this case, in terms of visual perception, that is, ability to perceive color, shape, focus visually extract various components(shape) from the background.

**Knowledge and experience** – are as important as other factors affecting the human performance. The most important for proper functioning of the civil aviation security system is a practical knowledge of each operator – screener. This knowledge, providing that is based on experience, can effectively create reality in the work environment of operators/screeners.

**Stimulants** – abuse of substances cause addiction, adversely affects the health and human functioning. The operators – screeners who use illegal stimulants are exposed to the occurrence of these psychotic states, which may cause irreversible changes in the brain. Regular use of drugs by staff of the airport operators carries the risk of these workers in getting amotivational syndrome, manifested with cognitive impairments, dementia, apathy or reluctance to engage in any activity – actions [<https://portal.abczdrowie.pl/jak-alkohol-marihuana-i-inne-popularne-uzywki-naprawde-wplywaja-na-nasz-organizm>]. This factor is so dangerous that it can have a direct impact on the relationships, occurring in the team, and may have an indirect impact on the security checks. It seems to be important, to look for such organizational solutions at airports, which will eliminate the admission of the people whose status would indicate the use by the employees (operators – screeners) any stimulants.

## **Characteristics of the human personality, affecting the degree of safety**

For proper, and objective look at the issues, related to the safety of civil aviation, in particular aspect of participation of the human factor, in the ensuring must also indicate these personality of the traits operators – screeners who have a positive impact on the quality of their tasks. Among them:

- the right motivation to work;
- job satisfaction;
- loyalty;
- good organization of work;
- communication.

All of above factors, as well as each of them individually, have a huge impact on the formation of human teams and are helping in building a positive atmosphere in the workplace. The operators of security control – screeners, whose the greater part of their work is realized in the checkpoints, in places where the work involving controlling people and their accompanying cabin luggage. These zones are characterized by the fact that there is a relatively high noise level (noise, a large num-

ber of audio messages), and the biggest problem faced by the screeners are often passengers themselves.

Very important is that the supervisors who are responsible for creating the right behaviors and attitudes among the operators, did not allow to create the negative phenomena such as the rashness in making decisions, confusion, recklessness or carelessness. They should focus on measures to ensure the execution of activities that integrate teams and forced to engage.

## Summary

At the time when the Polish Border Guard conducted safety checks, often personnel problems occurred. The problem of proper selection of appropriately trained personnel who can skillfully, correctly and accurately identify threats, as well as counteract them, should be the concern of every manager. In this regard, many times there have been attempts to determine personal profile officer who would have desired, as it seems, characteristics and attitudes improving its effectiveness. There have been defined and developed preliminary psychological tests, which aim was to examine the best possible features of psychomotor officers in order to Polish Border Guard. Officers who could best fulfill imposed upon the tasks related to civil aviation security.

For ideological reasons, these programs have not been implemented. The implementing of these programs, assuming that would be strictly respected, could lead to the need of personnel changes, among already working officers. Than it might occur that a large part of the already performing these tasks, due to the lack of fulfillment of the criteria, set out in the tests, would have to change the current position or, in certain circumstances, would be redundant. The same problems probably relate to entities that are responsible for implementation of these same tasks today. Furthermore, the introduction of such solutions requires verification of the entire system of recruiting for positions related to the protection of civil aviation [Kornacki 2015, p. 76].

Taking into account the overall training, which is subject to staff working on tasks related to ensuring safety at airports, it should be noted that the basic element of their potential is skillful, fair and logically consistent development of internal training system and its efficient organization. Trainings organized for staff are, at first, the processes involving the preparation for the performance of official duties, and secondly, the efforts to make the best fulfillment of the tasks imposed on them. They are implemented in most units by training teams – at airports with a prepared infrastructure in the form of training and courses conducted by private entities [Kornacki 2015, p. 89]. The main objective of the training offered to employees performing ta-

isks in direct and indirect protection of civil aviation is to obtain their specific qualifications, and, in the course of further work, their lifting. Trainings based on properly conducted identification of training needs<sup>5</sup> and carried out by specialized staff instructors possessing primarily experienced in this field are able to bring the desired result in the form honestly performed their duties [Kornacki 2013, p. 147].

Therefore, it seems necessary to continue to explore the possibility of introducing new elements to the process of training for the workers involved in the control of security aimed at modifying the ongoing training that will shape the ability of employees taking the right attitude in the course of a situation requiring immediate response. The choice of these elements – priorities should be a choice of strategic importance for the future of the trainings, which will be determined the area and surrounded by preferences and special care personnel policies and training in companies engaged in aviation business [Karpinski 2002, p. 51].

If one of the main reasons justifying the need to modify the current system of vocational training of workers will be the economic factor, that would consider the possibility of improving their professional skills through the development of e-learning, which are perfect examples of proposals to reduce the cost of training [Kornacki 2015, p. 90].

## Bibliography

Armstrong A. (2000), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków.

Brzeziński J. (1984), *Elementy metodologii badań psychologicznych*, PWN, Warszawa.

Karpiński A. (2002), *Jak tworzyć długookresową strategię rozwoju dla kraju i regionu*, ELIPSA, Warszawa.

Kornacki P. (2015), *System szkolenia funkcjonariuszy Straży Granicznej nadzorujących personel zarządzającego portem lotniczym realizujący zadania kontroli bezpieczeństwa* [in:] *Przygotowanie kadr w ochronie lotnictwa cywilnego*, A.K. Siadkowski (ed.), Wydawnictwo Naukowe Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza.

Kornacki P. (2013), *Straż Graniczna w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa – wyzwania i kierunki zmian*, Rozprawa doktorska, AON, Warszawa.

Makarowski R. (2010), *Ryzyko i stres w lotnictwie sportowym.*, Difin, Warszawa,

Makarowski R. (2012), *Czynnik ludzki w lotnictwie*, „Przegląd Psychologiczny”, 55(3).

<sup>5</sup> The subject of theoretical and practical trainings should take into account the current geopolitical situation, as well as the tasks imposed on managing of airports, regarding the risk analysis covering the area of civil aviation security.



Patla P. (2010), *Straż Graniczna w reagowaniu na zagrożenia terroryzmem lotniczym* [in:] *Reagowanie państwa na zagrożenia terroryzmem lotniczym*, A. Glen (ed.), AON, Warszawa.

Siadkowski A.K. (2015), *Przygotowanie kadr jako element systemu ochrony lotnictwa cywilnego w opiniach operatorów kontroli bezpieczeństwa i pasażerów* [in:] *Przygotowanie kadr w ochronie lotnictwa cywilnego*, A.K. Siadkowski (ed.), Wydawnictwo Naukowe Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza.

Siadkowski A.K. (2015) (ed.), *Przygotowanie kadr w ochronie lotnictwa cywilnego*, Wydawnictwo Naukowe Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza.

### Internet sources

<http://sjp.pwn.pl/sjp/system;2576909.html> [access: 16.01.2015].

<http://www.icao.int/publications/Pages/annual-reports.aspx> [access: 12.09.2015].

<http://albo-albo.pl/fizyka/rownowaga-cieplna.html> [access: 12.09.2015].

[http://pip.gov.pl/ergonomia/ergonomiczne\\_st.html](http://pip.gov.pl/ergonomia/ergonomiczne_st.html) [access: 12.09.2015].

[http://zdrowie.gazeta.pl/Zdrowie/1,105912,17401022,Ile\\_snu\\_nam\\_potrzeba\\_\\_Znamy\\_najnowsze\\_zalecenia\\_.html](http://zdrowie.gazeta.pl/Zdrowie/1,105912,17401022,Ile_snu_nam_potrzeba__Znamy_najnowsze_zalecenia_.html) [access: 12.09.2015].

<http://www.case-research.eu/pl/node/58343> [access: 15.09.2015].

<http://www.mz.gov.pl/zdrowie-i-profilaktyka/uzaleznienia/narkotyki-i-inne-uzywki> [access: 15.09.2015].

<https://portal.abczdrowie.pl/jak-alkohol-marihuana-i-inne-popularne-uzywki-naprawde-wplywaja-na-nasz-organizm> [dostęp: 16.09.2015].



**Piotr Mazur**

Uniwersytet w Leiden  
pmazur87@gmail.com

Zakres regulacji Umowy między Stanami  
Zjednoczonymi Ameryki a Wspólnotą Europejską  
o współpracy w zakresie uregulowań dotyczących  
bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego

**Scope of Regulations of the Agreement between the  
United States of America and the European Community on  
Cooperation in the Regulation of Civil Aviation Safety**

**Abstract:** Travelling by air is perceived to be the safest way of transportation. It is because of the efforts put into creation of safety regulations. Of a particular interest are the relations between the United States of America and the European Union. Two vast markets of great economic power on both sides of the North Atlantic have a tempestuous history regarding aviation and the area of safety is engraved in that pattern. Mutual understanding and reciprocal provisions had to be achieved even at a high cost in order to maintain smooth cooperation for the sake of not only safety itself but many aspects of a public interest.

**Key words:** aviation, safety, certification, standards, the United States, the European Union

## Informacje ogólne

Dnia 1 Maja 2011 roku Stany Zjednoczone i Unia Europejska podpisały umowę regulującą dwustronne relacje bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego (*Bilateral Aviation Safety Agreement* – BASA) i formalizującą budowane od lat wzajemne zaufanie dotyczące tej kwestii pomiędzy Federalną Administracją Lotnictwa<sup>1</sup> i Wspólnotą Europejską. Regulacja ta wychodziła naprzeciw oczekiwaniom automatycznych, wzajemnych akceptacji ekwiwalentnych produktów i rozwiązań z zakresu lotnictwa. Proces ten, zakończony podpisaniem niniejszej Umowy, trwał długo, od 2004 roku, kiedy to Komisja Europejska rozpoczęła negocjacje z USA w sprawie wzajemnej zgodności certyfikatów i akceptacji standardów (początkowo głównie w zakresie ochrony środowiska). Technicznego i merytorycznego wsparcia w tych negocjacjach udzielała Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) mająca ogromny wpływ na kształt omawianego dokumentu [Farge, Day 2011]. Dziewięć spotkań w Waszyngtonie i Brukseli, trzy rewizje opracowanych zapisów i wiele fachowych konsultacji między podmiotami na najwyższym szczeblu skonkludowano umową tworzącą najbardziej kompleksowy system bilateralnych regulacji bezpieczeństwa lotniczego.

Tak jak w przypadku wcześniejszych umów dotyczących bezpieczeństwa lotniczego podpisywanych między USA i poszczególnymi państwami członkowskimi UE podpisany dokument opierał się na wzajemnym zaufaniu do obu systemów, procedur i regulacji. Różnił się on jednak od wcześniej podpisywanych umów szczególnie pod względem struktury i kompleksowości regulacji. Nowa umowa zawierała dwa aneksy (aneks 1 – Certyfikacja w zakresie zdatności do lotu i ochrony środowiska oraz aneks 2 – Obsługa techniczna) posiadające wiążącą naturę traktatu i wprowadzające innowacyjne regulacje, które musiały być stosowane w przypadku określonych typów produktów, ich produkcji i certyfikacji. Te aspekty do tej pory regulowane były odrębnymi ustaleniami bezpośrednio pomiędzy władzami lotniczymi poszczególnych krajów. W dodatku do umowy głównej i aneksów stworzono „trzeci poziom” regulacji – Techniczne Procedury Implementacji (*Technical Implementation Procedures* – TIP) dla aneksu 1 i Wytyczne Obsługi Technicznej (*Maintenance Annex Guidance* – MAG) dla aneksu 2. Były one utworzone bezpośrednio pomiędzy EASA i FAA i precyzyjnie definiowały od strony technicznej zasady i procedury, których strony musiały przestrzegać, aby wypełnić warunki i cele umowy. Aby mieć tego pełną gwarancję, BASA sama w sobie tworzyła kilka ciał mających analizować i strzec prawidłowego jej wykonywania. Głównym z nich była Dwustronna Rada ds. Nadzoru koordynująca implementację utworzonych regulacji i kreowanie nowych zapisów i aneksów

---

<sup>1</sup> *Federal Aviation Administration (FAA)*

do umowy. Rada kontrolowała również pracę dwóch ciał nadzorczych: Rady ds. Nadzoru Certyfikacji i Wspólną Radę ds. Koordynacji Obsługi Technicznej, zajmujące się nadzorem odpowiednio nad Aneksami 1 i 2 [EASA, FAA 2011]. Takie podejście minimalizowało konieczność dwukrotnego przeprowadzania procedur testów, ocen i akceptacji dla każdego systemu.

Umowa składa się ze 135 stron w wersji angielskiej (przetłumaczona na 22 języki) i została podpisana 30 czerwca 2008 roku przez Mirko Komaca, dyrektora słoweńskiego NAA<sup>2</sup> (Słowenia w tym czasie pełniła prezydencję UE), Antonia Tajani, przedstawiciela Komisji Europejskiej ds. transportu i Roberta A. Sturgella, szefa FAA. Ratyfikacja, kilkakrotnie przesuwana z powodów prawnych lub politycznych, została przeprowadzona 15 marca 2011 roku, ostatecznie umowa weszła w życie 1 maja 2011 roku [Leiden 2013], tworząc ramy dla sektora rynku, którego przewidywana wartość w 2029 roku wyniesie półtora trylionu dolarów. Tym samym strony zobligowały się również do wypowiedzenia umów bilateralnych podpisanych wcześniej między USA a państwami członkowskimi (umowy te wymienione są w Załączniku 1 do nowej BASA).

## Szczegółowy zakres regulacji Umowy

Analizując umowę BASA, należy wziąć pod uwagę jej trzy poziomą formę i skupić się również na aneksach oraz dokumentach podpisanych jedynie na poziomie EASA – FAA: TIP i MAG. Należy tak postąpić, gdyż każdy kolejny „poziom” dokumentu jest specyfikacją poprzedniego rozwijającą zapisy umowy i wskazującą praktyczne jej zastosowanie i konsekwencje w celu wzajemnej akceptacji obu systemów bezpieczeństwa lotniczego.

Zakładając, że umowa główna opisuje współpracę w zakresie bezpieczeństwa lotniczego między dwoma podmiotami: UE i USA, a dodatek 2 do aneksu 2 precyzuje państwa członkowskie, które (w ramach UE) dokument podpisały, można wywnioskować, że ta bilateralna umowa osiąga multilateralny efekt. Umowa główna składa się z dziewiętnastu artykułów a jej cel omówiony w pierwszej części tego tekstu sprecyzowany został w jej artykule 2.

Nowa formuła tak dokładnie precyzująca stosunki międzynarodowe musiała pociągnąć za sobą odpowiednie uregulowanie relacji między organizacjami odpowiedzialnymi za techniczny aspekt bezpieczeństwa lotniczego danych systemów – FAA i EASA. Dodatkowym problemem dla EASA stało się koordynowanie działań poszczególnych NAA sprawujących nadzór nad poszczególnymi podmiotami, które znalazły się w obszarze regulacji umowy. Efektywne działania w tej materii stały się możliwe dzięki powołanej na mocy artykułu 3 BASA głównego organu wykonawczego umo-

<sup>2</sup> *National Aviation Authority*, NAA – Narodowe Władze Lotnicze

wy – wspomnianej Rady ds. Nadzoru (BOB). Zasiadają w niej przedstawiciele FAA i KE, a asystują – szczególnie w zakresie opinii ekspertów z różnych dziedzin – reprezentanci EASA i NAA Państw Członkowskich. Głównym obszarem działania Rady jest rozwiązywanie sporów, zawieszanie wydanych akceptacji i stanowienie propozycji regulacji usprawniających istniejący system .

Jedną z głównych zasad konwencji chicagowskiej jest suwerenność krajowych władz lotniczych i ich powszechne uznawanie przez inne podmioty. Kwestię tę podnoszą artykuły 4 i 15 BASA – pomimo ustanawiania zasady wzajemności w aspekcie uznawania zgodności umowa nie zmusza stron do bezwzględnej akceptacji standardów i regulacji innych podmiotów. Generalnie umowa nie ma na celu ograniczenia suwerenności i władzy NAA, jednakże musi przewidywać możliwość wprowadzenia pewnych restrykcji. Jedna strona może, informując drugą co najmniej 15 dni wcześniej, ograniczyć jej kompetencje, jeśli ma to na celu „wyeliminowanie lub zminimalizowanie zagrożenia bezpieczeństwa”. Ponadto strona może poinformować o zaprzestaniu uznawalności standardów danego państwa w przypadku uprzedniego fiaska negocjacji i złożenia noty w terminie co najmniej 30 dni. Należy tu zaznaczyć, że wszystkie rozwiązania i standardy uznane przez strony do momentu złożenia noty wciąż pozostają respektowane.

Podsumowując, mimo że umowa obliuguje strony do uznawania swoich standardów i regulacji, jednocześnie w aneksach wyznacza linię rozdzielającą reżimy każdej z nich. Będąc dokumentami natury technicznej, aneksy te zawierają opis różnic między systemami i stanowią de facto ramę i podstawę do wzajemnej identyfikacji i harmonizacji różnych uregulowań. Taka akceptacja z jednoczesnym odnotowywaniem różnic jest możliwa wyłącznie, gdy opieramy się na dokładnych inspekcjach. Aspekt ten jest regulowany w artykułach 7, 8 i 13 umowy, precyzujących te wytyczne. Umożliwiają one reprezentantom stron uczestnictwo w wewnętrznych inspekcjach jakości i standardów systemów innych sygnatariuszy BASA. Podstawa takich relacji opisana jest w artykule 8: „Strony zgadzają się, z zastrzeżeniem odpowiednich przepisów ustawowych i wykonawczych, że za pośrednictwem swoich wyspecjalizowanych agencji lub władz lotniczych zapewnią wzajemną współpracę i pomoc w dochodzeniu lub postępowaniu związanym z egzekwowaniem prawa w związku z domniemanym lub podejrzanym naruszeniem przepisów ustawowych i wykonawczych objętych zakresem niniejszej umowy. Ponadto każda ze stron niezwłocznie powiadamia drugą stronę o dochodzeniu, jeżeli dotyczy ono ich wzajemnych interesów”.

Taka kooperacja zapewnia kompleksowy przepływ danych pomiędzy EU i USA. Zasady komunikacji również ujęte są w umowie (artykuły 6,9,10), wprost zobowiązując strony do utworzenia bezpiecznych kanałów przepływu (często poufnych) in-

formacji, na podstawie których strony ustalają przyszłe działania harmonizujące. Artykuł 10 wprost stanowi, że strony „będą wzajemnie powiadamiały się o wszelkich stosownych wymogach, procedurach i wytycznych w zakresie zagadnień objętych niniejszą umową”. Można uznać, że wszelkie informacje, które miałyby wpływ na sprawność wykonania przepisów umowy muszą stać się przedmiotem korespondencji pomiędzy stronami.

Opisany kompleksowy proces wymiany informacji oczywiście musi być poddany pewnym limitom. Artykuł 11 narzuca ograniczenia w przepływie, tworząc dwie bariery w ujawnianiu i dzieleniu się danymi. Pierwszą jest oczywiście pisemna zgoda podmiotu ujawniającego informację, która per se umożliwia drugiej stronie jej poznanie. Drugim obostrzeniem jest obowiązek ujawnienia informacji, gdy tak nakazują jakiegokolwiek inne przepisy prawa. Zachodzą obawy, że ten zapis może być nadużywany, gdyż w przypadku braku prawnych nakazów strony mogą być niechętne ujawnianiu wielu danych, co może doprowadzić do kryzysu zaufania.

Artykuł 14 odnoszący się do polityki opłat jest nieprecyzyjny i powoduje wiele nieporozumień. Oświadczenie by opłaty były „sprawiedliwe, racjonalne i współmierne do kosztów świadczonych usług” zostawia zbyt szerokie możliwości odmiennej interpretacji przez strony, nie jest wystarczająco precyzyjny w regulowaniu tak ważnej kwestii.

Umowa BASA UE–USA nie jest pierwszym dokumentem regulującym stosunki bezpieczeństwa lotniczego między tymi stronami. Było kilka prób współpracy z USA prowadzonych przez pojedyncze państwa członkowskie lub całą Wspólnotę. Niektóre z tych prób były udane, niektóre nie, niektóre obejmowały tylko część relacji, niektóre były bardziej skomplikowane, ale summa summarum istniało wiele funkcjonujących umów i zobowiązań pomiędzy tymi stronami. Artykuł 16 umowy jest specjalnie tak zaprojektowany, aby radzić sobie z kwestiami rozwiązywania lub zmiany istniejącej sieci współpracy i stosunków dwustronnych, w szczególności między USA a pojedynczymi państwami członkowskimi UE. Głównym celem tego postanowienia jest utrzymanie w mocy wszystkich uprzednich wzajemnych akceptacji systemowych dokonanych na podstawie zobowiązań poprzedzających podpisanie BASA, aż zostaną one anulowane lub wymienione na podstawie nowej umowy. Takie przedsięwzięcie wymaga ścisłej współpracy i częstych konsultacji, które na mocy umowy muszą być przeprowadzone przez strony. W przypadku, gdy nie przyniosą one rozwiązania, sporna sprawa jest automatycznie przekazywana Dwustronnej Radzie ds. Nadzoru.

Dość powszechne jest, że część główna umowy lub konwencji (np. konwencji chicagowskiej) jest rozwijana poprzez aneksy. Nie inaczej jest w przypadku BASA, której dwa aneksy są kluczem do prawidłowego harmonizowania systemów bezpieczeń-

stwa lotniczego EU i USA.

Aneks 1 dotyczy kwestii zdadności do lotu i ochrony środowiska. Jeżeli działalność którejs ze stron odnosi się do tych zagadnień i jednocześnie nie spełnia wymogów tego aneksu, to taka rozbieżność musi być odpowiednio odnotowana. Dokument ten jest przydatny szczególnie w przypadku niezgodności interpretacyjnych tego samego aktu prawnego przez różne podmioty. Aneks 1 jest stworzony w formie tabeli, która wymienia działania, jakie kompetentne organy mogą podjąć, oraz produkty każdej ze stron (osobno dla USA i dla UE), które objęte są regulacjami umowy. Należy zaznaczyć, że nie wszystkie państwa członkowskie ujęte są w zestawieniu (tyczy się to również aneksu 2).

Regulacje aneksu 1 zostały rozwinięte w Technicznych Procedurach Implementacji (*Technical Implementation Procedures – TIP*) podpisanych 5 maja 2011 między FAA i EASA celem implementowania założeń aneksu. Na jego mocy koordynowane są działania wewnątrz USA i pomiędzy EASA a NAA państw członkowskich (głównie w zakresie certyfikacji i szkolenia personelu). TIP jest materiałem instruktażowym dla EASA i FAA określającym procedury walidacji i certyfikacji. Wszystkie produkty i części, które mają zostać wytworzone na użytek przemysłu lotniczego, w szczególności jako części statków powietrznych, muszą zostać certyfikowane na podstawie aplikacji, którą producent wysyła do odpowiedniego NAA (lub EASA). Dodatkowo operator lub producent takiej części jest zobligowany do uzyskania walidacji od strony odpowiednich, zagranicznych NAA (lub EASA w przypadku relacji na podstawie EU–US BASA), jeżeli część miałaby być dystrybuowana, produkowana lub używana w granicach innych krajów [Farge, Day 2011]. Aneks zawiera przepisy określające procedury uznawania danych wzorów, sposobów produkcji, modyfikacji i napraw danych produktów, części czy statków powietrznych. Stworzenie tego dokumentu spowodowało, że wiele odrębnych, kosztownych i długotrwałych procedur rewalidacyjnych okazało się zbędnych, z tego względu, że dane produkty zyskały automatyczną akceptację (z kilkoma wyjątkami odnośnie części kluczowych dla bezpieczeństwa). Będąc najbardziej precyzyjnym rozwinięciem zapisów, BASA TIP został wielokrotnie zrewidowany i zaktualizowany w oparciu o doświadczenia EASA i FAA. Dzięki temu relacje tych podmiotów zacieśniły się jeszcze bardziej. Dodatkowym bodźcem dla udoskonalenia zapisów TIP, by w jeszcze większym stopniu odpowiadały praktyce, były porady ze strony reprezentantów sektora przemysłu lotniczego. Podsumowując, można powiedzieć, że system certyfikacji własnych i walidacji zagranicznych produktów, części i urządzeń jest uregulowany dokładnie i działa sprawnie na mocy TIP.

Drugi aneks BASA Wytyczne Obsługi Technicznej określa zasady organizacji sta-



cji naprawczych działających na terytoriach obu stron umowy, jak również reguluje, by proces obsługi produktów był w zgodzie z obowiązującymi standardami bezpieczeństwa. Stacje naprawcze muszą uzyskać akceptację odpowiednich krajowych władz lotniczych, które pozwolenia wydają na mocy procedur EASA/FAA (Part/FAR 145). Władze te są odpowiedzialne za nadzór takiej stacji i przeprowadzanie inspekcji celem oceny zgodności standardów napraw z krajowymi i międzynarodowymi normami. Jeżeli podmiot dokonujący napraw jest objęty zasięgiem działania BASA, kontrole, na mocy aneksu 2, przeprowadzane są w inny sposób. W przypadku gdy podmiot zaakceptowany przez jedną ze stron dokonuje napraw na terytorium drugiej, na mocy BASA kontrole delegowane są do kompetentnych władz terytorium (FAA lub NAA wymienionych w aneksie 2 pod nadzorem EASA), na którym stacja faktycznie działa (np. FAA nie powinno dokonywać kontroli w stacjach przez nią zaakceptowanych działających na terytorium EU). Podmiot, który wydał pierwotną akceptację, otrzymuje raporty od organów kontrolnych i na ich mocy przedłuża swoją decyzję [FAA 2014]. Ten system jest kluczowy dla wzajemnej współpracy między podmiotami i budowania zaufania, redukuje ryzyko podwójnych inspekcji tego samego podmiotu przez EASA i FAA.

Główną rolę w eliminowaniu takich nakładających się na siebie inspekcji pełni załącznik 1 do aneksu 2 określający różnice, które muszą być wzajemnie zaakceptowane przez obie strony umowy. Ten dokument reguluje obszary, które nie są jeszcze zharmonizowane między UE i USA (np. szkolenia). Celem załącznika jest stworzenie odpowiednich rozwiązań w przypadku stosowania różnych procedur. Obie strony mogą ze sobą współpracować i uczestniczyć przy przeprowadzaniu wzajemnych kontroli. System ten gwarantuje spełnienie założeń BASA w aspekcie wzajemnej uznawalności, precyzuje wspólne standardy oraz określa procedury w przypadku braku ich zgodności.

O ile Techniczne Procedury Implementacji (TIP) określają procedury EASA i FAA, o tyle Wytyczne Obsługi Technicznej (MAG) mają bezpośredni wpływ na rynek i przemysł lotniczy. MAG rozwija zapisy aneksu 2 tak, by mogły zostać bezpośrednio zastosowane w konkretnych sytuacjach. Podzielony został na sekcje A–C. Sekcja A definiuje procedury pomiędzy FAA, EASA i NAA dotyczące komunikacji, organizacji i obowiązków w zakresie standaryzacji. Sekcje B i C dotyczą amerykańskich i europejskich stacji obsługi, szczegółowo determinując ich procesy certyfikacji i określając wymagania obowiązkowe do spełnienia. Dzięki umowie wymagania te są podobne (a różnice między nimi wymienione w załączniku 1), co ma wielki wpływ na kształt rynku i strategię organizacji na nim działających.

Uregulowanie napraw i obsługi jest największym wyzwaniem BASA. W samych

Stanach Zjednoczonych w tym sektorze pracuje 274 000 osób, a na terenie Unii Europejskiej jest 1200 certyfikowanych przez nią stacji naprawczych [Arbor 2011]. Do tego procesy te same w sobie są skomplikowane i absorbują wiele sił i środków. Boeing 747–400 składa się z sześciu milionów części, 171 mil okablowania czy 5 mil orurowania [http://www.airliners.net/aviation-forums/general\_aviation/read.main/967308/]. Koszty takich napraw, również ponoszone przez same stacje, są wysokie ze względu na ogrom zadań (nawet tych rutynowych), które muszą zostać wykonane codziennie. Krajowe obszerne systemy regulacji przed podpisaniem BASA bardzo różniły się między sobą na wielu płaszczyznach. W samych Stanach Zjednoczonych zresztą krajowe przepisy wielokrotnie interpretowane były w różny sposób lub modyfikowane w zależności od stanu. Dodając do tego opłaty za sam proces certyfikacji, stacje naprawcze ledwo mogły udźwignąć te koszty. Ogólnie rzecz biorąc, bezpośrednio i pośrednio koszty wdrożenia przepisów MAG zmalały o połowę, do \$ 15 000 dla certyfikatów FAA i \$ 11 500 dla adekwatnych zatwierdzeń EASA [Majcher 2011]. Podsumowując, można zauważyć, że BASA, zwłaszcza jeśli chodzi o TIP i MAG, jest kamieniem milowym w ujednoczeniu standardów bezpieczeństwa i poprawy na północnoatlantyckim niebie. Jednocześnie znosi bariery ekonomiczne umożliwiające zaangażowanym podmiotom otwarcie się na globalną konkurencję [Federalna Administracja Lotnictwa 2014].

## Konkluzje

Początkowo umowa budziła pewne obawy po obu stronach Atlantyku ze względu na różne podejście do zapisów i celów BASA (np. niepewność USA co do spełnienia wymagań przez niektóre z państw członkowskich UE lub obawy braku zasobów i siły roboczej potrzebnych do egzekwowania postanowień przez EASA w sposób akceptowalny przez USA). Ostatecznie strony osiągnęły porozumienie, które nie tylko pozwoliło znacznie zacieśnić współpracę i stosować wspólne standardy bezpieczeństwa, ale również określić ramy dla rozwoju przyszłych regulacji. Niemniej jednak BASA nie jest wprowadzeniem jednego systemu, na podstawie którego może wydawać licencje i certyfikaty, które mogłyby być natychmiast i automatycznie uznawane zarówno przez USA, jak i całą UE. Harmonizowanie odmienności dwóch reżimów dzięki dopracowywaniu regulacji, by były jak najbardziej do siebie podobne, nie oznacza doskonałej zgodności funkcjonowania i współpracy systemów. Harmonizacja ma swoje granice, głównie w zakresie podejścia obu stron do sposobu tworzenia, realizowania lub interpretowania regulacji, jak również uprawnień, konstrukcji, zasad i obszarów działania EASA i FAA [Leiden 2013]. Nieścisłości te potencjalnie mogą zostać

wykorzystane do zdobycia przewagi ekonomicznej przez którąś ze stron. Mimo tego uważa się, że rynek lotniczy, a przede wszystkim bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego, zyskały wiele dzięki realizacji celów zawartych w podpisanej umowie. Przy zachowaniu dobrej woli i aktualizacji prawa w odniesieniu do wciąż rozwijających się rozwiązań technologicznych można się spodziewać, że relacje między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi będą wzorem do naśladowania dla innych tego typu stosunków międzynarodowych i kto wie, może w przyszłości zostaną implementowane na skalę globalną.

## Bibliografia

### Akty prawne:

Konferencja Chicagowska (1944), *Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*, Chicago.

Stany Zjednoczone Ameryki, Wspólnota Europejska (2011), *Umowa między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Wspólnotą Europejską o współpracy w zakresie uregulowań dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego*.

Stany Zjednoczone Ameryki, Wspólnota Europejska (1998), *Umowa o wzajemnym uznawaniu między Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki*.

Federalna Administracja Lotnictwa (2009), *Procedures for Completion and Use of the Authorized Release Certificate, FAA Form 8130-3*, FAA, Waszyngton.

Parlament Europejski i Rada (WE) (2008), Rozporządzenie nr 216/2008 w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0216&from=EN>, [20 lutego 2008] [dostęp: 15 września 2015].

### Książki i inne publikacje:

EASA, FAA (2011), *Presentation: Aviation Safety Agreement Between The United States and The European Community*, [https://www.faa.gov/aircraft/repair/media/EASA\\_US\\_roadshows.pdf](https://www.faa.gov/aircraft/repair/media/EASA_US_roadshows.pdf), dostęp: 15 września 2015.

Federalna Administracja Lotnictwa (2014), *Annual Report: FAA Modernization and Reform Act of 2012 (P.L. 112-95) - Section 308, Inspection of Repair Stations Located Outside the United States*, FAA, Waszyngton.

International Institute of Air and Space Law (2013), *Public Air Law*, Leiden University, Leiden.

Piotr Mazur

Farge M., Day J. (2011), *Historic Bilateral Air Safety Agreement Between U.S. and EU: Another Milestone in the Path Toward Globalization*, Martindale-Hubbell, Paris.

Arbor A. (2011), *Bilateral Aviation Safety Agreements: Reducing Costs for the Aviation Industry*, AeroStrategy, Michigan.

Majcher K. (2011), *AeroStrategy Report Points To Cost Savings Of Bilateral Safety Accords*, Aviation Daily.

**Piotr Mazur**

Uniwersytet w Leiden  
pmazur87@gmail.com

Historia wzajemnych relacji w zakresie  
bezpieczeństwa lotniczego Unii Europejskiej i Stanów  
Zjednoczonych

**History of International Aviation Safety Relations Between the  
European Union and the United States of America**

**Abstract:** Travelling by air is perceived to be the safest way of transportation. Since the very beginning of the evolution of this amazing industry, safety aspect was one of the highest priority. Taking into consideration the specifications and features of aviation, it is no wonder why it relied from the very beginning on how safe it would look like for the public opinion. The standards have been developed over decades by each country as well as in the order of international cooperation. That led to the establishment of common policies, guidelines and standards that were agreed to be uphold in the sky. Such standards are not easy either to create or to maintain and execute. An example of the European Union and the United States of America in that matter shows how complex those regulations has to be and how complicated is to establish such relations.

**Key words:** aviation, safety, certification, standards, the United States, the European

## Wstęp

Postęp technologiczny ma kluczowy wpływ na ewolucję niektórych gałęzi prawa. Wraz z rozwojem nauki i wprowadzaniem do życia codziennego nowych wynalazków kształtowanie prawa musiało mieć na względzie praktyczne, legalne i bezpieczne wykorzystywanie zdobyczy techniki w codziennym życiu. Zasada ta tyczy się również – lub w głównej mierze – transportu i przewozu, który zrewolucjonizowany przez pojawienie się lotnictwa, wkroczył w globalny wymiar na niespotykaną wcześniej skalę. Powstałe do uregulowania tych różnorodnych relacji prawo lotnicze jest tworem wielopłaszczyznowym i niejednorodnym. Normuje ono wszelkie stosunki związane z lotnictwem – te dotyczące transportu (traktowanego jako działalność handlowa), kwestii technicznych, samych statków powietrznych, lotnisk, kwalifikacji personelu lotniczego, ruchu lotniczego czy bezpieczeństwa lotów.

Mając na uwadze rozwój lotnictwa, prawodawcy czynią starania, by przepisy nadążały za zmianami technologicznymi. W dużej mierze bierze się to z obowiązku dbania o bezpieczeństwo użytkowników coraz to nowszych, szybszych i bardziej złożonych środków transportu lotniczego. Ludzie wybierający ten środek lokomocji znajdują się w bardzo niebezpiecznych warunkach – w powietrzu, w środowisku dużych prędkości i niskich temperatur. Ta nieprzyjazna człowiekowi strefa powietrzna praktycznie z dnia na dzień stała się polem powszechnie używanym do różnych celów, zarówno prywatnych, jak i publicznych. Wysoka jakość produktów, przejrzystość procedur i wyeliminowanie zagrożeń jest absolutnym priorytetem i wymaga rozległej wiedzy i kompleksowego działania ze strony prawodawcy.

Jak jednak pogodzić wzajemne interesy stron tak różnych w podejściu do regulacji rynku? Od lat amerykański system *common law* oszczędnie wprowadzał w obieg nowe akty prawne, bazując na prawie precedensu i interpretowaniu regulacji leżących u podstaw ich systemu prawa, często swym tekstem nieprzystające do zmiennej na przestrzeni lat rzeczywistości. Europa natomiast tworzyła krok po kroku Wspólnotę w oparciu o bardzo szczegółowe regulacje, pozostawiające wąską możliwość interpretacji (w porównaniu z amerykańskimi odpowiednikami) i przez wielu krytykowane za zbytnią biurokratyzację procedur. Przez cały XX wiek próbowano szukać w tej materii kompromisu w oparciu o umowy multilateralne, jak i bilateralne, kładąc podwaliny pod rozwiązania, które od początku XXI wieku służą bezpiecznemu korzystaniu z wszystkich zalet transportu lotniczego.

## Międzynarodowy system bezpieczeństwa lotniczego i jego wpływ na system amerykański i europejski

W 1944 roku podpisano Międzynarodową Konwencję Lotnictwa Cywilnego, znaną jako konwencja chicagowska (KC). Utworzyła ona Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego (*International Civil Aviation Organization* – ICAO). Konwencja odegrała kluczową rolę w tworzeniu systemu prawa lotniczego po II wojnie światowej. Ustanowiła minimalne standardy [konwencja chicagowska 1944, art 37 i 38], jakich państwa członkowskie muszą przestrzegać, podejmując działania w zakresie lotnictwa cywilnego (SARP). Standardy te zawarte są (obecnie) w 19 aneksach. Państwa członkowskie powinny albo spełnić te wymagania, albo alternatywne i ekwiwalentne rozwiązania odnotować w „formularzu zgodności z ICAO”. Niesprostanie tym standardom może prowadzić do (często kosztownych) konsekwencji na czele z nieuznaniem danego statku powietrznego, produktu czy licencji przez partnerów handlowych [Blumenkron 2009]. Z drugiej strony istnieje obowiązek uznawalności przez strony konwencji produktów państw spełniających wymagania ICAO zapisane w artykule 33. Problematiczny może być jedynie fakt, iż wdrożenie tej (jak i innych) zasad konwencji leży wyłącznie w gestii zainteresowanych państw, ponieważ ICAO samo w sobie nie może tego na nich wymóc. Powyższe rozwiązania wpłynęły na kształt właściwie każdej umowy transportu i bezpieczeństwa lotniczego i miały kluczowe znaczenie dla harmonizacji i płynnej ewolucji systemów lotniczych pod wpływem nieustających zmian ekonomicznych, technologicznych czy politycznych.

Artykuł 37 konwencji obliguje strony do zunifikowania swoich regulacji lotniczych w celu osiągnięcia międzynarodowej harmonizacji. W tym celu ICAO stworzyło wytyczne w postaci SARP. Początkowo jedynie Stany Zjednoczone (FAR), Wielka Brytania (BCAR) i Kanada (CAR) stosowały się do nich i rozwijały swój system lotniczy według danych zaleceń (w ramach wymienionych krajowych regulacji lotniczych). Dodatkowo, implementacja, nawet przez te trzy kraje, ukazała problem, jakim było odmienne podejście do stosowania SARP w zależności od systemu prawnego danego państwa. Uznano, że kraje muszą współpracować ze sobą na płaszczyznach regionalnych i/lub bilateralnych w celu osiągnięcia pełnej harmonizacji, która usprawni funkcjonowanie zarówno przemysłu, jak i administracji lotniczej.

W Europie w latach siedemdziesiątych podpisano porozumienie ustanawiające organizację *Joint Aviation Authorities* (JAA), stworzoną przez narodowe organy odpowiedzialne za lotnictwo cywilne państw członkowskich (CAA – *Civil Aviation Authority*) w celu poprawy regulacji, standardów i procedur dotyczących bezpieczeństwa lotniczego. W 1989 JAA zostało wcielone do ECAC (*European Civil Aviation Conferen-*

ce), międzynarodowej organizacji założonej w 1955 roku z inicjatywy Wspólnoty Europejskiej (przy aktywnym wsparciu ICAO) w celu promowania bezpieczeństwa lotniczego na skalę globalną.

Organizacja JAA znacząco wpłynęła na utworzenie jednolitych regulacji państw członkowskich w zakresie certyfikacji statków powietrznych, silników i części. Przyczyniła się do podpisania wielu aktów prawnych na czele z (niewiążącym) Porozumieniem cypryjskim z 1990 roku. Dokument ten definiował wspólne standardy europejskich lotniczych procedur i wymagań – *Joint Aviation Requirements* (JAR). Rozwijały one postanowienia SARPs ICAO i tworzyły podwaliny pod ich implementowanie na grunt prawa europejskiego. JAR składał się z sześciu głównych części dotyczących: certyfikacji, operacji, konserwacji, licencjonowania, regulacji i badań. Centrala JAA znajdowała się w Hoofddorp w Holandii.

Członkostwo w JAA było obowiązkowe dla wszystkich państw członkowskich UE na mocy regulacji Rady Europejskiej nr 3922/91 z 16 grudnia 1991. Na podstawie tej samej regulacji JAR stał się jedynym źródłem prawa regulującego lotnictwo cywilne w Unii Europejskiej – standardy nakreślane przez ten dokument musiały być implementowane do wewnętrznych systemów prawnych wszystkich dwunastu (na tamten moment) państw członkowskich (oraz członków ECAC) [Rada (EWG) 1991]. Przepisy te stosowano w odniesieniu do statków powietrznych zarejestrowanych przez podmioty UE zarówno w państwach członkowskich, jak i państwach trzecich. Nie stanowiły jednak (bardzo wtedy potrzebnej) wspólnej procedury certyfikacyjnej; byłoby to niezgodne z konwencją chicagowską.

Zamiast tego Rozporządzenie 3922/91 stanowiło zasadę „wzajemnej uznawalności”. Produkty certyfikowane przez jedno państwo członkowskie w zgodności ze standardami musiały być uznawane przez wszystkie inne państwa implementujące JAR. Głównym celem JAA było nie tylko ustanowienie wspólnych wymagań i standardów, ale również stworzenie procedur certyfikacyjnych wykonywanych jednako-wo dla wszystkich państw członkowskich i zgodnych z zasadami ICAO. W ich myśl po pozytywnej ocenie każdy z tych krajów mógł wystawić certyfikat typu dokumentujący spełnienie odpowiednich wymagań i sprawiający, że dani producenci byli automatycznie respektowani przez inne państwa członkowskie. Te zasady stały się podwalinami systemu istniejącego po dziś dzień.

Uregulowanie tego aspektu bezpieczeństwa lotniczego było kluczowe, gdyż artykuł 33 konwencji chicagowskiej z zasady nie odnosi się do certyfikatów typu (państwa miały przeważnie wymagania wyższe od ICAO). Standardowo certyfikacja następowała w kraju produkcji, a następnie w celu ustalenia zgodności z wymaganiami innych państw przeprowadzany był proces walidacyjny w każdym z



nich (według różnych, państwowych kryteriów). Działo się tak dlatego, że generalnie proces walidacyjny był tańszy i mniej czasochłonny niż wystawianie każdorazowo certyfikatu typu.

JAA zostało stworzone również w odpowiedzi na wymagania europejskiego przemysłu dotyczące konkurencji na rynku ogólnosiwiatowym (głównie z USA) oraz harmonizacji z jego standardami bezpieczeństwa, kooperując z władzami lotniczymi innych krajów na czele z amerykańską Federalną Administracją Lotnictwa (*Federal Aviation Administration* – FAA).

W Stanach Zjednoczonych Federalna Administracja Lotnictwa powstała w 1926 roku, gdy Kongres dostrzegł problem nieuregulowanych standardów bezpieczeństwa lotniczego. Z Departamentu Handlu USA wydzielono nową komórkę – FAA, odpowiedzialną za kreowanie i wdrażanie regulacji, licencji i certyfikatów lotniczych. Komórkę tą podzielono w 1940 roku na dwa podzespoły: *Civil Aeronautics Administration* (CAA) i *Civil Aeronautics Board* (CAB). Pierwsza odpowiedzialna była za kontrolę ruchu lotniczego, certyfikację statków powietrznych i pilotów oraz rozwój bezpieczeństwa i transportu lotniczego. Do obowiązków CAB należała analiza wypadków lotniczych oraz dostosowywanie prawa i rynku do wymagań rozwijających się linii lotniczych.

Dzisiejsza FAA została zreformowana do znanej nam formy na mocy Federalnej Ustawy o Lotnictwie z 1958 roku. Z powodu rozwoju lotnictwa i częstych wypadków lotniczych spowodowanych niedostosowanymi do potrzeb standardami bezpieczeństwa Kongres zreformował FAA, by przywrócić równowagę sektora i zminimalizować zagrożenia. FAA została zaopatrzona w szerokie uprawnienia umożliwiające regulowanie bezpieczeństwa lotniczego, nawigacji, kontroli ruchu i ochrony środowiska. Stała się wyspecjalizowaną agencją Departamentu Transportu.

Federalna Administracja Lotnictwa posłużyła jako wzór dla europejskiej administracji i systemu regulacji lotniczych. Pomimo tego zdawano sobie sprawę, że istnienie dwóch odrębnych ośrodków regulacyjnych – JAA w Europie i FAA w USA może doprowadzić do olbrzymich trudności w zakresie wzajemnego uznawania standardów i certyfikatów. W tym celu obie organizacje zadecydowały o potrzebie wzajemnej kooperacji i harmonizacji.

Proces ten trwał dalej, do 2009 roku, kiedy to JAA została rozwiązana po utworzeniu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (przez kilka lat te organizacje działały równolegle), która stopniowo przejmowała obowiązki z zakresu bezpieczeństwa lotniczego. Jej misja trwa do dziś na podwalinach stworzonych przez *Joint Aviation Authority*, a współpraca z FAA jest coraz ściślejsza.

## Przyczyny i efekty zacieśniania relacji bezpieczeństwa lotniczego pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonym

Potrzeba harmonizacji norm i zasad rządzących dwoma głównymi rynkami lotniczymi ówczesnych czasów została zauważona od samego początku ewolucji prawa lotniczego. Pierwsze próby takiej harmonizacji lub co najmniej ustanowienia lotniczych stosunków międzynarodowych rozpoczęły się w latach 1930–1950, kiedy pierwsze (10<sup>1</sup>) kraje europejskie od 1929 roku podpisywały z FAA, działającej na mocy upoważnienia Departamentu Stanu, dwustronne umowy wykonawcze, które nie musiały być zatwierdzone przez Kongres (co znacznie ułatwiło ich nawiązywanie; tę kluczową cechę odziedziczyły później dwustronne umowy bezpieczeństwa lotniczego). Polityka ta była kamieniem milowym w międzynarodowych stosunkach bezpieczeństwa lotniczego i wpłynęła na bilateralne stosunki między USA i Wspólnotą Europejską. W tamtym czasie umowy wykonawcze były stosowane w celu skutecznego zatwierdzenia wyrobów lotniczych innych państw. Międzynarodowe stosunki w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego zostały utrzymane w tej formie (dwustronnych umów o zdatności do lotu, *Bilateral Airworthiness Agreements*, BAA) z poszczególnymi państwami europejskimi w zakresie produkcji komponentów, silników i statków powietrznych, aż do roku 1996. Wymiana not dyplomatycznych i dokonywanie ustaleń (oznaczenia zgodności), opierając się na systemie regulacji lotniczych drugiej strony, umożliwiło kompleksową współpracę w tym zakresie.

Kiedy europejskie organizacje (JAA) rozpoczęły negocjacje z FAA w imieniu państw członkowskich, współpraca między Stanami Zjednoczonymi a Wspólnotą Europejską skupiła się na harmonizacji JAR i FAR w celu zminimalizowania różnic między nimi. Grupy robocze (składające się zarówno z oficerów JAA i FAA, którzy wymieniali między sobą opinie i informacje) na bieżąco dokonywały tych zmian, a raz w roku organizowano konferencję, na przemian w Europie i USA, podczas której dyrekcje JAA i FAA zatwierdzały istniejące rozwiązania i omawiały różnice i kierunki na przyszłość. Na potrzeby pełnej harmonizacji za nadrzędne uznano przepisy FAR, ponieważ w momencie ustanowienia JAA były już gotowe, podlegając jedynie procesom modernizacji. Jednym z pierwszych rezultatów współpracy pomiędzy FAA i JAA było przyjęcie tej samej numeracji<sup>2</sup>. Dodatkowo FAA zaimplementowało bezpo-

1 Australia, Belgia, Kanada, Francja, Niemcy, Włochy, Holandia, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania

2 Na przykład JAR 25 dotyczył tych samych kwestii co FAR 25 itp. Jeżeli wymóg FAR nie miał odpowiednika w JAR, został zastąpiony dopiskiem „nie jest wymagane w JAR”. Jeśli JAR wprowadziła wymóg, który nie był zawarty w FAR, dodawano do jego nazwy X (np. JAR 23X705).

średnio niektóre przepisy JAR, np. JAR 22 – Szybowce i motoszybowce przeniesiono w całości do systemu USA jako FAR 22. Głównym celem współpracy FAA i JAA była harmonizacja wymogów na tym samym lub podobnym poziomie bezpieczeństwa. Wynikiem tego zaawansowanego procesu było podpisanie pierwszej umowy BASA (*Bilateral Aviation Safety Agreement* – Dwustronnej Umowy Bezpieczeństwa Lotniczego) między USA i państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Dwustronna Umowa Bezpieczeństwa Lotniczego jest umową o współpracy obejmującej pełen zakres działań lotniczych. Treść tej umowy została przyjęta przez FAA i JAA (po konsultacjach z państwami członkowskimi). BASA została zaprojektowana w taki sposób, aby nie stwarzać żadnych przeszkód dla współpracy w dziedzinie lotnictwa między JAA (i władzami lotniczymi państw członkowskich – *National Aviation Authorities*, NAA) a USA. Jednak sama umowa została podpisana pomiędzy rządami państw członkowskich JAA i rządem Stanów Zjednoczonych. Wszystkie obowiązki w zakresie BASA były wykonywane przez NAA umawiających się państw.

BASA została podpisana nie tylko ze względów bezpieczeństwa, lecz także, lub przede wszystkim, ze względu na potrzeby przemysłu – ustanawiała międzynarodowy system handlu towarami lotniczymi i ich konserwacji. Jednak BASA nie jest jedynie porozumieniem handlowym, lecz również technicznym dotyczącym certyfikacji zdolności do lotu [Departament Transportu USA 2000]. Strony zamawiające, aby osiągnąć cele BASA, muszą mieć zaufanie do swoich systemów prawnych i standardów aprobat i certyfikatów. Podpisanie takiej umowy jest dogłębnym, długim procesem badań technicznych w celu oceny możliwości każdego kraju w wymienionych sprawach, ustalenia poziom zaufania do wzajemnych procedur certyfikacji. Głównymi celami BASA były: promocja lotnictwa i norm bezpieczeństwa środowiska, zachęcanie do ponadnarodowego typu projektu i produkcji, wzmocnienie współpracy w lotnictwie cywilnym oraz zmniejszenie obciążeń przemysłu lotnictwa cywilnego poprzez zminimalizowanie liczby niepotrzebnych kontroli, inspekcji i testów. Zaostrzona międzynarodowa współpraca w powyższych sprawach w ostatecznym rozrachunku wprowadza obowiązek wzajemnej walidacji certyfikatów stron wydanych przez właściwe NAA. To wywołało potrzebę wdrożenia i przestrzegania procedur technicznych, które maksymalizują wydajność wzajemnej akceptacji norm w celu zaspokojenia wymagań każdej ze stron i utrzymania „równoważonego poziomu bezpieczeństwa”. Jest to szerokie i elastyczne pojęcie umożliwiające inne podejście w różnych sytuacjach. Umowa obejmuje kwestie zawarte w artykule 1 dotyczące certyfikacji i walidacji produktów i stacji naprawczych, licencjonowania, operacji lotniczych, symulatorów i norm ochrony środowiska. Cele te zostały zrealizowane dzięki stworzeniu systemów, które osiągają równoważne wyniki, chociaż proce-

sy i procedury tych systemów mogą być różne. Współpraca międzynarodowa w ramach BASA opiera się na wzajemnym uznawaniu ustaleń i zatwierdzeń, a nie bezpośredniej, automatycznej akceptacji rozwiązań i standardów drugiej strony.

Sama BASA składa się z dwóch części. Pierwsza z nich, podpisana na szczeblu rządowym, jest umową wykonawczą, ogólnym przeglądem zakresu ram regulacyjnych, których wdrażanie leży w kompetencji władz lotniczych umawiających się państw „jako Agentów Wykonawczych pracujących nad realizacją i wykonaniem umowy”. Ta część BASA opisuje cele, przyczyny i definicje Umowy. Drugą częścią jest załącznik „Procedury Wykonawcze” (*Implementation Procedures – IP*) wynegocjowany i podpisany przez odpowiednie władze lotnicze tylko niektórych państw członkowskich. Określały one szczegółowo techniczne wytyczne procedur wzajemnych relacji. Podpisanie tej drugiej części Umowy to długi proces, dlatego też rzadkością było, że umawiające się państwa podpisywały obie części, zwłaszcza w tym samym czasie. Tylko trzy państwa członkowskie (Irlandia, Niemcy, Francja) zdecydowały się je podpisać w ramach IP. W przeciwieństwie do samej Umowy podpisywanej na szczeblu rządowym załącznik IP negocjowany był przez odpowiednie NAA. Gwarantowały one właściwą ocenę techniczną krajowego ustawodawstwa, organizacji, standardów i priorytetów w celu zapewnienia podstaw do nadchodzącego porozumienia.

Takie podejście „jeden do jednego” było najczęstszym sposobem zawierania stosunków międzypaństwowych w tamtych czasach, jednakże wraz z rozwojem Wspólnoty Europejskiej i jednolitego rynku europejskiego rosło żądanie, by relacje międzynarodowe regulowane były na szczeblu Wspólnotowym. Różnice wewnętrzne w ramach systemu UE były postrzegane jako dodatkowe obciążenia finansowe, które rozwiązać miało stworzenie jednolitej europejskiej certyfikacji. W celu jej stworzenia komisja potrzebowała upoważnienia do zawierania umów w imieniu wszystkich państw członkowskich. Otrzymała je wykładnią opinii 1/761, 1/76 i wyroku w sprawie AETR, potwierdzając, że Wspólnota posiada zdolność do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli jest to niezbędne do osiągnięcia podstawowych celów UE [Frid 1995]. Zasada ta była na przyszłość brzemienne w skutki również dla sektora lotniczego, umożliwiając kreowanie umów z zakresu transportu i bezpieczeństwa lotniczego na poziomie unijnym.

Ostatnią kwestią, którą należy wspomnieć w relacjach UE–USA, jest współpraca pomiędzy tymi stronami w ramach Umowy w sprawie wzajemnego uznawania (*Mutual Recognition Agreement, MRA*). Pomimo jej wpływu na bezpieczeństwo lotnicze nie jest to umowa typu BASA. Co ważniejsze, została zawarta, w przeciwieństwie do poprzedniej umowy BASA, między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską jako jednym podmiotem, a nie oddzielnie przez każde z państw członkowskich UE. Jest to

drastyczna zmiana, stawiająca Wspólnotę w znacznie silniejszej pozycji negocjacyjnej, co pozwala zrównoważyć relacje w odniesieniu do potęgi rynkowej.

Jak zostało wspomniane, BASA nie była wyłącznie umową dotyczącą bezpieczeństwa, ogromna część jej przepisów i istotne przyczyny jej zawarcia były natury gospodarczej. MRA nie była umową bezpieczeństwa *per se*, ale jej postanowienia, pierwotnie natury ekonomicznej, przy okazji dotyczyły przepisów bezpieczeństwa. Korzystanie wyłącznie z MRA w celu utrzymania i poprawy standardów bezpieczeństwa było niemożliwe, jednakże była to umowa wspierająca politykę Światowej Organizacji Handlu, której celem było wyeliminowanie barier w handlu. Zostało to osiągnięte przez uznanie zgodności konkretnych produktów lub procesów (w zakresie normalizacji, w tym bezpieczeństwa), przeprowadzone przez wyspecjalizowane organy zatwierdzające, że posiadają one wymagane cechy do bycia akceptowanymi przez inne podmioty. Lista tych organów była poddawana surowym kontrolom i aktualizacjom celem zapewnienia wysokiej jakości ich kontroli. Wśród tych organów znalazły się NAA państw członkowskich zobligowane w myśl artykułu 15 do podjęcia wszelkich stosownych działań w przypadku stwierdzenia, że produkt może zagrazać zdrowiu lub bezpieczeństwu osoby na jego terytorium lub nie spełniać określonych norm. Widać więc, że MRA w zakresie bezpieczeństwa zapewnia rozwiązania podobne do BASA, gdyż dzięki niej kontrahenci ufają wzajemnym standardom. Główną różnicą jest to, że priorytetem BASA jest ustanowienie wzajemnego poziomu i standardów bezpieczeństwa, natomiast MRA jest przeznaczona do ułatwienia stosunków handlowych. Pozornie obie umowy zawierają podobne przepisy, ale ich priorytety są zupełnie różne.

Umowa w sprawie wzajemnego uznawania wciąż obowiązuje we wzajemnych stosunkach tych dwóch podmiotów. Nie można tego powiedzieć o BASA. Nowa wersja umowy, podpisana już na szczeblu unijnym, weszła w życie w 2011 roku, a jej podstawy stworzyła organizacja, która w Europie zastąpiła JAA – Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego.

## Rozwiązania współczesne

Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) z siedzibą w Kolonii, w Niemczech, została utworzona przez Parlament Europejski w dniu 15 lipca 2002 roku na mocy rozporządzenia (WE) nr 1592/20021. Regulacja ta została ustanowiona w celu scentralizowania problemu bezpieczeństwa lotniczego, utrzymania i zharmonizowania najwyższych jego standardów i ochrony środowiska oraz zniesienia barier w sferze wolnego handlu.

Agencja rozpoczęła samodzielną działalność (jako organ UE) w dniu 28 września 2003 roku, posiadając własną osobowość prawną i uprawnienia do restrukturyzacji i nadzoru w zakresie bezpieczeństwa lotniczego, zwłaszcza w zakresie certyfikacji. EASA jest upoważniona do składania wniosków do KE, co skutkowało wydaniem wielu regulacji precyzujących postanowienia JAR<sup>3</sup>. To implikuje rolę doradczą EASA, co czyni ją główną organizacją polityki bezpieczeństwa lotniczego. Ponadto agencja przejęła i rozwinęła obowiązki i kompetencje JAA (obie organizacje funkcjonowały równoległe do roku 2009).

Zadania te nie mogłyby być skutecznie realizowane bez szerokiego zakresu kompetencji, których przyznanie jednemu podmiotowi było w świetle prawa dość problematyczne. Dwie główne przeszkody przy wprowadzaniu nowego systemu EASA dotyczyły delegowania uprawnień. Po pierwsze, jak podzielić uprawnienia i obowiązki nowej agencji i każdego z państw członkowskich (w zgodzie z konwencją chiagowską), szczególnie w takich dziedzinach jak certyfikacja? Po drugie, nawet jeśli agencji będą przyznane szerokie kompetencje, to czy będzie miała środki i struktury do ich wyegzekwowania, czy w praktyce będzie je ponownie przekazywać do narodowych władz lotniczych? Dodatkowo taka sytuacja rodzi pytania o ponoszoną odpowiedzialność. Rzeczywiście EASA przejęła od władz lotniczych państw członkowskich prawa do certyfikacji i walidacji produktów, części i urządzeń wytwarzanych, używanych lub obsługiwanych na terenie UE. Z drugiej strony jednak pewne kompetencje agencja dzieli z państwami członkowskimi. W takich przypadkach ich NAA działają w imieniu agencji, która z kolei działa w imieniu państw-stron konwencji chiagowskiej (czyli *de facto* państw członkowskich). W innych dziedzinach, takich jak certyfikacja stacji naprawy, licencjonowanie pilotów, wystawianie świadectw zdatości do lotu oraz certyfikacja przewoźnika lotniczego, NAA nadal wykonują funkcje bezpośrednio w imieniu swoich państw na ich terytorium jedynie w ramach zaleceń EASA i pod jej nadzorem. Poza obszarem Unii Europejskiej EASA jest bezpośrednio odpowiedzialna za certyfikację i nadzór organizacji produkcji i obsługi w imieniu i na rzecz państw członkowskich UE [Leiden 2013].

Jednakże w porównaniu z NAA poszczególnych państw (państw członkowskich czy USA) EASA jako agencja unijna<sup>4</sup> jest ograniczona na wiele sposobów [Gatto 2006]. Brak mandatu do podpisywania umów międzynarodowych czy choćby tworzenia prawa powszechnie obowiązującego na terytorium UE ogranicza możliwość działania. Dodatkowo ograniczone zasoby ludzkie zmniejszają niezależność EASA

3 np. EC 104/2004, EC 2042/2003, OJ L 315/1-165 (2003), EC 1702/2003

4 Unia Europejska posiada piętnaście wyspecjalizowanych Agencji zbudowanych na podobnych zasadach.

– musi ona polegać na personelu władz lotniczych państw członkowskich, nawet wykonując zadania, które powinny być wykonywane bezpośrednio przez agencję. Mimo to EASA jest uznawana za organ kluczowy dla zarządzania bezpieczeństwem lotniczym – scentralizowanie systemu tworzenia i egzekwowania regulacji. Jedna procedura certyfikacyjna w miejsce 28 krajowych procedur państw członkowskich, jednolite standardy, procesy implementacji prawa czy zasady inspekcji, wspólne rozwiązywanie problemów z zakresu bezpieczeństwa lotniczego na forum ogólnoeuropejskim – to wszystko jest wielkim uproszczeniem i ujednoczeniem uprzednio obowiązujących zasad. Kolejne lata udowodniły, że była to właściwa polityka.

JAA, EASA i współpracujące z nią podmioty na czele z FAA stały się trzema (później dwoma) głównymi centrami kreowania polityki bezpieczeństwa lotniczego. W celu utrzymania skuteczności tego systemu musiały one stale ze sobą kooperować. Wraz z utworzeniem agencji organizacje po obu stronach Atlantyku reprezentowały podobnej wielkości rynki, złożone po stronie europejskiej z wielu skonsolidowanych podmiotów – państw członkowskich. Niektóre z nich podpisały dwustronne umowy bezpieczeństwa z USA na własną rękę w czasach JAA bądź nawet wcześniej. Wraz z utworzeniem EASA państwa te otrzymały reprezentanta, który zaczął brać udział w realizacji ich umów (przez fakt przeniesienia na niego wielu kompetencji NAA). Sytuacja ta trwała do czasu, kiedy pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi 1 maja 2011 roku została podpisana nowa umowa, która ustanowiła nowy reżim relacji trwający po dziś dzień.

## Konkluzje

Podłożenie podwalin pod system prawa lotniczego, napisanie pierwszych konwencji regulujących transport lotniczy okazywało się, patrząc z perspektywy czasu, często łatwiejsze niż późniejsze dwustronne negocjacje precyzujące postanowienia tych konwencji umowami międzynarodowymi. Relacje dwóch podmiotów posiadających diametralnie różne podejście do tworzenia i stosowania prawa oraz do realizacji, często sprzecznych ze sobą, celów biznesowych jest bardzo delikatnym zadaniem wymagającym sztuki kompromisu. Nawet jeśli regulowany aspekt dotyczy usprawnienia systemu bezpieczeństwa. Przez dziesięciolecia państwa działały osobno, chroniąc i regulując własne rynki odrębnymi przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa. Z biegiem lat presja ujednoczenia tych systemów rosła i począwszy od lat 90. podejmuje się realne próby standaryzacji wyrobów i usług lotniczych. Trend regulowania stosunków lotniczych wielostronnymi porozumieniami ustąpił miejsca bilateralnym umowom w kwestii zarówno transportu, jak i bezpieczeństwa lotniczego. Sygnata-

riusze takich umów dostrzegli korzyści zarówno w poprawie jakości świadczonych usług, jak i ekonomiczne, gdy ich produkty zostawały automatycznie uznawane za spełniające standardy rynku drugiej strony, otwierając nowe, komercyjne możliwości kooperacji z podmiotami zagranicznymi. Szczytowym osiągnięciem w materii precyzyjnego uregulowania aspektu bezpieczeństwa jest wspomniana nowa Dwustronna Umowa bezpieczeństwa lotniczego (*Bilateral Aviation Safety Agreement – BASA*) pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską, jako jedną Wspólnotą. Fakt, że sprawdziła się w praktyce, otworzył drogę i wyznaczył model tworzenia systemu bezpieczeństwa lotniczego. Obecnie Unia Europejska podpisała już dwie kolejne umowy na bazie BASA UE–USA – z Kanadą i Brazylią, a kolejne – z Chinami, Izraelem i państwami bałkańskimi, są w różnych fazach negocjacji. Te bilateralne umowy zaczynają wywierać coraz bardziej multilateralne efekty, obejmując swoim zasięgiem działania coraz więcej państw, a co za tym idzie – coraz większy areał przestrzeni powietrznej. Kto wie, może za kilkanaście lat dzięki bilateralnym umowom uzyskamy globalny efekt ujednoczonego systemu lotniczego, bardziej kompleksowy niż konwencja chicagowska podpisana przez 191 państw?

## Bibliografia

### Akty prawne:

Konferencja Chicagowska (1944), Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, Chicago.

Stany Zjednoczone Ameryki, Wspólnota Europejska (2011), Umowa między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Wspólnotą Europejską o współpracy w zakresie uregulowań dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.

Stany Zjednoczone Ameryki, Wspólnota Europejska (1998), Umowa o wzajemnym uznawaniu między Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

Rada (EWG) (1991), Rozporządzenie Nr 3922/91 w sprawie harmonizacji wymagań technicznych i procedur administracyjnych w dziedzinie lotnictwa cywilnego, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991R3922&from=EN>, 16 grudnia 1991.

### Książki i inne publikacje:

EASA, FAA (2011), *Presentation: Aviation Safety Agreement Between The United States and The European Community*, [https://www.faa.gov/aircraft/repair/media/EASA\\_US\\_roadshows.pdf](https://www.faa.gov/aircraft/repair/media/EASA_US_roadshows.pdf) [dostęp: 15 września 2015].



Departament Transportu USA (2000), *Airworthiness certification of civil aircraft, engines, propellers, and relate to products imported to the United States*, "Federal Aviation Administration Advisory Circular", [http://www.faa-aircraft-certification.com/support-files/ac\\_21\\_23.pdf](http://www.faa-aircraft-certification.com/support-files/ac_21_23.pdf) [dostęp: 15 września 2015].

International Institute of Air and Space Law (2013), *Public Air Law*, Leiden University, Leiden.

Gatto A. (2006), *Governance in the European Union: a Legal Perspective*, Columbia University, Columbia.

Frid R. (1995), *The relations between the EC and International Organisations. Legal theory and practice*, Springer, London.

Blumenkron J. (2009), *Implications of Transparency in ICAO's USOAP Program*, <http://www.iilj.org/gal/documents/v5.blumenkron.pdf> [dostęp: 15 września 2015].



## **Andrzej Bartosiak**

Radom  
abartus@wp.pl

### Zarządzanie bezpieczeństwem sanitarnym na przykładzie historycznym miasta Radomia w okresie Drugiej Rzeczypospolitej

#### **Managing of Sanitary Safety on Historical Example of City Radom During Second Polish Republic**

**Abstract:** During the interwar period, in Radom lived 60 000 (1921) to 90 000 (1939) residents. In these times, Radom was a large agglomeration against Polish society, which was mostly agrarian. The main problem of the city authorities, in the first years after the World War I, was to provide basic living needs for society.

City devastation after war and long-standing occupation caused fundamental problems involving nourishment, unemployment, access to the health service and sanitation condition of the city. Solving these issues, they encountered enormous difficulties primarily related to the lack of financial resources, which the city authorities could not dispose of.

Technical infrastructure, existing in the city, in particular waterworks and plumbing network could not provide residents of Radom basic sanitation conditions. Inhabitants took water from shallow wells, which were polluted with dangerous bacteria, causing epidemics. To provide running water, improve the sanitary condition of the fairgrounds, proper nutrition, hygiene and the possibility of access to the healthcare for the residents of Radom was a priority of the city authorities.

**Key words:** hygiene, sewage system, health care, sanitary safety, sanitary conditions

Odzyskanie niepodległości przez Polskę w 1918 roku było związane z odziedziczeniem trzech systemów administracyjno-instytucjonalno-prawnych – rosyjskiego, austriackiego i niemieckiego, które w dodatku były bardzo nierównomiernie rozwinięte. Pierwszym i najbardziej oczywistym wyzwaniem dla rządów II Rzeczypospolitej była więc unifikacja tych trzech systemów. Początkowo po prostu rozszerzano obowiązywanie aktów prawnych państw zaborczych na kolejne obszary Polski. Nowa sytuacja geopolityczna powodowała także konieczność ich dostosowania do panujących i powstających w Europie trendów. Określenie priorytetów i zasad było jednakże bardzo utrudnione ze względu na dużą odmienność i rozproszenie ośrodków decyzyjnych.

Podstawowym problemem władz miasta Radomia, jak również władz II Rzeczypospolitej, w pierwszych latach po zakończeniu pierwszej wojny światowej, było zapewnienie społeczeństwu podstawowych potrzeb bytowych, przeciwdziałanie takim problemom, jak głód, brak higieny osobistej, dostęp do służby zdrowia, szkolnictwa. Radom w okresie międzywojennym liczył od 60 000 mieszkańców (1921 rok) do 90 000 mieszkańców (1939 rok) i był dużą aglomeracją miejską na tyle społeczeństwa w dużej części agrarnego.

Wprowadzenie nowej organizacji administracyjnej sprawiło, że Radom znalazł się w obrębie województwa kieleckiego, jako siedziba powiatu radomskiego z wydzieloną dużą samorządnością w zakresie gospodarki komunalnej. Jego główną władzą stała się w 1919 roku Rada Miejska z przewodniczącą Marią Kelles-Krauzową z Polskiej Partii Socjalistycznej. Prezydentem miasta wybrano Mieczysława Bilika, który po unieważnieniu wyborów ustąpił miejsca Tomaszowi Całuniowi.

Warunki mieszkaniowe w mieście były przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego dużo gorsze od średniej krajowej, zwłaszcza jeśli chodzi o ludność ubogą. Średnie zagęszczenie w jedno- i dwuizbowych mieszkaniach było bardzo duże. Dodatkowym problemem była wielka liczba ludzi, którzy z powodu niepłacenia czynszu zostali wyrzuceni z domów oraz takich, którzy w poszukiwaniu pracy przybyli ze wsi, ale pracy nie znaleźli i koczowali w miejscach nie nadających się do zamieszkania. Władze miejskie zaadoptowały na tymczasowe lokum hale opuszczonej garbarni Adlera i dawne stajnie wojskowe przy ulicy Malczewskiego, potem wybudowano drewniane baraki przy ulicy Słowackiego, a w końcu przeznaczono dla bezdomnych 16 pudeł wagonowych postawionych w dzielnicy Młodzianów. Coraz większa liczba imigrantów zajęła ponadto samowolnie pomieszczenia cegielni oraz miejskie rogatki. Panowały tam straszne warunki: przeludnienie, brud, choroby, brak czystej wody i podstawowych urządzeń sanitarnych.

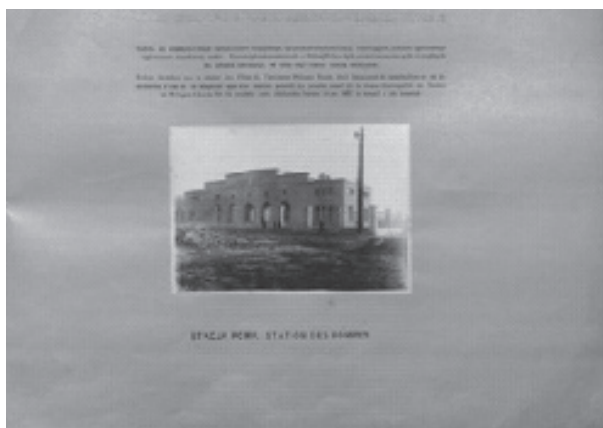
Radom w tym okresie był w bardzo trudnej sytuacji pod każdym względem. Wyniszczony wojną i wieloletnimi okupacjami musiał poradzić sobie z bardzo pilnymi podstawowymi problemami dotyczącymi wyżywienia, bezrobocia, szkolnictwa oraz stanu sanitarnego i mieszkaniowego miasta. Wewnętrzna struktura radomskiego magistratu w obliczu przeobrażeń całego państwa również ulegała częstym zmianom. Rozwiązywanie tych problemów napotykało olbrzymie trudności związane z brakiem środków finansowych, którymi magistrat mógłby rozporządzać. Ograniczało to jakiegokolwiek działania i zmuszało do zaciągania krótkoterminowych pożyczek (głównie z Banku Komunalnego w Warszawie i Ministerstwa Robót Publicznych). Umożliwiły one zorganizowanie w pierwszej kolejności robót publicznych, budowę łaźni miejskiej, cegielni i szkoły oraz organizację większych zakładów pracy (m.in. Wytwórni Papierosów). Finanse ustabilizowały się dopiero w 1924 roku po wprowadzeniu do obiegu złotego polskiego (co zatrzymało ruchy inflacyjne).

Warunki sanitarne i stan higieny w Radomiu na początku okresu międzywojennego były bardzo złe. Istniejące sieci – wodociągowa i kanalizacyjna – nie spełniały swoich podstawowych funkcji. Mieszkańcy korzystali głównie z płytkich studni, w których woda była wciąż zanieczyszczona bakteriami okrężnicy, co przez cztery lata powodowało endemiczne występowanie duru brzuszego (1919–1922). Zapewnienie bieżącej, zdrowej wody mieszkańcom Radomia było dla władz miasta zadaniem nadrzędnym. Istniejące przy posesjach kopane lub wiercone studnie oraz prowadzące od nich rury do poszczególnych mieszkań nie spełniały tej roli. W latach 1909–1912, na zlecenie magistratu, perspektywiczny projekt systemu wodociągowego opracował inżynier William G. Lindley. Obliczono w nim zapotrzebowanie na wodę przy uwzględnieniu przyrostu ludności do 200 000 mieszkańców w 1945 roku. Zaplanowano pobieranie wody (po rozpatrzeniu i przedyskutowaniu różnych wariantów) ze studni głębinowych na terenie Malczewa. Ze względu na działania okupacyjne i wojenne realizacja tego projektu została zaniechana, ale jej założenia były na tyle dobre, że posłużyły przy budowie sieci wodociągowo-kanalizacyjnej w mieście w 1926 roku.

Rząd Władysława Grabskiego uzyskał w 1924 roku od finansistów amerykańskich kredyt na budowę urządzeń komunalnych. Skorzystały z niego cztery miasta: Radom, Lublin, Częstochowa i Piotrków. Umowy techniczne na wykonanie podstawowych robót oraz umowy kredytowe zostały zawarte z Towarzystwem Ulen Co, które za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego przekazało Radomiowi 2 571 000 dolarów USA. Pożyczka została rozpisana na 8% obligacje „municipalności Radomia”, za które na rynku amerykańskim uzyskano 85% ich wartości. Po odliczeniu honorariów dla firmy Ulen Co za projekt i kosztorys robót oraz usługi konsultantów

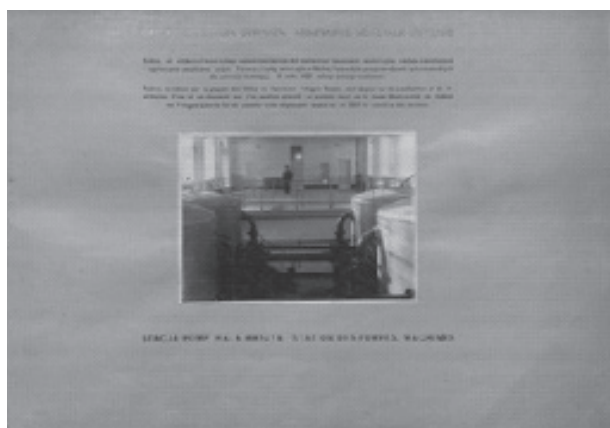
i obsługi kredytu (w wys. 15% sumy nominalnej) pozostała dla miasta suma 1 799 000 dolarów na bezpośrednie roboty budowlane. Spłata tej pożyczki razem z odsetkami bankowymi przewidywała sumę blisko 5 000 000 dolarów płatną w 41 półrocznych ratach. Bardzo uciążliwy był obowiązek natychmiastowego rozpoczęcia spłacania (od 1 stycznia 1925 roku), ponieważ wybudowane obiekty nie przynosiły jeszcze żadnego dochodu, choć znacznie podniosły standard życia w mieście przez polepszenie warunków bytowych, sanitarnych i zdrowotnych. Z funduszy ulenowskich powstały następujące inwestycje: wodociągi i kanalizacja, rzeźnia, gazownia, fabryka nawozów, tartak, łaźnia, targowisko, szkoła, ciepłarnia, baraki dla bezdomnych i mieszkalne domy komunalne, a w wielu domach miejskich założono instalacje wodociągowo-kanalizacyjne.

### Zdjęcie nr 1. Stacja pomp



Źródło: Album *Opieka społeczna otwarta (w Radomiu)* znajdujący się w zasobach Miejskiej Biblioteki Publicznej Józefa A. i Andrzeja S. Załuskich w Radomiu. Napis nad zdjęciem brzmi: „Radom, jak większość miast zaboru rosyjskiego, był pozbawiony kanalizacji, wodociągów, zakładu kąpielowego i higienicznie urządzonej rzeźni. Pierwszą troską samorządu w Wolnej Polsce było przeprowadzenie tych niezbędnych dla zdrowia inwestycji. W roku 1927 roboty zostały ukończone”. Budynek położony przy ul. Wodnej przetrwał do czasów współczesnych.

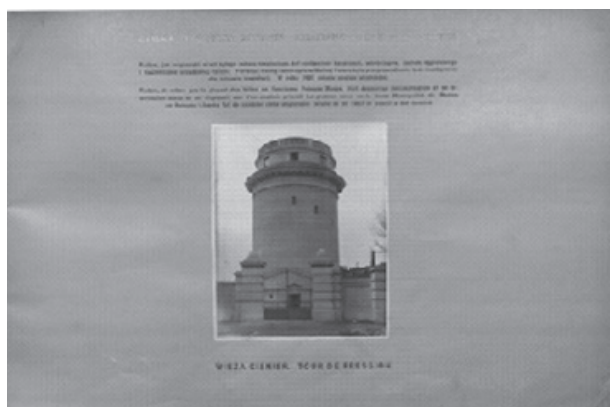
### Zdjęcie nr 2. Wieża ciśnień



Źródło: Album *Opieka społeczna otwarta (w Radomiu)* znajdujący się w zasobach Miejskiej Biblioteki Publicznej Józefa A. i Andrzeja S. Załuskich w Radomiu.

Kolejnym elementem miejskiej infrastruktury wodociągowej były wieże ciśnień. Budynek położony w obrębie dzielnicy Glinice przy ul. Słowackiego przetrwał do czasów współczesnych. Obiekty te zrealizowano w oparciu o projekty architektoniczno-konstrukcyjne Feliksa Michalskiego.

### Zdjęcie nr 3. Wieża ciśnień

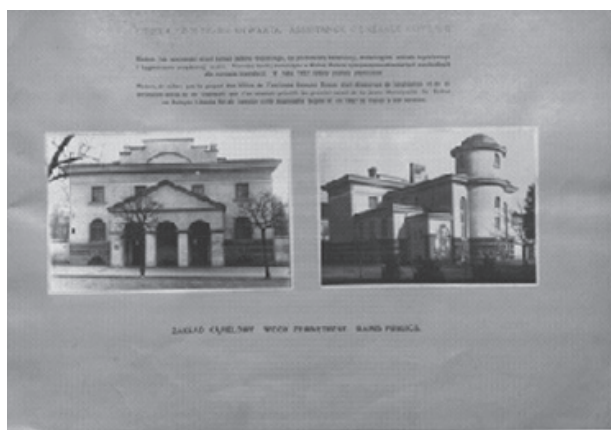


Źródło: Album *Opieka społeczna otwarta (w Radomiu)* znajdujący się w zasobach Miejskiej Biblioteki Publicznej Józefa A. i Andrzeja S. Załuskich w Radomiu.

W celu zmniejszenia zasięgu i liczebności zachorowań przeprowadzono wiele działań: zorganizowano tzw. kolumny sanitarne prowadzące dezynfekcję i odwszawia-

nie, repatrianci z Rosji Radzieckiej byli poddawani kwarantannie, a władze Radomia zaadoptowały budynek rogatki lubelskiej na łaźnię miejską. W łaźni znajdowały się kabiny z wannami i prysznicami umieszczone w osobnych częściach budynku dla mężczyzn i kobiet. Zanotowano, że w 1931 roku z łaźni skorzystano ponad 24 000 razy, w tym prawie 7 500 razy skorzystały z niej dzieci szkolne. Pracownicy Państwowej Fabryki Broni mieli do dyspozycji urządzenie łaźni wybudowanej na mieszkaniowym osiedlu przyfabrycznym (obecnie osiedle Planty, ul. Broni róg ul. Planty – budynek istnieje do dnia dzisiejszego, niemniej nie spełnia żadnej roli społecznej i popada w ruinę); prawdopodobnie istniała także łaźnia dla pracowników Dyrekcji Kolei Państwowych. Swoje łaźienki udostępniały także za odpowiednią opłatą radomskie hotele. W okolicach ulicy Wałowej mieściła się łaźnia (mykwa) dla zamieszkałej tam ludności żydowskiej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami religijnymi były w niej dwa pomieszczenia: w pierwszym trzeba było namydlić całe ciało, a dopiero potem można było w drugim wejść do wody w dużym basenie (woda w zimie była podgrzewana). Specjalne pomieszczenie służyło do rytualnego oczyszczania się kobiet po menstruacji. Staraniem samorządu Radomia założono łaźnię miejską w budynku dawnej rogatki lubelskiej przy ulicy Stefana Żeromskiego. Budynek przetrwał do czasów współczesnych.

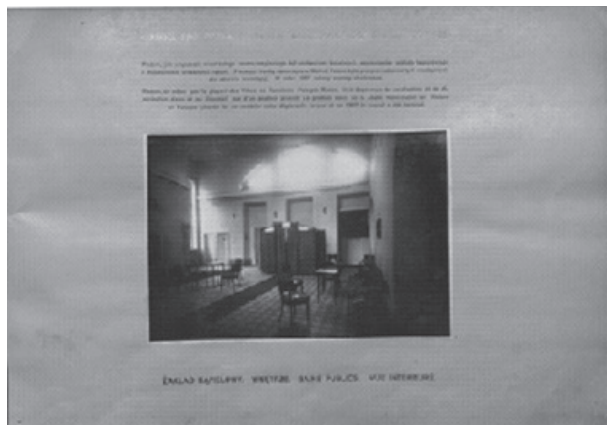
#### Zdjęcie nr 4. Zakład kąpielowy



Źródło: Album *Opieka społeczna otwarta (w Radomiu)* znajdujący się w zasobach Miejskiej Biblioteki Publicznej Józefa A. i Andrzeja S. Załuskich w Radomiu. Napis nad zdjęciem brzmi: „Radom, jak większość miast zaboru rosyjskiego, był pozbawiony kanalizacji, wodociągów, zakładu kąpielowego i higienicznie urządzonej rzeźni. Pierwszą troską samorządu w Wolnej Polsce było przeprowadzenie tych niezbędnych dla zdrowia inwestycji. W roku 1927 roboty zostały ukończone”.



## Zdjęcie nr 5. Zakład kąpielowy – wnętrze



Źródło: Album *Opieka społeczna otwarta (w Radomiu)* znajdujący się w zasobach Miejskiej Biblioteki Publicznej Józefa A. i Andrzeja S. Załuskich w Radomiu.

Dodatkową trudnością w wychodzeniu z zadłużenia był znaczny spadek wartości złotego (do 9,30 zł za 1 dolara). Mimo wielkiego pośpiechu w budowaniu i starań magistratu z prezydentem Józefem Grzeczmarowskim na czele konieczne stało się wystąpienie do Banku Gospodarstwa Krajowego o przejęcie całego zadłużenia miasta i pokrycie go obligacjami pożyczki konwersyjnej. Łączyło się to z ostrymi rygorami gospodarczymi: redukcją wydatków i podwyższeniem cen, prowadzeniem administracji ściśle według okrojonych preliminarzy, niepodejmowaniem żadnych inwestycji bez porozumienia z Bankiem Gospodarstwa Krajowego oraz poddaniem się specjalnej kontroli wykonywania tych zobowiązań. Nieprzychylnie traktowanie Radomia przez instytucje centralne były spowodowane względami politycznymi – władze miasta pochodziły głównie z Polskiej Partii Socjalistycznej. Ich starania o budowę nowej cegielni, bocznicy kolejowej do rzeźni, fabryki kabli wraz z prośbą o nowe fundusze i przedłużenie okresu spłaty pożyczki spotkały się z odmową i zarzutami niegospodarności. Poskutkowało to rozwiązaniem Rady Miejskiej przez ministra spraw wewnętrznych 1 października 1930 roku oraz powierzeniem władzy Tymczasowemu Zarządowi Miasta, który sprawował ją do końca 1934 roku. Był to okres wielu ograniczeń i wyrzeczeń, a działania naprawcze mogły rozpocząć się dopiero w 1935 roku. Wtedy to w wyniku nowych wyborów prezydentem został Roman Szczawiński, który porządkowanie spraw gospodarki miejskiej mógł oprzeć na rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej dotyczącym oddłużania miast, zniesienia niektórych przymusowych świadczeń i rozwiązania problemu kredytu komunalnego. Dzięki temu

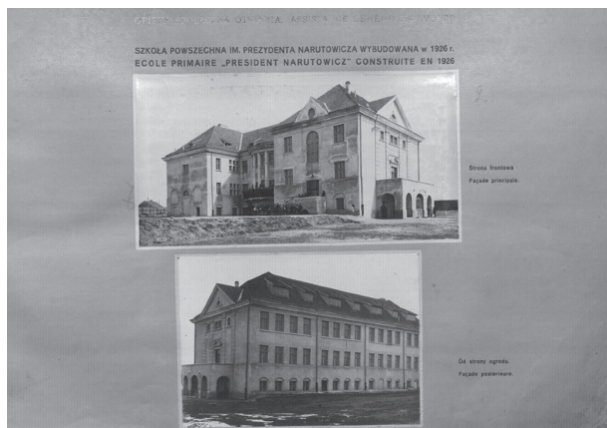
uzyskano pewne odroczenie terminu spłaty i zmniejszenie rat pożyczki ulenowskiej. Spowodowało to uaktywnienie gospodarki licznymi robotami publicznymi, co z kolei przyniosło zmniejszenie bezrobocia i nadwyżki budżetowe mogące zasilić nowe inwestycje. Komisja Rewizyjna po ocenie dokonanej w 1937 roku zauważyła korzystne zmiany, podkreślając w sprawozdaniu duży rozmach i dużo dobrej woli w poprawianiu gospodarki i stanu opieki sanitarno-lekarskiej. W ciągu następnych dwóch lat podjęto kolejne działania, a upływający w 1939 roku okres kadencji Rady Miejskiej zamknął się stwierdzeniem całkowitego uzdrowienia gospodarki miejskiej i stworzenia warunków dla działalności instytucji miejskich. Dodatkowym bodźcem do rozwoju było wykorzystanie szans na uprzemysłowienie i wzrost zatrudnienia, jakie niosła ze sobą organizacja Centralnego Okręgu Przemysłowego, który powstał w 1936 roku w celu rozbudowy infrastruktury przemysłu ciężkiego i zbrojeniowego w regionie południowo-wschodnim Polski. Ze środków COP rozbudowano wtedy i unowocześniono radomską Fabrykę Broni, która zatrudniła wielu radomskich robotników i inżynierów.

Również dbałość władz miasta o stan sanitarny miejsc targowych zaowocowała opracowaniem ich architektury i zagospodarowania przez architekta miejskiego Aleksandra Załuskiego, który był także autorem projektu nowej rzeźni (w 1901 roku). Niestety, mimo alarmujących raportów gubernialnego inspektora weterynarii, brak środków finansowych uniemożliwił wybudowanie nowych pomieszczeń aż do 1920 roku, co miało olbrzymi negatywny wpływ na warunki sanitarne uboju zwierząt i groziło masowymi zatruciami.

W 1932 r. powstał projekt zagospodarowania placu Jagiellońskiego, który był niezagospodarowanym placem i targowicą miejską. Projekt ten przewidywał stworzenie straganów, utwardzenie placu i wyposażenie targowicy w podstawowe urządzenia infrastruktury sanitarnej.

Rolę instytucji umożliwiającej dzieciom i młodzieży korzystanie z prawidłowego żywienia, higieny i opieki zdrowotnej spełniała również szkoła powszechna. Bezpłatny dostęp do szkolnictwa powszechnego zapewniała w artykule 119 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona 17 marca 1921 roku. Szkoły budowane w okresie międzywojennym w generalnej większości były murowane i wyposażone w podstawowe urządzenia miejskiej infrastruktury technicznej, takie jak toalety, prysznice, łazienki; posiadały także stołówki, w których realizowano żywienie lub dożywianie zbiorowe oraz organizowano zajęcia pozalekcyjne. Szkolnictwo w okresie międzywojennym było obowiązkowo organizowane przez gminy i częściowo finansowane przez skarb państwa w oparciu o ustawę o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych.

## Zdjęcie nr 6. Szkoła Powszechna im. Prezydenta Narutowicza wybudowana w 1926 roku



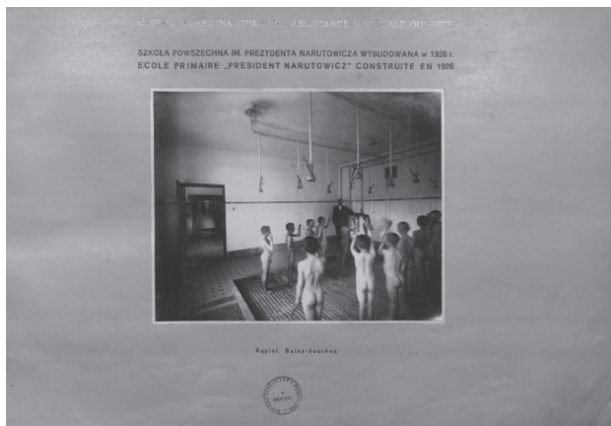
Źródło: Album *Opieka społeczna otwarta (w Radomiu)* znajdujący się w zasobach Miejskiej Biblioteki Publicznej Józefa A. i Andrzeja S. Załuskich w Radomiu.

Budynek przetrwał do dzisiejszych czasów i pełni również rolę oświatową. Swoją siedzibę ma w nim Zespół Szkół Plastycznych im. J. Brandta (ul. Józefa Grzegorzewskiego 13, dawna ulica Szkolna). Szkoły spełniały ważną rolę w zapewnieniu dostępu dzieci i młodzieży do higieny ogólnej. Przykład pochodzi ze Szkoły Powszechnej im. Prezydenta Narutowicza.

Świadomość społeczna dotycząca zachowań sanitarnych i prozdrowotnych w tym czasie była bardzo niska. Wydawnictwa medyczne podawały recepty mające zapewnić zdrowie. W książce *Nowe lecznictwo przyrodnicze* z 1926r. znajdują się następujące porady dotyczące zapobiegania chorobom: „Chorobom zapobiec albo się przed nimi uchronić. Ciało swe powinno się tak samo ochraniać, jakoby jaką suknię lub inny przedmiot kosztowny. Jak się kto z suknią swą obchodzi, tak też i ona się trzyma. To samo dzieje się i z naszym ciałem. Lecz ciało swe ochraniać nie znaczy bynajmniej, uwalniać go od mozołów, wiatrów i słoty, o nie! byłoby to rozpierzchnieniem ciała naszego i bardzo szkodliwym. Ciało ochraniać, tak aby się je jak najdłużej utrzymało bez narządzenia, polega szczególnie: na obfitym używaniu świeżego powietrza na dworze, na spaniu przy otwartym oknie, na codziennej pielęgnacji skóry, codziennym stolcu, jeżeli potrzeba za pomocą lewatyw, na unikaniu albo przynajmniej rozsądnym umiarkowaniu w używaniu drażniących pokarmów i napojów, w ogóle na pożywieniu miernym, potem przede wszystkim na obfitym ciałoruchu

(praca, przechadzka, gimnastyka lecznicza) i na odpowiednim spoczynku”. „Suknią już od początku mniej trwałą, trzeba się z podwójną troskliwością zająć i podwójnie ją ochraniać; to samo ma się także z ciałem słabowitym, od urodzenia skłonny do wszelkich chorób” [Blitz 2003, ss. 71–72].

### Zdjęcie nr 7. Szkoła Powszechna im. Prezydenta Narutowicza wybudowana w 1926 roku

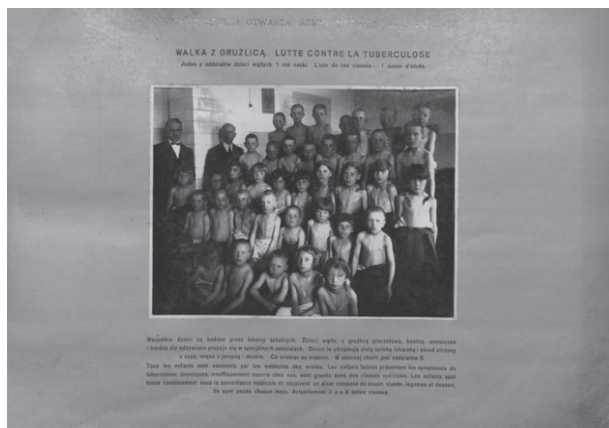


Źródło: Album *Opieka społeczna otwarta (w Radomiu)* znajdujący się w zasobach Miejskiej Biblioteki Publicznej Józefa A. i Andrzeja S. Załuskich w Radomiu.

Napis pod zdjęciem brzmi: „Kąpiel”.

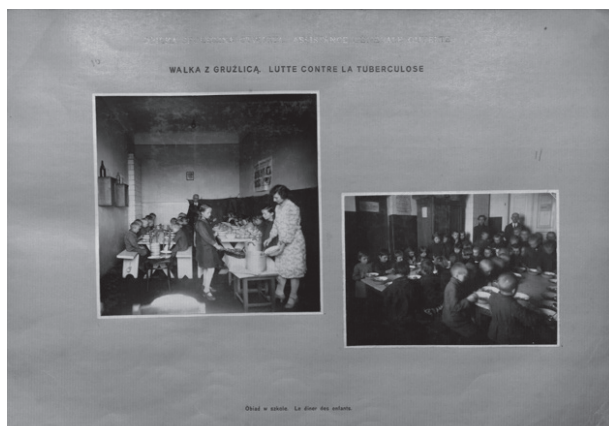
W placówkach szkolnych personel medyczny prowadził szeroką akcję profilaktyki oraz leczenia chorób uważanych w okresie międzywojennym za choroby społeczne. Taką jednostką chorobową była gruźlica, inaczej zwana suchotami. Cytując Nowe lecnicstwo przyrodnicze, suchoty uważano w tym czasie za chorobę najbardziej rozpowszechnioną: „Płuc suchoty (gruźlica) jest najbardziej rozpowszechnioną i najczęstszą chorobą rodzaju ludzkiego. W największej przypadkach rozwija się powoli i przewlekłe. Rozróżniamy formę ostrą i przewlekłą; pierwszą nazywamy gruźlicą ostrą lub gruźlicą prosowną, ostatnią gruźlicą płuc przewlekłą lub suchotami płu- [Blitz 2003, s. 72]. Ważnym elementem walki z gruźlicą była likwidacja niedożywienia wśród młodzieży.

### Zdjęcie nr 8. Walka z gruźlicą



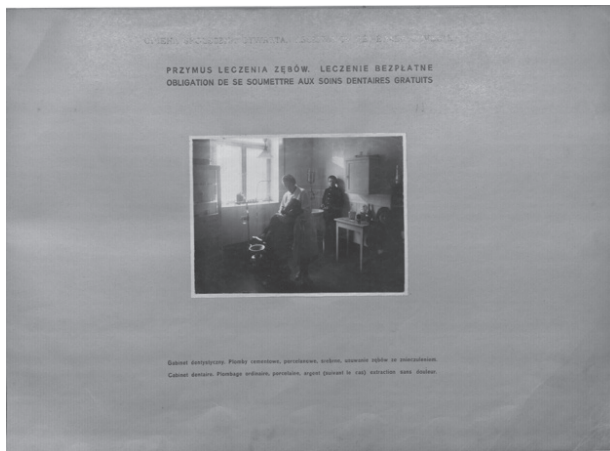
Źródło: Album *Opieka społeczna otwarta (w Radomiu)* znajdujący się w zasobach Miejskiej Biblioteki Publicznej Józefa A. i Andrzeja S. Zaufskich w Radomiu.

### Zdjęcie nr 9. Walka z gruźlicą



Źródło: Album *Opieka społeczna otwarta (w Radomiu)* znajdujący się w zasobach Miejskiej Biblioteki Publicznej Józefa A. i Andrzeja S. Zaufskich w Radomiu.

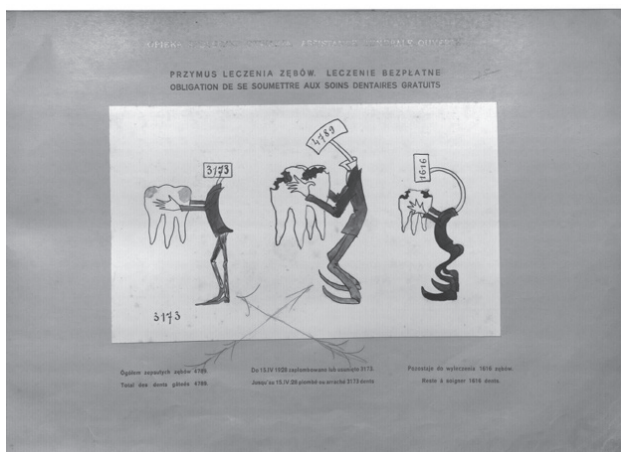
### Zdjęcie nr 10. Przymus leczenia zębów. Leczenie bezpłatne



Źródło: Album *Opieka społeczna otwarta* (w Radomiu) znajdujący się w zasobach Miejskiej Biblioteki Publicznej Józefa A. i Andrzeja S. Załuskich w Radomiu.

Napis pod zdjęciem brzmi: „Gabinet dentystyczny. Plomby cementowe, porcelanowe, srebrne, usuwanie zębów ze znieczuleniem”.

### Zdjęcie nr 11. Przymus leczenia zębów. Leczenie bezpłatne



Źródło: Album *Opieka społeczna otwarta* (w Radomiu) znajdujący się w zasobach Miejskiej Biblioteki Publicznej Józefa A. i Andrzeja S. Załuskich w Radomiu.

Kolejnym problemem zdrowotnym wynikającym z niskiej świadomości, złego żywienia i złych warunków sanitarnych był w okresie międzywojennym stan uzębienia dzieci i młodzieży. Na tym polu służby medyczne również podjęły pewne próby zmierzające do poprawienia stanu zdrowia populacji.

Radom w latach 1918–1939 był miejscowością doświadczającą typowych problemów skupiska wielkomiejskiego. Dramatyzm działań I wojny światowej, zniszczenia wojenne, skutki zaborów, bieda, brak infrastruktury komunalnej, choroby społeczne, brak podstawowych środków medycznych, sieroctwo wojenne stanowiły o pauperyzacji społeczeństwa. Zjawiska te w dużym stopniu dotyczyły również Radomia.

## Bibliografia

Album (około 1928), *Opieka społeczna otwarta (w Radomiu)* znajdujący się w zasobach Miejskiej Biblioteki Publicznej Józefa A. i Andrzeja S. Załuskich w Radomiu.

Archiwum Państwowe w Radomiu, Akta miasta Radomia, sygn. 9118, nlb.

Archiwum Państwowe w Radomiu, Akta miasta Radomia, sygn. 9130 Sprawy Komitetu Rozbudowy Miast, nlb.

Bliz F. E. (2003), *Nowe leczenie przyrodnicze: książka do nauczania i podręcznik leczenia przyrodnego i ochrony zdrowia*, F. E. Bilz (Graefenbainichen: W. Hecker), Lipsk.

Łuszkiewicz-Dzierżawska G. (2009), *Życie codzienne w międzywojennym Radomiu*, Biuletyn kwartalny RTN, t. XLIII, z. 4, Radom.

Majsterek E., Skarżycycki K. (2014), *Wielka wojna. Radom i region radomski w czasie I wojny światowej*, Katalog wystawy, Wyd. Archiwum Państwowe w Radomiu, Radom.

Metzger R. (2012), *Radom między wojnami. Opowieść o życiu miasta 1918–1939*, Wyd. Księży Młyn Dom Wydawniczy Michał Koliński, Łódź.

Piątkowski S. (1995), *Instytucje opieki nad dzieckiem sierocym w Radomiu w latach 1920–1930*, Radom.

Stan W. i in. (2015), *Radom czas zmienia*, Wyd. ITE-PIB, Radom.

Ustawa z dnia 17 marca 1921r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921 r. Nr 44, poz. 267.

Ustawa z dnia 17 lutego 1922r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, Dz.U. 1922 r. Nr 18, poz. 143.

Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923r. o opiece społecznej, Dz.U. 1923 r. Nr 92, poz. 726.

*Dziesięciolecie Polski Odrodzonej Księga Pamiątkowa 1918-1928*, Wydawnictwo i nakład „Ilustrowanego Kuriera Codziennego”, „Światowida”, „Na Szerokim Świecie”, Kraków– Warszawa 1928.





## Krzysztof Skusiewicz

Społeczna Akademia Nauk  
krsku@o2.pl

### Kryzys „ukraiński” szansą wybranych działów polskiej gospodarki

#### The „Ukrainian” Crisis as a Chance for the Certain Sectors of Polish Economy

**Abstract:** The ultimate aim of crisis management is to limit the negative effects of crisis and to use it somehow as a stimulus for the development. Russia can use the Ukrainian crisis to hit into the Polish economy. According to the autor, it can hit into the agriculture as well as industry and power engineering. The steps taken earlier should aim to markets diversification and power suppliers of mainly natural gas. The defense industry can be next beneficiary of the change of the international situation.

**Key words:** Ukrainian crisis, crisis management, economic security, energy security, defense industry

Celem niniejszego wystąpienia jest zwrócenie uwagi na pozytywne aspekty kryzysu „ukraińskiego”. Konflikt polityczny na Ukrainie, krytyka i ograniczony sprzeciw wobec ingerencji rosyjskiej zakończonej aneksją Krymu spowodowały pierwszą falę wzajemnych sankcji. Próba zacieśnienia związków Kijowa z Brukselą od zawsze była sprzeczna z interesami i wolą Moskwy, dla której Ukraina, pomimo rozpadu Związku Sowieckiego, od zawsze i na zawsze leżała, jeśli nie w jej granicach, to co najmniej w jej strefie wpływów [Orzechowski 2013, s. 152]. Prezydent Władimir Putin, kolejny raz (w pierwszej dekadzie XXI w. Rosja wielokrotnie ograniczała pod różnymi pretekstami dostawy gazu na Białoruś i Ukrainę, aby wymusić korzystne dla siebie decyzje

gospodarcze i polityczne) wprowadził ograniczenia w imporcie towarów z krajów Europy Środkowej, których polityka nie odpowiadała jego interesom. Tym razem zostały one skierowane przeciwko państwom zachodnim, nie będącym tzw. „bliską zagranicą”, w której to Kreml widzi swą stałą strefę wpływów. W pierwszym rządzie i w największej skali dotknęły one polskiego producenta rolnego, co niewątpliwie negatywnie skutkuje w naszym bilansie handlowym, rozwoju gospodarczym, nastrojach społecznych i, co bardzo ważne w momencie zaogniania się sytuacji międzynarodowej, w funkcjonowaniu i zwartości polskiej polityki.

## Międzynarodowe echa kryzysu ukraińskiego

Kraje Unii Europejskiej i Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego od początku marca 2014 r. sięgnęły do polityki retorsji i ograniczeń głównie indywidualnych – skierowanych przeciwko czołowym przedstawicielom kremłowskiego establishmentu. Wobec braku pozytywnych skutków i postępów ekspansji Rosji we wschodniej Ukrainie latem 2014 r. Zachód zaczął nakładać ograniczenia na handel z Rosją i na współpracę finansową. Podstawową wadą tej polityki jest brak solidarności i woli współpracy krajów UE. Mają one tak odmienne cele i interesy, że większość z nich z tortu sankcji wybiera odpowiadające sobie rodzynki. Najlepszym przykładem było trwanie Francji przy chęci dostarczenia Rosji typowo ofensywnej broni – okrętów desantowych klasy Mistral. Inne państwa, np. Węgry, wyłamując się ze wspólnego frontu, liczą na zdobycie pozycji uprzywilejowanego partnera Moskwy i związane z tym korzyści ekonomiczne. Polska znalazła się w sytuacji kraju frontowego, jako najbliższy geograficznie i politycznie sąsiad Ukrainy. Sankcje, które na początku dotyczyły przemysłu rolno-spożywczego ograniczały eksport polskiej żywności. Jednak obserwatorzy dostrzegają dalsze, poważne niebezpieczeństwa, które mogą przekształcać się w sytuację kryzysową, groźną dla bezpieczeństwa narodowego. Skoro jego nieodłącznym elementem jest bezpieczeństwo ekonomiczne, to zmiany w ekonomicznej niezależności, stabilności i równowadze ograniczają możliwości samorozwoju i postępu [Kłosiński 2006, s. 41]. W ten sposób perturbacje w wymianie polsko-rosyjskiej mogą pociągnąć za sobą sytuację kryzysową w całej gospodarce, ona z kolei będzie wstępem do konfliktów społeczno-politycznych i w rezultacie przekształci się w zagrożenie bezpieczeństwa narodowego III RP. Oczywiście jest to skrajnie pesymistyczna wizja przyszłości, jednak w sprawach strategicznych należy brać pod uwagę najgorsze warianty rozwoju sytuacji [Olszewski 2005, ss. 16–23; Dunne, Schmidt 2008, ss. 206–207; Baylis 2008, ss. 369–372].

Obecne odrodzenie się w języku polityków, publicystów i ludzi interesujących się światem słowa „kryzys” może nasuwać analogie z latami trzydziestymi XX w. Wówczas określano nim załamanie się systemu wersalskiego spowodowane agresywną polityką Niemiec, Włoch, Japonii i Sowieców [Duanne 2008, s. 235]. Dziś sygnalizuje ono możliwy koniec świata postzimnowojennego, którego procesy globalizacji i liberalizacji czyniły stopniowo światem bezkonfliktowym. Optymizm niosący nadzieję na trwałe bezkonfliktowy rozwój demokracji liberalnych i wolnorynkowych nie trwał jedną dekadę. Pierwsza korekta tej Fukuyamowskiej wizji końca historii – 11 września 2001 r. – dotyczyła konfliktu na osi Północ-Południe. Wynikała ona z sygnalizowanych przez Samuela P. Huntingtona [Huntington 1998, *passim*] wizji zderzenia cywilizacji. Nie odnawiała konfliktu zimnowojennego. Przeciwnie, powszechnie aprobowano fakt, że Rosja Putina jest solidarna z ofiarą terroryzmu, tak jak Rosja Borysa Jelcyna z Kuwejtem po agresji Saddama Husajna. Obecny konflikt ukraiński oznaczał powrót do świata sprzed 1990 r. Z jednej strony demokratyczny Zachód i jego sojusznicy (dla niektórych jedynie klienci), z drugiej niedemokratyczna, wręcz dyktatorska Rosja, która nie liczy się z prawem i regułami współżycia międzynarodowego, ucieka się do użycia siły w Europie. Wcześniejsze użycie wojska wobec Czeczenów i Gruzji w 2008 r. nie wywołało takiego niepokoju, gdyż uznano je za działania w dużej mierze sprowokowane i wewnętrzne [Dedman 2010, ss. 185–186]. Obecnie pojawił się zupełnie niespodziewany problem militarnego rozstrzygnięcia sporów międzypaństwowych na półkuli północnej tuż przy granicy Unii i Paktu. W rezultacie okazało się, że jeden z przywódców najbogatszych państw świata jest porównywany do Hitlera, a zestrzelenie malezyjskiego airbusa to analogia do tragedii KAL 007 zestrzelonego przez sowieckiego Su-15 w 1983 r. nad Sachalinem [Roszkowski 2003, s. 315; Skórzyński 2011, ss. 369–370]. W lipcu 2014 r. sprawcą była rakietą przeciwlotnicza buk, poza tym podobieństwo dla mediów jest oczywiste. Podkreślić można, że podobnie jak 30 lat temu obie strony używają zupełnie innych języków – sprawcy mówią znowu o szpiegach i prowokacji, świat o ofiarach.

## **Polsko-rosyjskie związki gospodarcze**

Nie ma przyjętej powszechnie definicji kryzysu. Etymologia grecka kładzie nacisk na: rozdzielenie, rozstrzygnięcie, przełom. W powszechnym odbiorze kryzys kojarzy się jednoznacznie negatywnie. Przeciętny obywatel odbiera go jako zagrożenie swych interesów i bezpieczeństwa. Podobny kontekst ma on w środkach przekazu. Politycy i decydenci także używają go w tym rozumieniu, często jako alibi dla swych nie zawsze udanych posunięć. W wystąpieniach najpierw przeważnie bagatelizują nadchodzące zagrożenie, by następnie usprawiedliwiać nim niepowodzenia. Pamięta-

jąc o sile stereotypów i zachowań społecznych, powinniśmy mieć na uwadze, że kryzys może być bodźcem do zachowań pozytywnych. Uznaje się go za punkt zwrotny, przełomowy, przesilenie czy decydujący moment, który niejednokrotnie jest początkiem regeneracji, odbudowy, uzdrowienia. Kryzys, który w dużej mierze jest nagłą zmianą, nie musi oznaczać ostatecznej porażki. Jego nagłość i niesione zagrożenia powinny stać się impulsem do dokonania zmian w sferach trudnych do modyfikacji w okresach rozwoju i prosperity [Czachór 2013, ss. 37–39].

Pierwszym działem gospodarki polskiej, który dotknął kryzys ukraiński, było rolnictwo. Jest ono poważnym dostawcą dla rosyjskiego konsumenta. W 2012 r. eksport polskiej żywności osiągnął wartość prawie 994 mln euro. Tamtejszy rynek przyjął 677 tys. t polskich jabłek (o wartości ok. 510 mln euro), czyli 56% całego eksportu tego owocu. Utrudnienia w handlu jabłkami są szczególnie dotkliwe, gdyż stanowią one 70% owoców produkowanych w Polsce. Ponieważ sadownictwo jest wyjątkowo skoncentrowane, 80% owoców pochodzi z trzech rejonów – grójecko-wareckiego, lubelskiego i sandomierskiego, spadek popytu i cen przekłada się na niezadowolenie społeczne, które w związku z tą koncentracją łatwiej przybierze zorganizowane formy protestu [Rocznik 2013, ss. 66–70]. Dla Platformy Obywatelskiej problemem może być pogłębienie w tych okolicach i tak już dużego poparcia dla Prawa i Sprawiedliwości. Rozważane są różne projekty rozwiązania problemu. Niewątpliwie pewna część owoców będzie nadal docierała do Rosji w drodze reeksportu poprzez kraje nieobjęte embargiem – Białoruś, lub posiadające z Kremlem specjalne stosunki – Węgry, Turcja. Największe szanse poprawy sytuacji niesie znalezienie innych rynków zbytu. Jako nowi odbiorcy proponowane są Chiny, Stany Zjednoczone i oczywiście kraje Unii. Pewne nadzieje wiąże się ze wzrostem popytu wewnętrznego, akcje typu „Codziennie jedno jabłko”, czy wprowadzenie owoców do stołówek szkolnych też powinny dać rezultaty. Ciekawe wydają się projekty rozwoju przetwórstwa, w tym produkcji polskiego cydru. Podejmowane wcześniej próby kończyły się porażkami, teraz producenci dostrzegają szanse w migracji Polaków głównie do Zjednoczonego Królestwa (wielu imigrantów poznało cydr jako jeden z najtańszych alkoholi) [Kornaszewski 2014]. Nie wiemy na ile ta zmiana w preferencjach konsumentów jest stała, ale ewentualnym tradycyjnym konkurentem będzie też produkt naszych sadowników – wino i nalewki owocowe.

Nieporównanie większe są obroty towarami przemysłowymi. Na rynek wschodni trafia poważny procent naszej produkcji. Eksportujemy do Rosji chemikalia za 1 114 mln euro (11% całego polskiego eksportu tego asortymentu), towary przemysłowe za 1 412 mln euro (2,1%). Maszyny, urządzenia i środki transportu przynoszą prawie 3 mld euro (18%), podobny odsetek daje sprzedaż innych towarów – głównie

elektroniki oraz sprzętu AGD, za 982 mln euro. Wyroby wysoko przetworzone stanowią 57% eksportu [Rocznik 2013, ss. 71 i nast.; Wróblewski 2014].

Ponieważ kryzys związany z walkami we wschodniej części Ukrainy trwa i nie rokuje szybkiego zakończenia, należy spodziewać się dalszych niekorzystnych wydarzeń. Sankcje rosyjskie będą prawdopodobnie wymierzone w pierwszym rządzie w Warszawie. Wynika to z kilku przesłanek.

Jesteśmy uzależnieni od Rosji głównie ze względu na dostawy gazu ziemnego. Pokrywają one 70% naszego zapotrzebowania. Wprawdzie stanowi to jedynie 14% zużywanej energii, ale do czasu ukończenia budowy Gazoportu w Świnoujściu, nie jest on zdwersyfikowany. Mimo kolejnych obietnic i zobowiązań oddanie go do użytku stopniowo odsuwa się w czasie [Osiewicz 2013, ss. 354–359]. Zapowiadana data – koniec 2015 r. raczej przesunie się o kolejny rok lub dwa. Wrażliwość Polski na rosyjską presję gazową potęguje brak europejskiej solidarności. Wszystkie dotychczasowe próby budowy jednolitej polityki unijnych konsumentów wobec rosyjskiego dostawcy kończyły się niepowodzeniami. Rosja znając egoizmy narodowe krajów członkowskich, wygrywa je w swoim interesie, głównie poprzez narzucanie słabszym odbiorcom, w tym Polsce, wyższych niż Niemcom czy Francji cen. Równocześnie budowa nowych gazociągów Nord Stream (pod Bałtykiem do Niemiec) i South Stream (pod Morzem Czarnym na Bałkany) pozwoli omijać tranzyt przez Polskę [Kaczmarski 2010, ss. 77, 83, 95, 119–119; Młynarski 2011, ss. 141–145, 177–182].

Nie wiadomo w jakim zakresie Putin będzie mógł rozbijać europejską współpracę w innych dziedzinach, ale sądzę, że ma on tutaj szerokie pole działania. Obecny kryzys dobitnie, do końca lata 2014 r., wykazuje, że Europa pozostaje politycznym i militarnym karłem w momencie zagrożenia chroniącym się pod amerykańskim parasolem. To kolejna analogia do okresu zimnej wojny. Wiarę we wspólną politykę zagraniczną zjednoczonego kontynentu obecne perturbacje odsunęły na dalszy plan. Zwracam uwagę, że wcale nie można mieć gwarancji, że taka, gdyby ewentualnie była realna, odpowiadałaby naszym interesom narodowym. Raczej byłaby wypadkową interesów kilku największych stolic (Berlina, Paryża, Rzymu – zachowując porządek alfabetyczny, który tu wyjątkowo odpowiada realiom).

## **Konflikty na Ukrainie a bezpieczeństwo Polski**

Ponieważ konflikt na Ukrainie ma charakter polityczno-militarny, siłą rzeczy dobitnie wpływa na te sfery u bezpośrednich uczestników, ale i innych państw pośrednio w niego zaangażowanych. Dotyczy to także Polski. Jej polityka obronna od początku lat osiemdziesiątych pokładała główną nadzieję w NATO i w o wiele mniejszym stopniu w

UE. Samo członkostwo w tych strukturach wydawało się gwarantem bezpieczeństwa narodowego. W dodatku ogromna większość analiz i opracowań wykluczała bezpośrednie i bliskie zagrożenia. Kolejne edycje *Strategii Bezpieczeństwa* z lat 2000, 2003, 2007 i 2013 dostrzegały zagrożenia odległe w czasie i przestrzeni, wiążąc je głównie z międzynarodowym terroryzmem. To poczucie bezpieczeństwa wśród społeczeństw i dużej części polityków przekładało się na wyniki wyborów i działania państwa. *Nota bene* ogromna większość Europejczyków nie wierzyła w możliwość wybuchu wojny. Tak, jakby Kosowo było ostatnim zbrojnym działaniem między Atlantykiem a Donem. Stąd między innymi dzisiejszy szok i narastające nastroje antyrosyjskie.

Utrata poczucia bezpieczeństwa wśród elektoratu spowodowała szybkie działania polityków. Skoro rząd ogłosił się gwarantem pokoju i bezpieczeństwa, musiał także zapowiedzieć działania temu służące. Ponieważ bezpieczeństwo jest najważniejszą potrzebą i celem państwa, powinno mieć ono zdolność do obrony. Zapewnia ją wystarczający, to znaczy adekwatny do niebezpieczeństw, potencjał obronny. Składają na niego przede wszystkim siły zbrojne, ich liczebność, wyposażenie, struktura i doktryna użycia. Pełni woli walki, dobrze dowodzeni i wyszkoleni żołnierze potrzebują broni. I w tym miejscu polityka międzynarodowa i polityka bezpieczeństwa spotyka się z gospodarką, która musi ją dostarczyć. Broń można kupić lub wyprodukować samemu. Każde z tych rozwiązań ma wady i zalety, a podjęcie ostatecznych decyzji wynika bezpośrednio z przyjętej strategii narodowej.

Import jest stosunkowo łatwy. W dzisiejszym świecie źródeł broni nie brakuje, oferowane są coraz nowocześniejsze i droższe systemy uzbrojenia. Bardzo rzadko producenci nie chcą ich sprzedawać sojusznikom<sup>1</sup>. Państwa odczuwające zagrożenie i kraje bogate kupują często sprzęt przekraczający ich potrzeby i możliwości racjonalnego zagospodarowania. Dobrze uzbrojona armia wydaje się i dziś, tak jak w czasach Niccolo Machiavellego, niezbędna dla budowania prestiżu i szacunku międzynarodowego. Import pozwala szybko zaspokoić potrzeby sił zbrojnych i odpowiedzieć na zagrożenia. Dodatkowo pomaga zacieśniać sojusze. Podstawową wadą importu jest swoista jednorazowość – kupiona dziś broń szybko ulegnie moralnemu, a później technicznemu zestarzeniu. Stąd w kontraktach importerzy starają się zagwarantować sobie dostęp do modernizacji, nowych technologii i różnego rodzaju offsetów. Dodatkowo nie można wykluczyć, że producent wprowadzi do elektroniki broni wirusy, które utrudnią jej użycie. Możliwa jest jego nielojalność polegająca na udostępnieniu drugiej stronie danych sprzedanej broni<sup>2</sup>. Planując import uzbro-

<sup>1</sup> Takim przykładem jest zakaz eksportu do Japonii i Izraela samolotów F-22 Raptor, podyktowany obawą przed udostępnieniem najnowszych technologii.

<sup>2</sup> W 2008 r. po porażce w wojnie z Rosją Gruzja stwierdziła, że Izrael w zamian za wstrzymanie dostaw

jenia, należy jednak pamiętać, że na niektóre z modeli trzeba czekać nawet kilka lat, przykładem może być system Patriot, rozpatrywany jako element polskiej tarczy antyrakietowej. Producent może dostarczyć go za najwcześniej półtora roku, chociaż niewykluczone, że czas ten wyniesie trzy lata. Gdy dodamy czas niezbędny na jego implementację w Wojsku Polskim, okaże się, że zamówiony dziś będzie bronił polskiego nieba po roku 2017 lub 2019 [www.defence24.pl/blog\_niedobre-scenariusze-dla-polskiej-zbrojeniowki, dostęp: 24 sierpnia 2014].

Drugim i najważniejszym dla Polski źródłem broni powinna być własna produkcja. Przemysł zbrojeniowy państw średniej wielkości, do jakich zalicza się Polska spełnia trzy funkcje:

- **funkcję obronną** – polega ona na produkowaniu, remontowaniu, modernizowaniu oraz dostarczaniu niezbędnego wyposażenia w czasie pokoju i wojny;
- **funkcję gospodarczą** – tworzy produkt krajowy brutto, miejsca pracy, generuje popyt, ukierunkowuje rozwój naukowo-techniczny.
- **funkcję polityczną** – w dużej mierze jest istotnym elementem potęgi państwa [Zamelek 2013, ss. 48–49].

Rozwijanie rodzimego przemysłu obronnego ma pewne wady. Produkcja własna na pewno trwa dłużej. Wymaga czasu, którego zawsze brakuje podczas kryzysów. Należy pamiętać o brakach własnej bazy naukowo-technicznej, zarówno materialnych, jak i kadrowych oraz niewystarczającym poziomie innowacyjności. W dużej mierze (choć to niejedyny powód) wynikają one z niedofinansowania i niewielkiej konkurencyjności. Własna produkcja, jeśli ogranicza się do niewielkich partii broni, jedynie na własne potrzeby, może się okazać droższa od importowanej. Koszty opracowania i uruchomienia własnych asortymentów są dziś tak wysokie, że jedynie USA, Rosja i Chiny mogą ją organizować w pełnym zakresie. Nawet najbogatsze kraje, żeby im sprostać, tworzą międzynarodowe konsorcja, których modelowym przykładem jest europejski Airbus. Problemem jest też stworzenie odpowiednich rezerw mocy produkcyjnej. Uruchamia się je dopiero w momencie mobilizacji czy wybuchu wojny. Jednak zalety posiadania własnego przemysłu zdecydowanie przeważają. Pozwala ona na posiadanie własnej bazy wytwórczej, rozwijanie techniki i nauki. Wydatki zbrojeniowe przestają być jednorazowym wyrzeczeniem, stają się funduszem inwestycyjnym. Stwarzane są miejsca pracy w najnowocześniejszych sektorach. Postępuje uniezależnienie od dostawców i pojawia się możliwość przejścia z grupy impor-

rosyjskich systemów przeciwlotniczych do Iranu przekazał Moskwie kody dostępu do sprzedanych Tbilisi samolotów bezzałogowych, co uczyniło je bezużytecznymi. Wcześniej, w 1982 r. podczas wojny o Falklandy Francja pomogła Wielkiej Brytanii, udostępniając dane rakiet Exocet i samolotów Super Etendard sprzedanych Argentynie. W USA obowiązuje całkowity zakaz wykorzystania w siłach zbrojnych elementów elektronicznych produkcji chińskiej.

terów do ekskluzywnego grona eksporterów. Eksport broni często pomaga we własnej polityce zagranicznej, ponieważ nierzadko kontrahenci stają się nowymi sojusznikami albo uzależniają się od dostawcy. Rozwój własnej produkcji sprzyja nawiązaniu wewnętrznych i międzynarodowych więzów kooperacji, przyływu technologii, kadr i kapitału. Niewątpliwie wpływa on korzystnie na nastroje społeczne i często wywołuje poczucie więzi i dumy. Odpowiednio modyfikowane technologie militarne szybko znajdują zastosowanie w sektorze cywilnym.

Polski przemysł zbrojeniowy ma długą tradycję sięgającą II RP. Po PRL-u pozostał przemysł wywarzający w dużej mierze niepotrzebny sprzęt na potrzeby wojny, która nigdy nie nadeszła. W prawie 130 zakładach 260 tys. pracowników produkowało, przede wszystkim na licencji sowieckiej, dla Wojska Polskiego, sojuszników z Układu Warszawskiego i „bratnich narodów” z III Świata. Wymagało to nakładów przekraczających możliwości gospodarki narodowej. Według niektórych danych sięgały one 12–15% budżetu [Harasimowicz 2013, s. 150]. Po 1989 r. posiadany potencjał zdecydowanie przekraczał potrzeby (podobne było też w innych krajach). Koniec zimnej wojny zapoczątkował swoistą demilitaryzację gospodarek narodowych. Przełożyło się to na wydatki wojskowe. W latach 2003–2012 Francja zmniejszyła je o 3,3%, Niemcy o 1,5%, Włochy o 1,7%. W tym samym czasie Stany Zjednoczone podniosły wydatki o 32%. Najszybszy wzrost zanotowały Chiny – 1755% i Rosja – 113% [Szopa 2014].

W celu utrzymania swego potencjału przemysłowo-militarnego kraje Unii szukają rozwiązań w integracji, uciekają się do protekcjonizmu, podejmują ekspansję na nowe rynki. Prowadzi to jednak nie tylko do ochrony rodzimych producentów. Proces ten w rezultacie „ukształtował hermetyczne rynki narodowe, które utrwały te negatywne zjawiska, przed którymi Europa uciekała, promując ideę jednoczenia: fragmentaryzację zdolności badawczych i wytwórczych oraz środków finansowych skutkującą koniecznością restrukturyzacji przemysłów, przerostem narodowych ambicji uniemożliwiających skuteczne łączenie potencjałów i uzyskanie korzyści skali w zakresie przemysłów obronnych, a w konsekwencji równoległą realizację wielu równorzędnych programów zbrojeniowych, co w znakomity sposób trwoni zsumowany potencjał Unii” [Zamelek 2013, ss. 256–257]. Podobne zjawiska w skali wewnętrznej zachodzą w Polsce.

Narastanie kryzysu za wschodnią granicą spowodowało eskalację nie tylko słów, ale i działań. Po latach utrzymywania budżetu obronnego na mniej więcej stałym poziomie od 1,67% do 1,69% PKB – co oznaczało stałe zmniejszanie się jego udziału w wydatkach państwa od 7,59% w 2009 r. do 7,27% w 2013 r. – zapadła decyzja o podniesieniu go do poziomu 2% PKB. Rozpoczęto też prace nad taką zmianą przepisów, która pozwoli przenieść niewydatkowane w danym roku kwoty na następne



lata [Budżet 2010, s. 196].

Poważnym i trudnym do rozwiązania problemem jest rozproszenie przemysłu obronnego. Składa się on z 65 podmiotów gospodarczych zaliczonych przez Radę Ministrów do przemysłowego potencjału obronnego, kilka spółek o niejasnym statusie prawnym (część w stanie upadłości lub restrukturyzacji) oraz około 130 przedsiębiorstw prywatnych. Podjęta próba stworzenia dwóch dużych holdingów nie przyniosła do tej pory trwałych, konkretnych rezultatów. Grupa ARP uległa stopniowej likwidacji. Grupa Bumar przechodzi kolejne reorganizacje [Zamelek 2013, ss. 183–194]. Niepewna jest też sytuacja powstałego kilka lat temu Polskiego Holdingu Obronnego. Należące do niego spółki zostały włączone do właśnie tworzonej Polskiej Grupy Zbrojeniowej. Zgodnie z intencjami Ministerstwa Skarbu do 1 września wchłonie ona wszystkie zakłady zbrojeniowe. MON liczy, że pozwoli to skoncentrować wysiłki i posiadane środki oraz uniknąć niepotrzebnej konkurencji. Nie ma jednak do tej pory jasnych kryteriów przyznawania konkretnym zakładom zleceń, wyboru kooperantów i innych szczegółów [Posłowie 2014].

W chwili wybuchu kryzysu ukraińskiego polski przemysł obronny szykował się do uruchomienia szeregu programów operacyjnych na potrzeby wszystkich rodzajów sił zbrojnych. Obejmują one różnorodne rodzaje wyposażenia od czołgów, śmigłowców i okrętów niszczycieli min do systemów łączności, rozpoznania optycznego i elektronicznego. Najbardziej ambitnym i jednocześnie nośnym medialnie jest polska tarcza antyrakietowa.

Jednak w związku z tym, że temat ten kryje cały wachlarz zagadnień, moim zdaniem powinien być on przedmiotem osobnego, pogłębionego studium. W tym miejscu chciałbym zwrócić uwagę na jeden problem. Zawsze musimy pamiętać o niejako naturalnej różnicy interesów producentów i odbiorców. Wojsko zawsze, a w chwili kryzysów szczególnie, chce mieć jak najszybciej jak najlepszy sprzęt. Raczej z importu, gdyż będzie on bardziej kompatybilny ze sprzętem sojuszników (niebłaha w przypadku misji zagranicznych). Sprzęt ten jest już najczęściej sprawdzony w warunkach pola walki. Interes ekonomiczny tymczasem wymaga lokowania zamówień u rodzimych wykonawców. Budżet obronny w ten sposób będzie napędzał rozwój gospodarczy. W końcu pieniądze te można wydać tylko raz.

Oddziaływanie szeroko rozumianego kryzysu na Ukrainie dowodzi jak wielostronny może być wpływ problemów związanych z bezpieczeństwem międzynarodowym państwa na funkcjonowanie różnych dziedzin jego gospodarki. Obok klasycznych negatywów, jak przede wszystkim utrudnienie, a nawet zahamowanie wymiany handlowej, może stać się bodźcem do poszukiwania nowych pozytywnych rozwiązań. Autor ma tu na myśli: dywersyfikację rynków zbytu produktów rodzime-

go rolnictwa i przemysłu oraz dostawców, głównie nośników energii. Eskalacja zagrożenia powoduje wzrost nakładów obronnych, który powinien zaowocować zamówieniami dla krajowego przemysłu zbrojeniowego.

## Bibliografia

Baylis J. (2008), *Bezpieczeństwo międzynarodowe i globalne w epoce pozimnowojennej* [w:] Baylis J., Smith S., *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, WUJ, Kraków.

*Budżet obronny Polski na początku XXI wieku – fakty i oczekiwania* (2010), red. Janusz Płaczek, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.

Czachór Z. (2013), *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

Dedman M.J. (2010), *The Origins and Development of The European Union 1945–2008. A History of European Integration*, Routledge, London and New York.

Dunne T. (2008), *Liberalizm* [in:] Baylis J., Smith S., *Globalizacja...*

Dunne T., Schmidt B.C., (2008), *Realizm* [w:] Baylis J., Smith S., *Globalizacja...*

Harasimowicz A. (2013), *Polska polityka bezpieczeństwa w XX i XXI wieku – niektóre dylematy (głos w dyskusji)* [w:] R. Czulda, R. Łoś, J. Reginia-Zacharski, *NATO wobec wyzwań współczesnego świata 2013*, Instytut Badań nad Stosunkami Międzynarodowymi w Warszawie Katedra Teorii Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa–Łódź.

Huntington S.P. (1998), *Zderzenie cywilizacji*, Muza SA, Warszawa.

Kaczmarek M. (2010), *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

Kłosiński K.A. (2006), *Światowe determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego* [w:] Guz T., Kłosiński K.A., Marzec P., *Bezpieczeństwo ekonomiczne państw*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin – Tomaszów Lubelski.

Kornaszewski T. (2014), *Pawelec w krainie cydru*, „Forbes”, 27.08.2014.

Młynarski T. (2011), *Bezpieczeństwo energetyczne w pierwszej dekadzie XXI wieku. Mozaika interesów i geostrategii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Olszewski R. (2005), *Bezpieczeństwo współczesnego świata*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Orzechowski M. (2013), *Strategie polityczne Federacji Rosyjskiej wobec państw Europy Wschodniej w latach 1990–2005*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Osiewicz P. (2013), *Bezpieczeństwo energetyczne Polski: wymiar wewnętrzny i wymiar zewnętrzny* [w:] Wojciechowski S., Wejkszner A., *Kluczowe determinanty bezpieczeństwa Polski*

na początku XXI wieku, Difin, Warszawa.

*Posłowie o konsolidacji zbrojeniówki* (2014), „Polska Zbrojna”, 24 lipca.

*Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2013*, (2013), Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

*Rocznik 2013*, [www.forbes.pl/rosnie-eksport-polskich-jablek-do-rosji](http://www.forbes.pl/rosnie-eksport-polskich-jablek-do-rosji) [dostęp: 20 grudnia 2014].

Roszkowski W. (2003), *Półwiecze. Historia polityczna świata po 1945 roku*, PWN, Warszawa.

Skórzyński P. (2011), *Wojna światów. Intelktualna historia zimnej wojny*, Wydawnictwo Glaukopis, Warszawa.

Szopa M. (2014), *Szczyt światowych wydatków na zbrojenia za nami*, „Nowa Technika Wojskowa”, nr 3.

Wróblewski T. (2014), *Głupota groźniejsza od sankcji*, „Do Rzeczy” [dostęp: 11–17 sierpnia 2014].

[www.defence24.pl/blog\\_niedobre-scenariusze-dla-polskie-zbrojeniowki](http://www.defence24.pl/blog_niedobre-scenariusze-dla-polskie-zbrojeniowki) [dostęp: 24 sierpnia 2014].

[www.forbes.pl/rosnie-eksport-polskich-jalek-do-rosji,artykuly,175152,1,1](http://www.forbes.pl/rosnie-eksport-polskich-jalek-do-rosji,artykuly,175152,1,1). [dostęp: 13 sierpnia 2014].

Zamelek P. (2013), *Przeobrażenia polskiego przemysłu obronnego w warunkach otwartego europejskiego rynku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.



## Grzegorz Ignatowski

Społeczna Akademia Nauk  
gignatowski@spoleczna.pl

# Czy Narodowy Front Wyzwolenia Korsyki jest organizacją terrorystyczną?

## The National Liberation Front of Corsica as the Terrorist Organization

**Abstract:** National Liberation Front of Corsica is an organization that was founded in 1974. Its postulates demand the independence for Corsica called by the French 'Île de Beauté'. By mid-2013 members of the Front repeatedly planted explosives in official government buildings located on the island. They also murdered representatives of the French government. Without accepting their methods of operation, the demands put forward by the members of the Front for the French to appreciate the distinct Corsican culture and language should be regarded as just. The Front never gained greater recognition among the inhabitants of Île de Beauté, who are systematically gaining more and more autonomy by peaceful means, while remaining within the structures of the French state. This does not mean that granted autonomy was won independently of military actions undertaken by the Front.

**Key words:** terrorism, The National Liberation Front of Corsica, political autonomy, independence

Nie wszyscy pamiętają, że Napoleon Bonaparte urodził się 15 sierpnia 1769 r. w Ajaccio – największym mieście na Korsyce, które liczy obecnie około sześćdziesięciu pięciu tysięcy mieszkańców. Nie będę zapewne w tym miejscu oryginalny, jeśli stwierdzę, że pochodzenie Napoleona wyjaśnia późniejsze liczne sukcesy generała i jego sławnej armii. Mieszkańcy Korsyki do dzisiaj są przecież znani z upor, odporności na codzienne trudy, stanowczości w dbaniu o rodzinne tradycje. Wielu z nich posługuje się tylko językiem korsykańskim. Korsyka, podzielona w 1975 r. na dwa departamenty, stanowi obecnie odrębny region w Republice Francuskiej. Ze względu na swoje strategiczne położenie na Morzu Śródziemnym *l'Île de Beauté* (wyspa piękności), jak mówią Francuzi, jest często odwiedzana przez najważniejszych polityków. Na Korsyce tradycje niepodległościowe są ciągle żywe, a niektórzy mieszkańcy myślą o pełnej niezależności. Trudno powiedzieć, w jakim stopniu utożsamiają się z Narodowym Frontem Wyzwolenia Korsyki (*Front de Libération National de la Corse* – FLNC). Publikowane niekiedy zdjęcia separatystów pokazują, że wcale nie mamy do czynienia z pustą retoryką i zwykłą gadaniną. Zamaskowani, w odstrasżających mundurach i z bronią w ręku nie wzbudzają sympatii i zaufania. Tymczasem zauważmy, że nie we wszystkich publikacjach podejmujących problematykę terroryzmu wspomina się o Froncie [Szałaty 2002, ss. 75–94; Ebbig, Fiedler, Wekszner, Wojciechowski 2007; Mikusińska 2008].

W niniejszej wypowiedzi autor chciałby zatem odpowiedzieć na pytanie, czy Narodowy Front Wyzwolenia Korsyki zalicza się do organizacji terrorystycznych. Odpowiedź na tak sformułowane pytanie zostanie udzielona po nakreśleniu okoliczności powstania Frontu oraz po przedstawieniu podejmowanych przez niego działań. Nie zapomniano o kontekście, w jakim powstała organizacja i jej aktualnych działaniach.

W rodzimych publikacjach zwraca się przede wszystkim uwagę na terroryzm islamski. Autor uważa, że pomijanie w dyskusji nad terroryzmem europejskich organizacji używających przemocy byłoby poważnym błędem. Dlatego jakby na marginesie autor stara się odpowiedzieć na pytanie, czy Front ma dla nas jakiegokolwiek znaczenie.

Dodajmy, że w niniejszej pracy w odniesieniu do korsykańskiej organizacji używa się również takich określeń jak Front czy powszechnie znanego skrótu – FLNC.

## **Działania Narodowego Frontu Wyzwolenia Korsyki**

Stwierdziłszy powyżej, że o Froncie nie pisze się w wielu publikacjach. Nie znaczy to jednak, że jego geneza jest zupełnie pomijana w naszej literaturze. Przypomnijmy zatem, że w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku na wyspie mieszkało około stu

sześćdziesięciu tysięcy rdzennych Korsykańczyków. W ciągu dwudziestu następnych lat czterdzieści tysięcy wyjechało na kontynent. W tym czasie na wyspę przybyli emigranci z byłych kolonii, którzy mówili tylko po francusku. W 1975 r. stanowili oni już połowę wszystkich mieszkańców *l'île de Beauté*. Lokalni nacjonałiści w obawie przed utratą narodowej tożsamości zaczęli domagać się wówczas wprowadzenia do szkół języka korsykańskiego i ponownego otwarcia lokalnego uniwersytetu. W sierpniu 1975 r. kilku z nich zajęło w Alerii – miejscowości położonej we wschodniej części wyspy – farmę algierskiego osadnika. Mieli ważny pretekst. Media ujawniły bowiem, że Algierczycy zaczęli w sposób sztuczny i niedozwolony podnosić zawartość alkoholu w produkowanym winie. W wyniku zdecydowanej akcji policji organizatorzy akcji zostali aresztowani i skazani na długoletnie więzienie. W tych okolicznościach korsykańscy rebelianci postanowili utworzyć organizację bojową [Hostettler 2004, s. 589].

Narodowy Front Wyzwolenia Korsyki nie powstał zatem tak dawno – oficjalnie utworzono go 5 maja 1976 r. Aktu tego dokonano w klasztorze świętego Antoniego w Casabianca – miejscowości położonej w północno-wschodniej części wyspy. Miejsce nie było przypadkowe, miało znaczenie symboliczne. W tym samym klasztorze korsykański przywódca Filippo Antonio di Paoli proklamował w 1755 r. niepodległość wyspy. Wówczas Korsyka pozostająca (z małymi przerwami) od pięciu wieków we władaniu Republiki Genui stała się w końcu wolna. Historycy podkreślają, że Republika Korsykańska była pierwszą na świecie, która uchwaliła własną konstytucję. Zauważmy, że niewiele lat cieszyła się wolnością, gdyż w 1770 r. stała się częścią francuskiej prowincji. Po tych kilku informacjach powracamy do zamachów dokonanych na wyspie, związanych z działalnością i historią Frontu:

- 16 kwietnia 1981 r. dokonano zamachu na lotnisku we wspomnianym już Ajaccio. W wyniku wybuchu bomby zginęła jedna osoba, a osiem zostało rannych. Nie liczba ofiar jest w tym miejscu najważniejsza, lecz fakt, że wydarzenie to miało miejsce tuż po przybyciu na Korsykę prezydenta Francji Valéry'ego Giscarda d'Estainga. Jego wizyta była związana ze zbliżającymi się wyborami prezydenckimi;
- 24 grudnia 1982 r. – Front zapowiada użycie środków rewolucyjnych;
- 5 stycznia 1983 r. – dekret francuskiej rady ministrów rozwiązuje FLNC. Organizacja zostaje zatem zakazana i schodzi do podziemia;
- 13 września 1983 r. – w Bastii, drugim co do wielkości mieście na wyspie, zostaje zamordowany wysoki urzędnik państwowy, Pierre-Jean Massimi. W najbardziej krwawym 2013 r. dokonano około ośmiuset zamachów;
- 26 listopada 1990 r. – Front dzieli się na dwie części – Canal Habituel i Canal Historique. Ten drugi jest bardziej radykalny;

- 12 stycznia 1996 r. – podczas konferencji prasowej zorganizowanej przez radykalną część Frontu ogłoszono, że zaniechane zostają zamachy. Uczestniczyło w niej około sześciuset osób, które były ubrane w zasłaniające twarz mnisie kaptury. Tuż przed nimi znajdował się pokaźny arsenał broni;
- 5 października 1996 r. – w merostwie Bordeaux eksploduje bomba, która kompletnie niszczy budynek. Do zamachu przyznaje się radykalna część ugrupowania. Przypomnijmy, że w Bordeaux rządził wówczas premier Alain Juppé;
- 15 lutego 1998 r. – udany zamach w Ajaccio na Claude Erignaca, prefekta policji korsykańskiej;
- 7 kwietnia 2000 r. – zamordowany zostaje Jean-Michel Rossi, jeden z założycieli FLNC i redaktor naczelny gazety „U Ribombu”, która jest organem prasowym separatystów; być może w wydarzeniu tym należy dopatrywać się wewnętrznych porachunków wewnątrz Frontu;
- 5 stycznia 2009 r. – radykalne ramię FLNC, Unia kombatantów, wzywa do walki i obalenia oficjalnych władz korsykańskich; przyznaje się do czternastu zamachów;
- 10 września 2012 r. – członkowie FLNC podkładają bomby w siedmiu korsykańskich supermarketach. W wydanym komunikacie podają, że zamachy wpisują się w walkę społeczną prowadzoną przez różne organizacje korsykańskie; powodem – jak twierdzą członkowie FLNC – jest kolonizacja wyspy prowadzona nieustannie przez Francję;
- 16 października 2012 r. – w Ajaccio zamordowana zostaje Antoine Sollacaro, która w latach studenckich była związana z działalnością nacjonalistyczną. W chwili morderstwa Sollacaro była obrończynią praw człowieka i przeciwniczką stosowania wszelkiej przemocy;
- 14 listopada 2012 r. – w Ajaccio zamordowano Jascquesa Nacera, powszechnie znanego i szanowanego handlowca, który był związany z ruchem nacjonalistycznym;
- 7 grudnia 2012 r. – w wyniku zamachów bombowych zniszczonych zostaje w różnych częściach wyspy dwadzieścia sześć budynków. Do zamachów przyznaje się kilka dni później Unia kombatantów [*Corse: le FLNC, près de 40 ans de violences*];
- 25 listopada 2013 r. – zamordowany zostaje Jean-Luc Chiappini, dyrektor regionalnego parku narodowego. Stu czterdziestu żandarmów przesłuchiwało dziesiątki osób. W wyniku przeprowadzonej operacji zatrzymano pięć osób podejrzanych o powiązania z zamachami. Oskarżono ich nie tylko o terroryzm, lecz także o przemyt broni i produkowanie materiałów wybuchowych;
- 25 czerwca 2014 r. – w komunikacie opublikowanym na łamach miesięcznika „Corsica” członkowie Frontu zapowiedzieli złożenie broni i progresywne wycho-dzenie z podziemia. W swoim oświadczeniu napisali, że decyzja została podję-



ta po długiej debacie. Na względzie miano przede wszystkim bezpieczeństwo i przyszłość miejscowej ludności. Zaznaczając, że droga do politycznego rozwiązania istniejących problemów będzie długa i trudna, Front podkreśla zdecydowanie, że wyspa należy do Korsykańczyków. Ci wszyscy, którzy uważają inaczej, są w dużym błędzie. W komunikacie podkreślono z satysfakcją, że w działania zmierzające do uzyskania niepodległości zaangażowani są młodzi mieszkańcy wyspy. Lud korsykański przynależy bowiem do Korsyki [*Le communiqué du FLNC*].

W krótkim podsumowaniu zauważmy, że w swojej niedługiej działalności Front zasadniczo ograniczał zbrojne wystąpienia do Korsyki. Jego członkowie zazwyczaj podkładali bomby w miejscach publicznych, takich jak sklepy czy lotnisko. Front przeprowadził kilka zamachów na znaczące osoby, które były przedstawicielami władz francuskich. Zamordowanych zostało także kilka osób związanych z nacjonalistami korsykańskimi. Wymienia się zasadniczo dwa powody takiej sytuacji. Pierwszym z nich mogą być wewnętrzne porachunki i konflikty wśród samych członków Frontu; za morderstwami mogą stać także osoby mające kontakty ze zorganizowaną przestępczością. W ostatnich latach członkowie Frontu byli bowiem związani ze środowiskami przestępczymi. Z sytuacją taką spotykamy się zawsze tam, gdzie występuje zjawisko terroryzmu.

## Front w perspektywie dążeń autonomicznych Korsykańczyków

Tymczasem należy stwierdzić, że ostatnia wymieniona powyżej decyzja FLNC wynikała z coraz większego oporu mieszkańców wobec działań militarnych. Mieszkańcy Korsyki nie akceptowali już akcji zbrojnych i całkowitego oddzielenia się wyspy od Republiki. Nasuwa się tymczasem jedna cenna uwaga. Układając dzieje każdego narodu, jedni będą podkreślać prowadzone wojny i działania zbrojne, drudzy będą zaś prezentować wszystkie inicjatywy pokojowe i rozwiązania polityczne, których nie brakuje także w dziejach *l'Île de Beauté*.

Warto też zauważyć, że dążenia niepodległościowe na Korsyce związane są z dziejami innych narodów. Mianowicie, w 1962 r. niepodległość uzyskała Algieria. W negocjacjach zwyciężyło prawo do samostanowienia, które zdominowało obowiązującą zasadę niepodzielności Republiki. Zrozumieli to Korsykańczycy. O niepodległości wyspy na początku lat sześćdziesiątych zaczęła myśleć młodzież studiująca na francuskich uniwersytetach. Na Korsyce stale też wysuwano żądania ponownego otwarcia uniwersytetu w Corte – mieście leżącym w samym centrum północnej

części wyspy, które obecnie liczy około sześciu tysięcy mieszkańców. W czasach niepodległej Republiki Korsykańskiej Corte pełniło funkcję stolicy, uniwersytet zaś powstał w 1765 r. Odwiedzali go Jean Jacques Rousseau i nie mniej sławny Voltaire. Zamknięty po trzech latach musiał czekać ponad dwa wieki, zanim został ponownie otwarty w 1981 r.

W latach sześćdziesiątych mieszkańcy *l'Île de Beauté* przypomnieli sobie o prawie Maurice'a Deixonne'a. Mianowicie, dziesięć lat wcześniej ten socjalistyczny polityk doprowadził do uchwalenia we Francji prawa zezwalającego na naukę w ramach fakultetów niektórych języków regionalnych. Początkowo prawem tym objęto język bretoński, baskijski i kataloński. Korsykańscy musieli poczekać jeszcze niemal trzydzieści lat. W tej kwestii trzeba wspomnieć o 17 maja 2013 r. Korsykański parlament uchwalił wówczas (z 70% poparciem deputowanych) prawo uznające korsykański za oficjalny, obok francuskiego, język obowiązujący na wyspie. Był to jeden z powodów, dla których na wyspę przybył 3 czerwca 2013 r. Manuel Valls – późniejszy premier, a wówczas minister spraw wewnętrznych w rządzie François Hollande'a. Drugim powodem jego wizyty były problemy bezpieczeństwa i rozwoju ekonomicznego wyspy po serii zamachów, do jakich doszło w 2012 r. Stanowczy polityk podkreślił – jak czytamy w dzienniku „Corse-Matin” – że w swoim działaniu jest zdecydowany, aby przezwyciężyć poczucie zagrożenia wśród mieszkańców. Valls przekonywał, że Korsykańscy są pierwszymi ofiarami, jak to określił, lokalnej przemocy i mafijnych porachunków. Zaznaczył także, że język francuski, Republika i jej wartości nie stanowią przedmiotu negocjacji, zwłaszcza pod presją i dyktatem gróźb oraz wybuchów bombowych. Przypominał, że w 2001 r. wprowadzono nauczanie języka w szkołach publicznych, a rząd wywiązuje się ze swoich zobowiązań. Dodał, że jedynym językiem Republiki jest francuski. Jest nie do pojęcia – twierdził minister – aby na jednej części jego terytorium inny język został uznany za oficjalny.

Mieszkańców wyspy do głębi poruszyło stwierdzenie ministra, że „przemoc jest zakorzeniona w kulturze korsykańskiej” [Manuel Valls: „La violence est enracinée dans la culture corse”]. Z zaproszenia na spotkanie z Vallsem podczas jego pobytu na wyspie nie skorzystał François Alfonsi, miejscowy polityk i poseł do Parlamentu Europejskiego, który wywodzi się z umiarkowanego ruchu nacjonalistycznego. W wydanym oświadczeniu napisał, że uznanie języka korsykańskiego odbyło się przez demokratycznie wybrany lokalny parlament. Omawiano wówczas także inne kwestie, takie jak statut obcokrajowców mieszkających na wyspie oraz kwestie finansowe. Według mieszkańców wyspy – napisał Alfonsi – kwestia języka zasługuje na poważne rozważenie. Nawet więcej, wszystkie istniejące problemy powinny zostać rozwiązane wspólnie. Wypowiedzi premiera nie przynosiły nadziei na wyrozumia-

ty dialog. Unijny poseł wyraził jednak nadzieję, że w końcu zmieni się polityka Francji wobec Korsyki i otwarta zostanie droga do dialogu [*François Alfonsi décline l'invitation de Manuel Valls*].

Powiedzmy w tym miejscu rzecz jeszcze inną. Korsykańcy nie zawsze wysuwali radykalne żądania, jednak byli przekonani, że należy się im duża autonomia. Umiarkowani politycy – niezależnie od działań Frontu – domagali się zawsze większych dotacji na gospodarczy i turystyczny rozwój regionu. Dzisiaj podkreślają niepowtarzalny charakter wyspy i swoją odrębną kulturę. Ich działania doprowadziły do uzyskania pewnej autonomii. Obecnie posiadają prawo zezwalające na prowadzenie własnej polityki finansowej i administracji, choć oczywiście zgromadzenie korsykańskie pozostaje formalnie podporządkowane rządowi francuskiemu. W lipcu 2003 r. przeprowadzono na Korsyce referendum, w którym mieszkańcy mieli opowiedzieć się, czy chcą rozszerzenia autonomii. Nieznaczną większością głosów odrzucono zaproponowane przez rząd Jacquesa Chiraca propozycje. Radykalni separatyści nie uzyskują zatem zdecydowanego poparcia wśród mieszkańców wyspy [Rudnicki 2007, ss. 51–58]. Będą oni jednak dochodzić do głosu tak długo, jak wśród polityków, zarówno miejscowych, jak i rządowych, będziemy spotykać się z korupcją i marnotrawieniem pieniędzy przyznawanych na rozwój wyspy.

## Pytania i spostrzeżenia

Na końcu niniejszej wypowiedzi należy postawić co najmniej dwa pytania. Po pierwsze, czy Narodowy Front Wyzwolenia Korsyki jest organizacją terrorystyczną. Kwestia ta wcale nie jest oczywista, a tym bardziej akademicka. Dotyczyć może każdego mieszkańca Unii Europejskiej. Przypomnijmy zatem sławne wystąpienie Jasera Arafata w genewskiej siedzibie Organizacji Narodów Zjednoczonych, 13 listopada 1974 r. Przewodniczący OWP miał wówczas ze sobą oliwną gałązkę i, jak przekonywał, „przynoszący wolność pistolet bojowy”. Po raz pierwszy, miejmy nadzieję, że ostatni, w ONZ wystąpił jakkolwiek przywódca z pistoletem [Gebert 2004, s. 101]. Nas interesuje jego wypowiedź na temat terroryzmu. Różnica między terrorystą a rewolucjonistą – mówił przewodniczący OWP – zależy od tego, o co każdy z nich walczy. Oczywiście ten, kto występuje w słusznej sprawie i walczy o wolność i wyzwolenie swojej ojczyzny z rąk najeźdźcy, osadnika i kolonizatora, nie może być nazywany terrorystą. W innym wypadku ludność amerykańska podejmująca walkę o wyzwolenie od brytyjskich kolonizatorów musiałaby być określana jako terroryści [*Speech by Yasser Arafat*]. Czy można jednak dzisiaj w realiach europejskich odwoływać się do przemocy, skoro istnieją inne skuteczne sposoby dochodzenia swoich roszczeń? Zapytajmy za-

tem – jak rozpoznać terroryzm? Rozstrzygnięcie kwestii nie jest proste, zwłaszcza jeśli przypomnimy, że istnieje ponad dwieście definicji terroryzmu. Tomasz Białek [2005, ss. 55–56] do działań terrorystycznych zalicza takie, które mają na celu rozluźnienie więzi społecznych, wywołanie chaosu i zaburzeń w procesach decyzyjnych podejmowanych przez grupy rządzące w danym państwie. W swojej analizie wymienia także przedsięwzięcia wzbudzające w miejscowej ludności wrogość wobec osób określanych zwykle jako „obcy”. Terrorysty dążą do tego, aby stworzyć warunki o podłożu psychologiczno-społecznym mające doprowadzić do gruntownych zmian w porządku politycznym oraz prawnym danego państwa. Widzimy zatem, że większość z wymienionych elementów znajduje swoje odzwierciedlenie w działaniach Narodowego Frontu Wyzwolenia Korsyki. Przekonanie, że Front jest organizacją terrorystyczną wydaje się tym bardziej zasadne, kiedy pomyślimy o środkach, za pomocą których dążył do osiągnięcia swoich celów. Terrorysty posługują się zazwyczaj materiałami wybuchowymi. Oczywiście, nowoczesne technologie pozwalają na stosowanie całkiem innych, równie groźnych metod. W obliczu współczesnych zagrożeń należy powiedzieć, że zamachy dokonywane przez członków Frontu nie miały większego znaczenia dla całej Europy, a tym bardziej świata. Pamiętajmy, że Front był (i jest) organizacją lokalną, która w swoich działaniach, poza pojedynczymi przypadkami, ograniczała się wyłącznie do terytorium *l'île de Beauté*. Metody stosowane przez FLNC nie zyskały nigdy aprobaty całego społeczeństwa korsykańskiego, które powolnymi, aczkolwiek zdecydowanymi krokami, dąży do samorządności. Oczywiście współcześnie naruszenie granic terytorialnych jakiegokolwiek państwa w Europie stanowi poważne zagrożenie dla całego kontynentu.

Warto na koniec zapytać, czy Front ma dla nas jakiegokolwiek znaczenie. Wydaje się, że można udzielić na to pytanie twierdzącej odpowiedzi. Zastanowienia wymagają mocno podkreślane przez Korsykańczyków kwestie odrębności kulturowej i wezwania do poszanowania języka. W art. 27. naszej ustawy zasadniczej przeczytamy, że „w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski. Przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych”. Z tego też powodu dopuszczone jest nauczanie w szkołach publicznych języka litewskiego czy też kaszubskiego. Ponadto w kontekście naszego bezpieczeństwa trzeba też bacznie przyglądać się wszelkim dążeniom autonomicznym na naszym terytorium. Wszystkie bowiem lokalne inicjatywy, jeśli są blokowane, jak dobrze wiemy z najnowszej naszej historii, prowadzą tylko do radykalniejszych wystąpień, których skutki nigdy nie są przewidywalne.

## Bibliografia

Białek T. (2004), *Terroryzm. Manipulacja strachem*, Studio Eska, Warszawa.

*Corse: le FLNC, près de 40 ans de violences*, <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2014/06/25/01016-20140625ARTFIG00415-corse-le-flnc-pres-de-40-ans-de-violences.php> [dostęp: 12.09.2015].

Ebbig P., Fiedler R., Wejksznar A., Wojciechowski S. (2007), *Leksykon współczesnych organizacji terrorystycznych*, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań.

*François Alfonsi décline l'invitation de Manuel Valls*, <http://www.corsematin.com/article/assemblee-de-corse/francois-alfonsi-decline-linvitation-de-manuel-valls.1014715.html> [dostęp: 13.09.2015].

Gebert K. (2004), *Wojna czterdziestoletnia*, Świat Książki, Warszawa.

Hostettler N. (2004), *Akcje terrorystyczne nacjonalistów korsykańskich przeciwko Francji* [w:] B. Zasięzna (red.), *Encyklopedia terroryzmu*, MUZA, Warszawa.

*Le communiqué du FLNC*, [http://www.alcudina.fr/Le-communique-du-FLNC\\_a1102.html](http://www.alcudina.fr/Le-communique-du-FLNC_a1102.html) [dostęp: 13.09.2015].

*Manuel Valls: La violence est enracinée dans la culture corse*, <http://www.corsematin.com/article/corse/manuel-valls-%C2%ABla-violence-est-enracinee-dans-la-culture-corse%C2%BB.989548.html> [dostęp: 14.09.2015].

Mikusińska A. (wyd.) (2008), *Politologia. Przewodnik encyklopedyczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Rudnicki B. (2007) (red.), *Korsyka. Podróże marzeń*, Mediaprofit, Warszawa.

*Speech by Yasser Arafat*, <https://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/arafat-74-en> [dostęp: 13.09.2015].

Szalaty M. (2002), *Współczesne organizacje terrorystyczne* [w:] V. Kwiatkowska-Duraj (red.), *Terroryzm. Materiały z sesji naukowej Toruń 11 kwietnia 2002 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.