

BEZPIECZEŃSTWO RP

HISTORIA – EKONOMIA – POLITYKA

STUDIA Z ZAKRESU
BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

BEZPIECZEŃSTWO RP

HISTORIA – EKONOMIA – POLITYKA

Uniwersytet Pedagogiczny
im. Komisji Edukacji Narodowej
w Krakowie
Prace Monograficzne nr 682

BEZPIECZEŃSTWO RP

HISTORIA – EKONOMIA – POLITYKA

STUDIA Z ZAKRESU
BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

redakcja naukowa

Andrzej Żebrowski, Andrzej Jaeschke, Robert Kłaczyński

Recenzenci:

dr hab. Jacek Zieliński, prof. UPH

prof. dr hab. Marek Żmigrodzki

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UP

Kraków 2013

projekt okładki Janusz Schneider

ISSN 0239-6025

ISBN 978-83-7271-848-82

Wydawnictwo Naukowe UP

Redakcja / Dział Promocji

30-084 Kraków, ul. Podchorążych 2

tel./faks: 12-662-63-83, tel. 12-662-67-56

e-mail: wydawnictwo@up.krakow.pl

Zapraszamy na stronę internetową

<http://www.wydawnictwoup.pl>

Układ typograficzny i łamanie Janusz Schneider

druk Zespół Poligraficzny UP, zam. 76/13

Bezpieczeństwo RP

– wymiar gospodarczy

Gaz łupkowy a bezpieczeństwo energetyczne Polski. Programy wyborcze partii politycznych w roku 2011

Międzynarodowa Agencja Energetyczna (MAE) w swoim raporcie opublikowanym w grudniu 2011 r. stwierdziła, że sytuacja międzynarodowa, niepokoje na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, światowy kryzys ekonomiczny oraz brak integralności finansowej państw, nie sprzyjają projektowaniu i realizacji założeń nowoczesnej polityki energetycznej. Niestety wzrost popytu na ropę będzie wiązał się także z wzrostem cen, co uwarunkowane jest rosnącymi kosztami eksploatacji tego surowca. W raporcie zapowiedziano dalszy wzrost globalnego zapotrzebowania na energię. Alternatywą dla ropy naftowej jest gaz zarówno konwencjonalny jak i pochodzący ze źródeł niekonwencjonalnych. Udział tego ostatniego w globalnym zapotrzebowaniu na energię także ma wzrastać. To pozytywne zjawisko, zwłaszcza że gaz niekonwencjonalny jest znacznie bardziej rozproszony terytorialnie, co lepiej wróży gwarancji bezpieczeństwa energetycznego. Jednak w raporcie podkreślono także bardzo wyraźnie, że bez odpowiedzi na postulaty ochrony środowiska sukces gazowy nie będzie możliwy. Dlatego twórcy raportu pisząc o „złotym wieku gazu ziemnego” jednocześnie podkreślają, że konieczne będzie przyjęcie także „złotych standardów jego produkcji”. Rosja nadal pozostanie największym eksporterem gazu na Zachód, jednak systematycznie będzie poszerzać także współpracę z rynkami azjatyckimi, co w perspektywie długofalowej może prowadzić do zmiany obecnych proporcji.

Wciąż bardzo istotna będzie energia produkowana z węgla, co pod znakiem zapytania stawia postulaty dalszego ograniczania emisji dwutlenku węgla. Prognozowany jest także kryzys rozwoju energetyki jądrowej, jednak raport przestrzega przed zaniedbaniami w tym zakresie, które mogą być niebezpieczne w skutkach. Twórcy raportu przewidują także wzrost znaczenia w produkcji energii elektrycznej odnawialnych źródeł energii z 3 do 15%, co pociągnie za

sobą konieczność zwiększenia subwencji, ale będzie miało pozytywne skutki, także środowiskowe w perspektywie długofalowej¹.

Gaz łupkowy staje się w Polsce przedmiotem coraz bardziej politycznej i emocjonalnej debaty publicznej. Z jednej strony budzi olbrzymie nadzieje na niezależność energetyczną, finansową i polityczną państwa, z drugiej coraz częściej jest zarzewiem dramatycznej batalii przerażonych mieszkańców terenów objętych wydobywaniem o ochronę zagrożonego środowiska naturalnego. To czego w tym sporze brakuje najbardziej, to rzetelna informacja i otwarta debata. Pierwsze optymistyczne dane Międzynarodowej Agencji Energetycznej wskazywały, że na terenie Polski znajduje się prawdopodobnie 5,3 bln m³ gazu łupkowego. Informacje te rozpały wyobraźnię także polskich polityków. Niektórzy z nich chętnie wykorzystywali ten temat w parlamentarnej kampanii wyborczej 2011, widzieli w tym szansę na stanie się „drugą Norwegią” oraz na odzyskanie właściwej pozycji na geopolitycznej mapie Europy.

Z badań przeprowadzonych przez CBOS w 2011 r. wynika, że 73% Polaków opowiada się za wydobywaniem gazu niekonwencjonalnego, przeciwnych jest 4%, a 23 % nie ma na ten temat wyrobionej opinii. Nieco mniej, bo 56%, deklaruje poparcie dla eksploatacji gazu łupkowego w pobliżu miejsca zamieszkania, 21% jest do tego nastawiona krytycznie, a 23% nie ma zdania. Wśród badanych powszechne (80%) jest przekonanie, że wydobywanie gazu ze złóż łupkowych częściowo uniezależni nasz kraj od importu, a tym samym zwiększy nasze bezpieczeństwo energetyczne. 43% respondentów wierzy, że technologie wydobywcze są bezpieczne zarówno dla środowiska naturalnego jak i zdrowia ludzkiego, sceptycznie nastawionych jest 14%, a nieco ponad 40% nie ma zdania. Z badań wynika także, że Polacy w większym stopniu popierają inwestycje w eksploatację gazu łupkowego niż inwestycje w energię atomową. Ponad połowa Polaków (53%) jest przeciwnych budowie elektrowni jądrowej. Odsetek przeciwników wzrósł o 14 punktów procentowych po awarii w kompleksie nuklearnym Fukushima I w marcu 2011 r. Mimo to polski rząd podtrzymuje deklarację ukończenia budowy elektrowni jądrowej do 2020 r.² Swoje wsparcie zadeklarowała Polska Grupa Energetyczna (PGE), która planuje przeprowadzenie własnej kampanii informacyjnej dotyczącej energetyki jądrowej skoordynowanej z kampanią projektowaną przez rząd³.

¹ *World Energy Outlook. Synteza 2011*, http://www.iea.org/weo/docs/weo2011/es_polish.pdf [12. 04. 2012].

² *Wydobywać? Polacy o gazie łupkowym*, „Komunikat z Badań CBOS” 2011, nr 112, *Energetyka jądrowa w Polsce – za czy przeciw*, Ibidem nr 48.

³ *PGE rozreklamuje atom*, „Gazeta Wyborcza” 14.10.2011, s. 35, <http://poznajatom.pl/> [12. 04.2012].

W maju 2011 r. na wniosek ugrupowania Polska jest Najważniejsza (PJNI) w Sejmie przedstawiono informację na temat poszukiwań i eksploatacji gazu łupkowego⁴. Polscy politycy w obliczu uzależnienia od gazu rosyjskiego, mając świadomość kapitałochłonnego charakteru odnawialnych źródeł energii oraz konieczności wypełnienia zobowiązań klimatycznych, coraz częściej spoglądają z nadzieją na perspektywę eksploatacji łupków gazonośnych. Zgadniają się, że inwestycje w politykę wydobywczą są Polsce potrzebne. Pamiętajmy, że nie we wszystkich krajach, które myślą o eksploatacji złóż łupkowych, panuje tak powszechna zgoda. Jako przykład można wskazać Bułgarię czy Rumunię.

Państwo polskie w ostatnich latach wydało ponad 100 koncesji poszukiwawczych koncernom wydobywczym. Ogromne emocje towarzyszyły pierwszym pracom badawczym. Opadły one nieco po opublikowaniu raportu Państwowego Instytutu Geologicznego. Z przedstawionych danych wynika, że zasoby gazu łupkowego w Polsce wahają się między 346 a 768 mld m³, co pozwoli zaspokoić nasze potrzeby na 35 do 65 lat. Posiadamy także od 215 do 268 mln ton ropy łupkowej, co stanowi 10-krotność zasobów polskiej konwencjonalnej ropy i wystarczy na 10 do 12 lat. W oparciu o te dane tracimy zatem palmę pierwszeństwa, jako kraj posiadający największe złoża gazu łupkowego w Europie. Jednak eksperci podkreślają, że raport powstał na podstawie badań prowadzonych jeszcze w okresie PRL i nie odwoływał się do wyników pochodzących z nowych odwiertów. Twórcy raportu akcentują fakt, że ma on charakter otwarty, a dane będą weryfikowane i publikowane co dwa lata⁵. To nadal bardzo istotna wielkość, choć wraz ze spadkiem zasobów należy liczyć się także ze wzrostem kosztów produkcji gazu⁶.

Odwołując się do tematyki bezpieczeństwa energetycznego w kontekście eksploatacji gazu łupkowego poruszanej w czasie wyborów parlamentarnych z 2011 r., można zadać pytanie, czy to kolejny aspekt dzielący nasze środowiska polityczne, czy też przeciwnie wielki projekt na miarę naszej akcesji w UE czy NATO. Przedsięwzięcie, które pozwoli ponad podziałami partyjnymi zrobić coś dla Polski. A być może i dla nas samych, dla nas jako społeczeństwa, pozwalając wyzwolić energię współpracy, tak przecież Polsce potrzebną a jednocześnie tak w ostatnich latach zdeprecjonowaną.

⁴ A. Czerwiński, *Polska bardziej bezpieczna z gazem łupkowym*, <http://www.andrzejczerwinski.pl/polska+bardziej+bezpieczna+z+gazem+lupkowym.html> [12.04.2011].

⁵ *Ocena zasobów wydobywczych gazu ziemnego i ropy naftowej w formacjach łupkowych dolnego paleozoiku w Polsce (Basen bałtycko-podlasko-lubelski)*, Państwowy Instytut Geologiczny, Warszawa 2012, s. 5.

⁶ P. Poprawa, *Bezценne złoża*, <http://www.institutobywatelski.pl/5574/komentarze/bezcentne-zloza> [13.04.2012].

Sprawa bezpieczeństwa energetycznego budziła w czasie kampanii także powszechne zainteresowanie mediów. Wypowiadali się w tej kwestii politycy reprezentujący wszystkie główne partie parlamentarne. Jednym z rozpatrywanych zagadnień była dynamicznie rozwijająca się dyskusja związana właśnie z gazem łupkowym. Premier Donald Tusk prognozował, że w roku 2015 Polska będzie mogła już czerpać korzyści komercyjne z wydobycia tego gazu. W opinii zaś ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego kraj nasz miał stać się drugą Norwegią, a minister Paweł Graś przewidywał, iż część dochodów pozyskanych dzięki wydobyciu gazu z łupków zostanie przeznaczona na dofinansowanie rent i emerytur. Jeszcze większe nadzieje z eksploatacją gazu łupkowego wiązały partie opozycyjne. W swoim programie wyborczym mówił o tym m.in. poseł Prawa i Sprawiedliwości (PiS) Dawid Jackiewicz⁷. Jego wypowiedź pozostawała w ścisłym związku z partyjnymi tezami programowymi partii, która stosunkowo dużo miejsca poświęciła zagadnieniom bezpieczeństwa energetycznego, wskazując zasadnie, że jest to „obecnie jeden z ważniejszych tematów w międzynarodowych stosunkach politycznych i gospodarczych”⁸. Omówiono zagadnienia dotyczące gazu ziemnego, gazu łupkowego, ropy naftowej i paliw, energii elektrycznej, węgla kamiennego i brunatnego oraz korespondującą z tymi problemami politykę klimatyczną. Zdaniem autorów programu PiS podstawą działań rządu w tym zakresie powinien być interes narodowy kraju. W ich ocenie konieczne jest stworzenie „konkurencyjnego rynku”, którego istotą powinno być wdrożenie regulacji wynikających z tzw. III Pakietu energetycznego UE, z czym nierozdzielnie wiąże się prowadzenie polityki zmierzającej do dywersyfikacji dostaw gazu. W tym zakresie twórcy programu postulują przyspieszenie budowy terminala LNG w Świnoujściu oraz dalsze wzmocnienie infrastruktury gazu ziemnego poprzez rozwój spółki zarządzającej krajowym przesyłem gazu – Operator Gazociągów Przesyłowych Gaz-System S.A.

Jednak najwięcej miejsca w zakresie bezpieczeństwa energetycznego poświęcono zagadnieniu eksploatacji gazu łupkowego oraz stworzeniu sprawnego systemu zarządzania jego wydobyciem. W opinii PiS jest to historyczna szansa na niezależności ekonomiczną i geopolityczną Polski (dywersyfikacja, a tym samym bezpieczeństwo dostaw, liberalizacja rynku, uniezależnienie od Rosji, uwolnienie cen gazu). Realizacja tych planów może mieć większe znaczenie w wymiarze bezpieczeństwa narodowego niż członkostwo w NATO – „Polska stająca się w perspektywie dekady eksporterem gazu, zdolna do powstrzymania

⁷ D. Jackiewicz, *Strategia dla gazu łupkowego*, „Uważam Rze” – Materiał Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość 2011.

⁸ *Polska Nowoczesna, Polska Solidarna, Polska Bezpieczna – Program Prawa i Sprawiedliwości 2009–2011*, s. 230.

narastającego i spłaty istniejącego zadłużenia, Polska dysponująca nadwyżkami w budżecie umożliwiającymi strategiczne inwestycje i rozwój to Polska bezpieczna, która będzie ważnym partnerem na forum międzynarodowym⁹. To kierunkowy sposób myślenia PiS, niewątpliwie zasadny, pod jednym wszakże warunkiem, że gaz łupkowy „spełni” te życzenia – ilościowo, jakościowo, ekonomicznie i w końcu geopolitycznie. Zważywszy, że to dopiero początek działań, warto racjonalizować tezy i oczekiwania, jak chociażby, słuszna ideowo, ale niestety postulowana bez należytego rozpoznania teza partii, iż „projekt wydobywania gazu łupkowego winien zyskać miano strategicznego projektu narodowego, nie tylko ponad podziałami politycznymi, ale ponad wszelkimi podziałami, jako wysiłek całego narodu w imieniu państwa polskiego”. PiS postuluje tu, podobnie jak w wymiarze militarnym, współpracę ze Stanami Zjednoczonymi, powołując się na ich doświadczenie w wydobywaniu gazu łupkowego. Dla zabezpieczenia ochrony środowiskowej i zrównoważonej polityki wydobywczej do rozważenia pozostawia sprawę obowiązku mniejszościowego udziału państwa w projektach wydobywczych, podkreślając jednocześnie obowiązek sprawowania kontroli państwa nad infrastrukturą przesyłową. W związku z tym krytykuje i jednocześnie wnioskuje nowelizację prawa geologicznego i górniczego, przyjętego przez koalicję PO–PSL w czerwcu 2011 r., a popartego częściowo przez lewicę. PiS uważa, że nie zabezpiecza ono należycie interesów Skarbu Państwa jako właściciela surowców naturalnych, ponieważ inwestor nie ma obowiązku dzielić się z państwem polskim „w znacznym stopniu zyskami”¹⁰. Postuluje utworzenie w nowym parlamencie specjalnej Komisji ds. Zagospodarowania i Wykorzystania Złóż Gazu w Polsce. W trakcie kampanii wyborczej potwierdzał te opinie główny ekspert PiS w tym zakresie prof. Mariusz Orion Jędrysek¹¹. Polemikę z tym stanowiskiem na swojej stronie internetowej opublikowało w październiku 2011 r. Ministerstwo Ochrony Środowiska, dementując część zarzutów¹².

Jak już wspomniałam, zdaniem twórców programu PiS, eksploatacja gazu łupkowego powinna zostać oparta na współpracy ze Stanami Zjednoczonymi. Przemawia za tym ich doświadczenie techniczne, technologiczne i eksploata-

⁹ Ibidem, s. 231.

¹⁰ Ibidem, s. 232.

¹¹ W latach 2005–2007 sprawował urząd podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska pełniąc jednocześnie funkcję głównego geologa kraju. 29 września 2011 r. był głównym uczestnikiem, obok europosła J. Kurskiego i posła PiS D. Jackiewicza, konferencji na temat gazu łupkowego, która odbyła się we Wrocławiu. On-line: <http://www.youtube.com/watch?v=9kxR-cPbOYSg> [16.01.2012].

¹² Polska zyskuje na gazie łupkowym, on-line: http://www.mos.gov.pl/arttykul/2427_sprostowania_poz_a_aktualnosciami/16729_polska_zyskuje_na_gazie_lupkowym.html, [16.01.2012].

cyjne. Są ponadto największym konsumentem gazu na świecie, co ma poważny wpływ na jego cenę. To sensowne założenie. Stanom Zjednoczonym powszechnie przypisuje się także autorstwo metody wydobywczej tzw. szczelinowania hydraulicznego¹³. Wiosną amerykańska Agencja Informacji Energetycznej (EIA) oszacowała zasoby gazu łupkowego w Polsce. Fakt, że w polskich łupkach jest gaz, potwierdziła także brytyjska firma 3Legs Resources i PGNiG w ramach testów przeprowadzonych na Pomorzu.

Nie wszyscy jednak są zgodni, czy jest to metoda bezpieczna dla środowiska, zwłaszcza gdy w grę wchodzi niebezpieczeństwo skażenia wody. W Europie największym sceptykiem jest Francja¹⁴. Oficjalnie postawa ta ma związek z kwestiami technicznymi i technologicznymi, jednak nie można wykluczyć względów politycznych, szczególnie w kontekście relacji francusko-rosyjskich¹⁵. We wrześniu 2011 r. sytuację starała się uspokoić Międzynarodowa Agencja Energetyki, której główny ekonomista dr Fatih Birol potwierdził, że wydobycie gazu łupkowego w większości przypadków odbywa się bez uszczerbku dla środowiska.

Perspektywa wydobycia polskiego gazu łupkowego może wydawać się nęcąca także dla samej UE. Gdyby bowiem eksploatacja okazała się sukcesem, UE zdecydowanie mogłaby ograniczyć wydatki na import gazu. Pytanie jednak podstawowe nadal brzmi: czy wydobycie gazu łupkowego jest opłacalne? Parlament Europejski tuż przed wyborami przygotowywał się do szeregu debat dotyczących eksploatacji gazu łupkowego. Komisja Ochrony Środowiska przedstawiła m.in. krytyczny raport na temat wydobycia gazu, przygotowany przez niemiecką firmę

¹³ Metoda szczelinowania hydraulicznego polega na wtłoczeniu pod ziemię pod bardzo wysokim ciśnieniem specjalnej cieczy przygotowanej z wody, piasku i dodatków chemicznych w celu wytworzenia pęknięć w skałach i wypchnięciu gazu do góry. Por. S. Rychlicki, J. Siemek, *Gaz niekonwencjonalny – charakterystyka złóż i technologia wydobycia*, [w:] *Gaz niekonwencjonalny – szanse dla Polski i Europy? Analiza i rekomendacje*, Instytut Kościuszki, Kraków 2011, s. 27–28; Raport Orlenu: *Gaz łupkowy. Podstawowe informacje*, Warszawa 2010, s. 21–23.

¹⁴ A. Kublik, *Łupki w Europarlamentcie*, „Gazeta Wyborcza” 5.10.2011, s. 27, http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,9675142,Gaz_lupkowy_szansa_czy_zagrozenie_.html, [13.04.2012]. Przeciwnie eksploatacji gazu łupkowego są także Czechy czy Walia, a ostatnio Bułgaria i Rumunia. Odwrotną postawę przyjęły Serbia i Irlandia, choć w przypadku tej ostatniej procedury, zwłaszcza prawne, są bardzo mało zaawansowane.

¹⁵ We Francji oficjalnie sprzeciw dotyczy nie tyle łupków gazonośnych, co metody, którą są pozyskiwane. Rząd francuski pomimo początkowo udzielonych koncesji na badania poszukiwawcze, ostatecznie wprowadził na drodze ustawowej rygorystyczne ograniczenia. Powołując się na względy środowiskowe zakazał stosowania w eksploatacji metody szczelinowania hydraulicznego, nie zakazując jednak stosowania alternatywnych technik wydobywczych. Por. *France: A Review of Hydraulic Fracturing Restrictions*, <http://www.naturalgaseurope.com/france-imposes-shale-gas-restrictions-3107> [12.04.2012].

doradczą Ludwig Bölkow Systemtechnik. Dziś dyskusja nabiera coraz większego tempa.

W problematykę bezpieczeństwa energetycznego, poruszaną w kampanii wyborczej PiS wpisują się także ropa naftowa i paliwa płynne. W opinii twórców programu należy przede wszystkim dążyć do „wzmocnienia krajowego potencjału wytwórczego paliw płynnych oraz zapewnić bezpieczeństwo dostaw surowca do polskich rafinerii”¹⁶. Aby zrealizować te cele, należy zrezygnować z prywatyzacji Grupy Lotos, co zdaniem ekspertów PiS ma służyć jedynie „łataniu” przez rząd dziurawego budżetu kosztem spółki o strategicznym znaczeniu dla Skarbu Państwa (Naftoport – to jedyny port, przez który Polska może transportować ropę zakupioną na rynkach światowych). Należy w związku z tym poszukiwać nowych źródeł i dróg dostaw, co wiąże się z koniecznością przyspieszenia realizacji projektu budowy rurociągu Odessa–Brody–Płock–Gdańsk. Warto przypomnieć, że był to sztandarowy pomysł śp. Lecha Kaczyńskiego, realizowany bez powodzenia. Projekt ten miał zapewnić bezpieczeństwo dostaw oraz zwiększyć rynkową wartość PKN Orlen i wspomnianej Grupy Lotos, a także ustalić obciążenia fiskalne na poziomie minimalnym, wymaganym przez prawo unijne. PiS w związku z tym podkreśla także konieczność pozostawienia w zakresie kompetencji państwa uprawnień kontrolnych wobec infrastruktury przesyłowej oraz magazynowania ropy naftowej i paliw. Z punktu widzenia strategicznego i komercyjnego nieodzowna jest jego zdaniem rozbudowa potencjału magazynowego (magazyny podziemne) służącego Polsce i państwom nadbałtyckim oraz krajom Grupy Wyszehradzkiej¹⁷.

Zdaniem autorów programu PiS należy zwrócić także szczególną uwagę na problemy elektroenergetyki. Sieć przesyłowa jest stara, budowana w latach 40. i 50. XX wieku (uruchomiono jedynie blok w Bełchatowie, innych inwestycji nie ma). Może to doprowadzić z czasem do paradoksu, iż rozwijająca się mimo kryzysu gospodarka polska zostanie pozbawiona regularnych dostaw prądu. Rozwiązaniem tych problemów ma być forsowany przez rząd projekt budowy elektrowni jądrowej. Polska mogłaby także wykorzystać energię węglową, której mamy pod dostatkiem, jednak w tym wypadku na przeszkodzie stoją normy unijne obligujące nasz kraj do zmniejszenia do 2020 r. emisji dwutlenku węgla o 20%. Można postawić pytanie, czy węgiel będzie zasilać naszą gospodarkę, czy też raczej gospodarki krajów zza wschodniej granicy Polski? To pytanie zdaje się być retorycznym, bowiem dywersyfikacja źródeł energii jest jedną z podstaw stabilizacji gospodarczej i zrównoważonego rozwoju. Zatem nie tylko i nie wy-

¹⁶ Program PiS, s. 232.

¹⁷ Ibidem, s. 232–233.

łącznie eksploatacja własnych złóż węgla kamiennego i brunatnego, ale również gaz łupkowy – przy pomyslnym rozwoju oraz import.

W swym programie PiS krytykuje prowadzoną przez UE politykę klimatyczną, a także bierne w tym zakresie stanowisko rządu polskiego. Odwołując się do przytoczonych norm, wskazuje tendencję do zwiększania restrykcji w tym zakresie, jednocześnie podkreślając brak „potwierdzonych teorii o dominującym wpływie działalności człowieka na wzrost zawartości dwutlenku węgla w atmosferze i zmiany klimatu”¹⁸. PiS zdecydowanie protestuje przeciw kolejnym ograniczeniom w zakresie emisji CO₂ narzuconym przez Brukselę. W opinii partii może doprowadzić to do „stopniowej likwidacji wielu gałęzi przemysłu i upadku polskiego górnictwa”¹⁹, a tym samym generować zjawisko zwiększającego się bezrobocia. Podkreśla, że obowiązujące przepisy uniemożliwiają budowę w Polsce kolejnych elektrowni węglowych, co nie leży w interesie państwa (koszty przestawienia produkcji energii z węgla na inne paliwo, uzależnienie od zewnętrznych dostaw surowca). Postuluje modernizację i rozbudowę sieci przesyłowej, zwiększenie nakładów na rozwijanie metod tzw. czystych technologii węglowych oraz wzrost inwestycji w przemyśle górniczym. Popiera plany budowy bezpiecznych elektrowni atomowych, postuluje m.in. udział Polski w budowie elektrowni atomowej na Litwie. Krytycznie odnosi się do inwestycji w tzw. odnawialne źródła energii, wykorzystujące siłę wiatru, dostrzegając więcej minusów niż plusów (wzrost cen energii elektrycznej, niebezpieczeństwo zaburzeń pracy krajowego systemu przesyłowego, wzrost kosztów ze względu na konieczność równoległego budowania elektrowni gazowych i tym samym uzależnianie od dostaw zewnętrznych), proponuje raczej wykorzystanie biomasy, odpadów komunalnych i hydroenergetyki. PiS stoi na stanowisku utrzymania kontroli państwa poprzez zagwarantowanie mu większościowych udziałów w spółkach energetycznych (PGE, ENERGA, TAURON, ENEA). Postuluje współpracę międzynarodową w zakresie bezpieczeństwa energetycznego z krajami bałtyckimi, Grupy Wyszehradzkiej, Rumunii, ale także Azerbejdżanu, Kazachstanu, Turkmenistanu oraz Gruzji, jako kraju tranzytowego. Takie stanowisko wydawać się może dość racjonalne, jednakże nie zostało ono poparte żadnymi ekspertyzami naukowymi, racjonalizacją technologiczną i wyliczeniami ekonomicznymi. To raczej projekcja polityczna na wypadek wygranych wyborów, związana z założeniami politycznej i międzynarodowej aktywności, jak chociażby wyraźna postawa antyrosyjska.

¹⁸ Ibidem, s. 235.

¹⁹ Ibidem, s. 233–236.

Polityka energetyczna także w programie wyborczym Platformy Obywatelskiej (PO) zdefiniowana została jako „kluczowy element bezpieczeństwa i rozwoju gospodarczego [...] państwa”²⁰. Platforma w programie wyborczym przestawia same ogólniki. Mówi o dywersyfikacji źródeł i zróżnicowaniu kierunku ich przesyłu. Na forum europejskim dąży do swoistej polityki równowagi. Z jednej strony rozumie konieczność wypełniania zobowiązań pakietu energetyczno-klimatycznego, z drugiej jest świadoma uzależnienia gospodarki narodowej od energii węglowej. Podkreśla swoje dokonania. Budowę Gazoportu w Świnoujściu i związaną z nią umowę z Katarom na dostawy gazu w latach 2014–2034, pokonanie legislacyjnych przeszkód dla budowy elektrowni atomowej, rozbudowę magazynów gazowych (Wierzchowice, Mogilno, Husowo, Kosakowo, Maszewo, Boników, Strachocin), sieci przesyłowych gazu ziemnego (Włocławek–Gdynia, Jeleniów–Dziwiszów) a także inne inwestycje w infrastrukturę energetyczną (kopalnia gazu ziemnego i ropy naftowej Lubiaków–Międzychód–Grotów, Bełchatów). W programie podkreślono także wagę realizowanego projektu budowy połączenia gazowego z Czechami (okolice Cieszyna) i rozbudowy istniejącego interkonektora z Niemcami w Lasowie, co pozwoli połączyć północną i południową Polskę z Europą Zachodnią. W planach uwzględniono także modernizację połączeń ze Słowacją i nowy projekt budowy połączenia z Litwą. Przypomniano o umowie z Rosją na dostawy 10 mld m³ gazu rocznie, co w przekonaniu PO pozwoli zachować stabilizację energetyczną kraju oraz o wprowadzaniu programu czystych technologii węglowych, co znacznie ma ograniczyć emisję dwutlenku węgla²¹.

W realizacji założeń polityki energetycznej Platforma dużą wagę przywiązuje do szansy eksploatacji zasobów gazu łupkowego. Jednak twórcy programu wyborczego ostrożnie wypowiadają się o zasobach tego surowca, pisząc o prawdopodobieństwie, a nie pewności jego występowania na terytorium Polski. Są zdecydowanie bardziej sceptyczni niż przedstawiciele PiS. Mimo to liczą, że wykorzystanie zasobów gazu łupkowego „zwiększy naszą niezależność energetyczną, umożliwi redukcję emisji zanieczyszczeń, a dochody państwa z eksploatacji gazu pomogą zbudować [...] rezerwę finansową dla przyszłych pokoleń”²². Twórcy programu podkreślali, że rząd udzielił ponad dwudziestu koncesji na prowadzenie badań geologicznych mających pozwolić oszacować ewentualne szanse wydobywcze oraz dokonał zmian w prawie geologicznym, aby „zapewnić państwu wysoką rentę od tych złóż, którą w części wykorzystamy na wzmocnienie rezerwy demograficznej i bezpieczeństwa emerytur”²³. W programie zobowiązano się także

²⁰ *Następny krok razem. Program wyborczy 2011 – Platforma Obywatelska*, s. 74.

²¹ *Ibidem*, s. 77–78.

²² *Ibidem*, s. 75.

²³ *Ibidem*, s. 77.

do powołania rządowego koordynatora do spraw gazu łupkowego, który odpowiadałby za szybką komercjalizację eksploatacji polskich złóż. Dochody z wydobycia gazu łupkowego w pierwszej kolejności rząd Platformy planuje przeznaczyć na poczet gwarancji przyszłych emerytur.

Wiele zainteresowania problematyce gazu łupkowego, zwłaszcza w czasie kampanii wyborczej, poświęciła europosłanka PO, wybrana w okręgu lubelskim, prof. Lena Kolarska-Bobińska. Jej zainteresowanie tą problematyką doceniono także na forum Parlamentu Europejskiego. W 2011 r. uzyskała nominację do prestiżowej nagrody MEP Awards dla najbardziej pracowitych posłów Parlamentu Europejskiego w kategorii energia. Choć nagrodę otrzymał Peter Liese²⁴, warto wspomnieć, że w każdej z 16 kategorii europejskie organizacje, stowarzyszenia oraz instytucje obserwujące prace Parlamentu zgłaszają jedynie trzech kandydatów. Posłanka wystąpiła do Komisji Europejskiej z propozycją sfinansowania dużego projektu mającego zainicjować dialog na temat wydobycia gazu łupkowego na poziomie lokalnym. Największe bowiem obawy i emocje towarzyszą mieszkańcom terenów, na których dokonywane są odwierty badawcze. Także na forum Parlamentu Europejskiego toczy się dynamiczna dyskusja na temat szans i zagrożeń związanych z wydobyciem gazu łupkowego, choć Komisja Europejska stoi na stanowisku, że jest to część przede wszystkim polityki energetycznej poszczególnych państw. Zdecydowanym przeciwnikiem eksploatacji łupków gazonośnych jest eurodeputowany z partii Zielonych Jose Bove, wiceprzewodniczący Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Kilkakrotnie odwiedził on Polskę, m.in. Grabowiec, niewielką gminę w województwie lubelskim, dokumentując i wspierając swoją osobą protesty mieszkańców wobec szkód, wywołanych w ich opinii, przez odwierty prowadzone przez Geofizykę Toruń. Prof. L. Kolarska-Bobińska słusznie dostrzega konieczność zorganizowania kampanii informacyjnej chcąc wyjść naprzeciw przede wszystkim mieszkańcom. W okresie wyborczym niezależnie od zgłoszonego projektu zorganizowała spotkania z udziałem ekspertów dla mieszkańców tych gmin lubelskich, w których prowadzone lub planowane są prace badawcze²⁵.

Także premier Donald Tusk w czasie kampanii zabierał głos w sprawie gazu łupkowego. Był m.in. gościem konferencji zorganizowanej wspólnie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ambasadę Stanów Zjednoczonych w maju 2011 r. Podkreślał wagę problemu nie tylko w polskiej, ale także europejskiej

²⁴ Mep Awards 2011, http://www.mepawards.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=9 [13.04.2012].

²⁵ L. Kolarska-Bobińska, *O łupkach bez emocji. Felieton*, http://lublin.gazeta.pl/lublin/1,48724,10281519,Lena_Kolarska_Bobinska__O_lupkach_bez_emocji__FELIETON.html [13.04.2012].

perspektywie z uwagi na prognozowane spadki produkcji gazu w Europie przy jednoczesnym zwiększeniu popytu na jego zużycie. Akcentował fakt, że obliguje to rząd polski, zgodnie z wyrażonym w dokumencie „Polityka energetyczna Polski do 2030 r.”²⁶ postulatem inwestowania w poszukiwanie nowych złóż i odkrywania nowych źródeł energii²⁷. Premier zapowiedział także, że jeśli jego partia wygra wybory i ponownie utworzy rząd, to zostaną połączone na wzór Wielkiej Brytanii resorty energetyki i ochrony środowiska, a także powołany międzyresortowy zespół ds. realizacji „Polityki energetycznej Polski do 2030 r.”. Przypomniał, że już w sierpniu 2011 r. powstała grupa robocza ds. gazu łupkowego, której celem jest m.in. praca nad specustawą o gazie łupkowym²⁸.

Wyważonym entuzjastą gazu łupkowego jest krakowski europoseł Platformy Obywatelskiej Bogusław Sonik²⁹, który pod koniec 2011 r. został sprawozdawcą raportu dotyczącego wpływu wydobycia gazu łupkowego i ropy łupkowej na środowisko naturalne w Komisji Ochrony Środowiska w Parlamencie Europejskim³⁰. Swoje zaangażowanie w projekt eksploatacji gazu łupkowego zaznaczył także poseł Jarosław Gowin. Z inicjatywy posła we wrześniu 2011 r. w Krakowie odbyła się konferencja pt. „Społeczności – środowisko – prawo: Poszukiwanie, wydobycie i przesył gazu niekonwencjonalnego w Polsce: uwarunkowania i perspektywy rozwoju”³¹, nad którą patronat objął prezydent Bronisław Komorowski. Spotkanie było także okazją do zainaugurowania działalności Centrum Analiz Energetycznych przy Wyższej Szkole Europejskiej im. ks. J. Tischnera w Krakowie. Ta inicjatywa wsparta przez J. Gowina, jednocześnie rektora WSE, miała na celu powołanie instytucji, która zajmie się gromadzeniem, opracowaniem i prezentacją najlepszych praktyk wydobycia gazu w oparciu o dane z krajów posiadających doświadczenie w tej dziedzinie³².

²⁶ *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/8134/Polityka%20energetyczna%20ost.pdf> [13.04.2012].

²⁷ *Polacy czekają na gaz łupkowy*, http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/polacy_czekaja_na_gaz_lupkowy,6302 [13.04.2012].

²⁸ A. Kublik, *Szykują się podatki od gazu łupkowego*, „Gazeta Wyborcza” 7.10.2011, s. 27.

²⁹ B. Sonik, *Gaz łupkowy: szansa czy zagrożenie?*, http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,9675142,Gaz_lupkowy_szansa_czy_zagrozenie_.html, [13.04.2012]. B. Sonik jest wiceprzewodniczącym Komisji Ochrony Środowiska w PE.

³⁰ *Posel Bogusław Sonik sprawozdawcą ws. gazu łupkowego*, <http://www.boguslawsonik.pl/aktualnosci/369> [13.04.2012].

³¹ J. Gowin, *Super Lider – Materiał Komitetu Wyborczego Platformy Obywatelskiej*, wrzesień 2011, s. 3.

³² G. Zawada, *Kraków polską stolicą gazu łupkowego?*, „Gazeta Wyborcza” 19.09.2011, s. 4, J. Gowin, *Konferencja dotycząca gazu łupkowego*, <http://www.jgowin.pl/aktualnosci/konferencja-dotyczca-gazu-upkowego-68.html> [13.04.2012].

Poseł J. Gowin swoje obawy wobec niewystarczającego poziomu determinacji naszego społeczeństwa wobec wykorzystania szansy na niezależność energetyczną wyraził wiosną 2011 r. goszcząc w Olkusz. Pytał wówczas, czy kraj nasz stanie się europejską a być może i światową potęgą w dziedzinie wydobycia gazu? W jego opinii Polskę czeka najtrudniejsza wojna, którą musi stoczyć w czasie pokoju, z dwoma przeciwnikami, którzy uczynią wszystko, aby Polskę zniechęcić do wydobycia, a już na pewno opóźnić eksploatację gazu łupkowego. Jednym z tych przeciwników jest Rosja, co wydaje się oczywiste, z uwagi na fakt, że potencjalna możliwość importu polskiego gazu niekonwencjonalnego może doprowadzić do spadku cen gazu rosyjskiego. Drugim przeciwnikiem są Niemcy, dla których pod znakiem zapytania staje ekonomiczna racja bytu Gazociągu Północnego, omijającego Polskę i kraje bałtyckie. Jak podkreślał poseł J. Gowin, naszym największym sojusznikiem w tej gazowej wojnie pozostają Stany Zjednoczone, które obok Kanady posiadają najbardziej zaawansowane technologie wydobycia gazu. Jednak także wobec naszych potencjalnych sojuszników musimy stosować zasadę ograniczonego zaufania. W interesie koncernów wydobywczych, inaczej niż w interesie naszego kraju, leży utrzymanie niskich kosztów wydobycia. Dziś koncesje na poszukiwanie gazu w Polsce są opodatkowane na bardzo niskim poziomie. Jednak koncesje na poszukiwanie to nie to samo co koncesje na wydobycie. Poseł podkreślił także, że już dziś zachodnie, zwłaszcza niemieckie organizacje ekologiczne, mobilizują się do przygotowywania protestów przeciwko wydobyciu gazu niekonwencjonalnego w Polsce pod pretekstem szkodliwych kosztów środowiskowych. Zapewnił jednocześnie, że premier, prezydent, minister spraw zagranicznych, skarbu i gospodarki cały czas pilnie monitorują właściwy kierunek drogi do polskiego łupkowego eldorado³³.

Wyborczy program Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) niezwykle oszczędnie, pobieżnie i jedynie hasłowo nawiązuje do problematyki bezpieczeństwa energetycznego. Podobnie jak PiS i PO ludowcy zdają sobie sprawę z konieczności modernizacji i rozbudowy sieci energetycznych oraz rozbudowy energetyki opartej o krajowe surowce, w tym węgiel i gaz łupkowy. Opowiadają się za „bezpiecznym i korzystnym dla państwa wydobyciem gazu łupkowego i za przeprowadzeniem gruntownej debaty społecznej oraz referendum w sprawie rozwoju energetyki jądrowej”³⁴. Postulują także większe zaangażowanie w rozwój energetyki odnawialnej, podkreślając konieczność wypełnienia unijnych zobowiązań.

Ambasadorem PSL w zakresie problematyki gazu łupkowego jest Waldemar Pawlak, który jako wicepremier i minister gospodarki odpowiada za projektowa-

³³ *Olkusz: Gowin o gazie łupkowym*, <http://www.malopolskatv.pl/olkusz-gowin-o-gazie-lupkowym> [13.04.2012].

³⁴ *PSL – Człowiek jest najważniejszy. Program wyborczy 2011*, s. 14.

nie polityki energetycznej państwa. W maju 2011 r. w debacie sejmowej nt. perspektyw wydobycia gazu łupkowego w Polsce przekonywał, że inwestując w gaz łupkowy, „mamy szansę przebudować rynek energii i poprawić bezpieczeństwo energetyczne naszego kraju”³⁵. Zapewnił także posłów, że Polska ma niezbędną infrastrukturę potrzebną do przesyłu i eksportu gazu. W okresie wyborczym mówił o szansie na dostęp do tańszej energii bez konieczności degradacji środowiska naturalnego podkreślając jednocześnie konieczność współpracy państw europejskich. Tuż przed wyborami 21 września 2011 spotkał się z przedstawicielami 3Legs Resources, brytyjskiej firmy, która na początku września po raz pierwszy wydobyla gaz z łupków na Pomorzu³⁶.

Część partii uczestniczących w wyborczym wyścigu pominęło problematykę gazu łupkowego. Programy wyborcze Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD), Partii Demokratycznej (PD), Ruchu Palikota (RP) czy nawet Zielonych 2004 nie odniosły się do tych kwestii w żaden sposób. W kampanii temat został wywołany i mocno zaakcentowany przez PiS. W polemice uczestniczyły partie rządzące PO i PSL. Pomiedzy nimi toczył się spór o wagę zagadnienia. Choć zajęcia oficjalnego stanowiska kierownictwa partii w tej sprawie domagali się także sympatycy SLD. Na oficjalnych stronach internetowych partii pisali:

Świadomie umieszczam post o gazie łupkowy w dziale „Ideologia”, a nie „Gospodarka”. Kilka dni temu miał miejsce protest właścicieli gruntów na Kaszubach przeciwko poszukiwaniom gazu łupkowego na ich polach. Unia Europejska chce wprowadzić moratorium na poszukiwania i eksploatację gazu łupkowego, w związku z potencjalnym zagrożeniem dla środowiska [...]. A co na to SLD? Jak mamy się zachować? Czy popierać tych, którzy protestują, czy raczej opowiadać się za eksploatacją gazu w Polsce?³⁷.

Jako nieliczny na lewicy głos w tej sprawie zabrał poseł Tadeusz Iwiński, który wyraził sceptycyzm, odwołując się do ekologicznych wątpliwości prezentowanych przez lewicę w Europarlamencie. Pojawiły się także głosy, iż ekologicznych sceptyków wspiera rosyjskie lobby gazowe³⁸. Sam temat stał się tym samym bar-

³⁵ *Polska sieć przesyłowa gotowa na gaz łupkowy*, <http://www.mg.gov.pl/node/13509> [12. 04.2012].

³⁶ *Przyszłość gazu łupkowego w Polsce*, <http://www.mg.gov.pl/node/14506>; *Wicepremier Pawlak: Gaz z łupków już płynie*, <http://www.mg.gov.pl/node/14403> [12. 04.2012].

³⁷ *Sojusz Lewicy Demokratycznej – ideologia*, <http://sld.org.pl/forum/viewtopic.php?f=5&t=216> [12. 04.2012].

³⁸ *SLD nie pali się do gazu łupkowego, PO uważa, że pytania o smoleński wrak są niepoważne. Debata o polityce zagranicznej*, <http://wpolityce.pl/artykuly/15088-sld-nie-pali-sie-do>

dziej medialny. Swoista debata na ten temat przetoczyła się przez media już po wyborach i trwa do dziś, niezmiennie budząc liczne emocje i zaangażowanie coraz większej liczby obywateli.

Eksploatacja własnych, jak wskazują badania, niemałych złóż gazu niekonwencjonalnego to przede wszystkim szansa na obniżenie cen gazu, co ma znaczenie dla konsumentów, ale także eksporterów, zwłaszcza gazu konwencjonalnego. Zwiększone wydobycie wymusi na nich bowiem obniżenie cen. To, wobec których krajów importujących gaz zostanie zmieniona polityka cenowa, ma znaczenie kolosalne, może doprowadzić do zmiany układu sił w zakresie polityki bezpieczeństwa energetycznego.

Szansę wydobycia gazu łupkowego w Polsce mają niewątpliwie ogromny wpływ na politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa. Alternatywne źródła wydobycia pozwoliłyby na uniezależnienie od dostawców zewnętrznych, zwłaszcza Rosji. Co w tym przypadku daje także potencjalną szansę na polityczne uniezależnienie i wzmocnienie pozycji Polski na arenie międzynarodowej. Jednak, jak podkreślają eksperci, pozycji Rosji nie należy lekceważyć. Niektórzy mówią wprost: „w sprawach poszukiwania i wydobycia gazu ziemnego w Polsce najlepszym miejscem do rozmów strategicznych jest Moskwa. [...] Poczynione tam ustalenia mają realne szanse realizacji”³⁹. Należy pamiętać, że Rosja również posiada koncesje na wydobycie gazu łupkowego w Polsce. Może wykorzystać także nieco niefrasobliwą postawę polskich władz w procedurze przyznawania koncesji, które często były przyznawane bez przeprowadzenia wstępnych weryfikacji w zakresie posiadania przez firmy starającej się o licencję na wydobycie tzw. wstępnych kwalifikacji: kapitałowych, technologicznych i operacyjnych know-how⁴⁰. Część z nich będzie starała się w zamian za częściowy udział w zyskach pozyskać wiarygodnego partnera, który spełnia wymóg realnych możliwości eksploatacji gazu. Nie wszystkie firmy, co nie jest bez znaczenia, którym przyznano koncesję, mają przejrzystą strukturę właścicielską. Rosja posiada także realne możliwości dostarczenia gazu do Europy Zachodniej, zatem dla firm wydobywczych jest partnerem strategicznym. Tym samym istnieje realne zagrożenie, że ogromne zyski nie przypadną w udziale polskiemu społeczeństwu, jako właścicielowi złóż, ale firmom je wydobywającym. Rosja stoi być może przed szansą kontroli produkcji gazu w Polsce, co dla niej jako niekwestionowanego potentata w branży naftowo-gazowej, posiadającego ok. 30% wszystkich światowych zas-

gazu-łupkowego-po-uwaza-ze-pytania-o-smolenski-wrak-sa-niepowazne-debata-o-polityce-zagranicznej [12.04.2012].

³⁹ G. Pytel, *Łupkowe iluzje*, <http://www.rp.pl/artukul/824344.html> [7.05.2012].

⁴⁰ Id., *Łupki mogą być przekleństwem*, <http://www.rp.pl/artukul/713743.html> [7.05.2012].

bów, ma znaczenie niebagatelne⁴¹. To wszystko może sprawić, że Polska stanie się jedynie kolonią surowcową i nie będzie mogła wykorzystać swojego potencjału surowcowego do pobudzenia rozwoju gospodarczego. Przedstawionym zagrożeniom sprzyjają także inne czynniki bezpośrednio wynikające ze słabości państwa polskiego, jak chociażby niekorzystne uregulowania prawne. Jako przykład mogą posłużyć proponowane zmiany w przepisach podatkowych. Obecnie obowiązujący 19 % CIT miałby zostać podwyższony. Zdaniem ekspertów takie zmiany mają na celu jedynie pozyskanie dochodów z samego surowca. Przy okazji mogą zagrozić polskim firmom kontrolowanym przez państwo. Problem jest złożony. Chodzi bowiem przede wszystkim o przeprowadzenie w prawie zmian, które pobudzą rozwój gospodarczy i stworzą cały sektor usług okołowydobyczych od najprostszycych po bardzo zaawansowane, co przyczyni się do tworzenia nowych miejsc pracy⁴².

Korzyści z eksploatacji potencjału złóż gazu niekonwencjonalnego powinny dostrzegać także państwa Unii Europejskiej. Niezbędne jest wsparcie finansowe i prawne, ale także odwaga polityczna rządów poszczególnych krajów, zwłaszcza w obliczu ich nie zawsze zbieżnych interesów geopolitycznych. Głównym partnerem UE pozostaje Rosja, ze wszystkimi tego konsekwencjami, jak np. polityka cenowa czy ograniczenia w dostawach. Jest ona z przyczyn politycznych i gospodarczych najmniej zainteresowana zmianą dotychczasowej polityki UE w zakresie wsparcia dla wydobycia złóż gazu niekonwencjonalnego. Rosja jest partnerem wymagającym, posiadającym instrumenty pozwalające na prowadzenie skutecznej gry uderzającej w główną zasadę UE – zasadę solidarności i spójności. Wymownym przykładem jest budowa Gazociągu Północnego, spowolnienie budowy gazociągu Nabucco⁴³, który mógłby zmniejszyć zależność Europy od Gazpromu, przez umożliwienie dostaw z Azji Środkowej oraz promowanie przez Rosję konkurencyjnego projektu South Stream. Warto zatem zastanowić się, na ile własne złoża mogą umocnić pozycje całej UE wobec niewątpliwie potężnego i nieprzewidywalnego wschodniego sąsiada, którym państwom na tym zależy. Także wobec decyzji najbardziej znaczącego członka UE – Niemiec, decyzji dotyczącej rezygnacji z alternatywnego źródła pozyskiwania energii, tj. budowy elektrowni jądrowych⁴⁴. Na wzrost niepewności wobec tego projektu

⁴¹ R. Kłaczyński, *Ropa naftowa i gaz ziemny obszaru postradzieckiego*, Kraków 2010, s. 35–36.

⁴² G. Pytel, op. cit.

⁴³ A. Łakoma, *Azerska agencja: gazociąg Nabucco krótszy i tańszy*, http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,11245530,Azerska_agencja__gazociag_Nabucco_krotszy_i_tanszy.html [16.01.2012].

⁴⁴ Niemcy planowali zastąpić wyłączoną część bloków jądrowych nowoczesnymi elektrowniami węglowymi, jednak zaistniałe trudności techniczne wstrzymały ich wykorzystanie. W ob-

niewątpliwym wpływ miała katastrofa elektrowni jądrowej Fukushima I, do której doszło w wyniku trzęsienia ziemi. Ważne w tym kontekście są także stosunki niemiecko-rosyjskie.

Poza ewidentną poprawą gwarancji bezpieczeństwa energetycznego wydobycie gazu łupkowego generuje także mniejszą emisję dwutlenku węgla do atmosfery, co wspiera założenia polityki klimatycznej UE. Nie należy tego lekceważyć, nawet jeśli w obliczu recesji w wielu krajach kwestie związane z ochroną klimatu straciły priorytetowy charakter, o czym mówił goszcząc w Polsce dr F. Birol, główny ekonomista MAE⁴⁵. Optymiści wskazują także, że w perspektywie długoterminowej możemy liczyć na takie plusy, jak zwiększenie konkurencyjności gospodarki czy dobrobyt społeczny, jednak takie prognozy należy traktować z rezerwą. Oczywiście jest to możliwe, fakt, że o koncesje w Polsce starały się liczące się w branży firmy, jest dowodem na to, że bilans zysków i strat wypada na korzyść zysków. Firmy wydobywcze są bardzo ostrożne we wszelkich komentarzach dotyczących potencjalnych dochodów, ograniczają się jedynie do składania obligatoryjnych raportów z prowadzonych prac. Jak podkreślają eksperci, w ich interesie leży utrzymanie opinii publicznej w przekonaniu, że działania, które podejmują, są obarczone wysokim ryzykiem. Pozwoli im to w przyszłości domagać się ograniczenia obciążeń podatkowych nakładanych przez państwo wobec ryzyka, które musiały ponieść. W tym kontekście nie służy zatem interesom polskiego państwa postawa rządu korygującego informacje o zasobach złóż gazonośnych, zwłaszcza że oparte są one o nienajnowsze dane⁴⁶.

Wśród zagrożeń eksperci wskazują zasadniczo na dwa aspekty: zagrożenie dla środowiska i brak jednolitego rynku gazu. Krytykuje się powszechnie metodę szczelinowania hydraulicznego, zarzucając jej absorpcję ogromnych ilości wody, która jest również niezbędna w eksploatacji alternatywnych sposobów pozyskiwania energii. Warto oszacować zasięg tego szkodliwego wpływu, a także odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu możemy jego negatywne skutki zredukować. Przemysł amerykański systematycznie prowadzi badania nad doskonaleniem

liczu zaistniałych problemów coraz częściej z nadzieją spoglądają w kierunku rosyjskiego gazu. Rosja jest wiarygodnym partnerem Niemiec od 1970 r. Stosunki rosyjsko-niemieckie oparte są na swoistej „równowadze sił”. Berlin w zamian oferuje Moskwie rosnące rynki zbytu. Jednak nie brakuje też głosów nawołujących do ostrożności, jak chociażby opinia Fiedberta Pflügera – byłego sekretarza stanu w niemieckim Ministerstwie Obrony, który pyta czy polityka niemiecka, aby nie nazbyt „niefrasobliwie rozwija czerwony dywan dla rosyjskiego partnera”. Por. R. Zasuń, *Pech energetyka: kocioł pęka, woda sika*, „Gazeta Wyborcza”, 23.09.2011, s. 26, F. Pflüger, *Rosyjskie zaangażowanie staje się ryzykiem*, „Gazeta Wyborcza”, 3.10.2011, s. 27.

⁴⁵ MAE przewiduje złotą erę gazu ziemnego, <http://www.mg.gov.pl/node/15054>, [12. 04. 2012].

⁴⁶ G. Pytel, op. cit.

metod wydobywczych gazu łupkowego, a tym samym niwelowania negatywnych skutków jego eksploatacji dla środowiska.

Zdaniem ekspertów niezbędna jest także liberalizacja poprzez wprowadzenie kompleksowo zasad wolnej konkurencji na rynku energetycznym w Europie, co wymusiłoby na dostawcach stworzenie nowych transgranicznych połączeń gazowych, zwłaszcza w Europie Środkowo-Wschodniej i w krajach bałtyckich, gdzie brak nowoczesnej i rozbudowanej infrastruktury przesyłowej łączącej Zachód ze Wschodem oraz Północ z Południem. Ostatnim zagrożeniem, którego nie należy lekceważyć, jest coraz silniejsze lobby przeciwne eksploatacji gazu niekonwencjonalnego⁴⁷.

Wszystkie te czynniki stawiają wyzwania przed polską klasą polityczną, zwłaszcza rządem, który musi wziąć odpowiedzialność za realizację perspektywy niezależności energetycznej. Niepokój budzi powierzchowność wiedzy, którą prezentują podmioty decyzyjne. Taki bowiem charakter mają analizowane programy wyborcze oraz informacje przedstawiane w kampanii parlamentarnej. Polityczna retoryka przysłania brak głębokiej, autentycznej analizy i oceny zjawiska. Także w opinii ekspertów politycy „nie rozumieją geopolityki poszukiwania i wydobycia gazu ziemnego”. Warto zatem odwołać się do merytorycznej oceny, do badań i opinii naukowych, być może powołać zespół fachowców zdolny przygotować realną strategię. Pozostaje mieć nadzieję, że również rząd powołując kolejne komisje i kolejnych ekspertów, odwoła się do doświadczeń innych państw, np. Norwegii, Kanady czy USA, wypracuje a następnie wdroży politykę, która poprzez kontrolę nad udzielonymi koncesjami pociągnie za sobą przede wszystkim rozwój gospodarczy państwa.

Abstract

Shale gas and the energy security of Poland. Election programmes of political parties in 2011

It is widely known that energy security is an element of general state security. In recent years, in Poland a lively debate has been held on shale gas and its possible use in economy. This paper analyses whether the exploitation of Poland's own unconventional shale gas resources would enable at least partial liberation from the existing energetic links.. The paper also concerns the topic of using the shale gas problem in election campaigns by various political parties.

⁴⁷ A. Riley, *Europejskie złoża gazu niekonwencjonalnego jako alternatywa wobec gazowej zależności od Rosji*, [w:] *Gaz niekonwencjonalny – szanse dla Polski i Europy?*..., op.cit., s. 93, 95.

Literatura przedmiotu

Druki zwarte

Kłaczyński R., *Ropa naftowa i gaz ziemny obszaru postradzieckiego*, Kraków 2010

Rychlicki S., Siemek J., *Gaz niekonwencjonalny – charakterystyka złóż i technologia wydobycia*, [w:] *Gaz niekonwencjonalny – szanse dla Polski i Europy? Analiza i rekomendacje*, Instytut Kościuszki, Kraków 2011

Opracowania, czasopisma

Gowin J., *Super Lider – Materiał Komitetu Wyborczego Platformy Obywatelskiej*, wrzesień 2011
Ocena zasobów wydobywczych gazu ziemnego i ropy naftowej w formacjach łupkowych dolnego paleozoiku w – Polsce (Basen bałtycko-podlasko-lubelski), Państwowy Instytut Geologiczny, Warszawa 2012

Polska nowoczesna, Polska solidarna, Polska bezpieczna – Program Prawa i Sprawiedliwości 2009–2011

Raport Orlenu: Gaz łupkowy. Podstawowe informacje, Warszawa 2010

Wydobywać? Polacy o gazie łupkowym, „Komunikat z Badań CBOS” 2011, nr 112

Energetyka jądrowa w Polsce – za czy przeciw, „Komunikat z Badań CBOS” 2011, nr 48

Źródła internetowe

France: A Review of Hydraulic Fracturing Restrictions on-line: <http://www.naturalgaseurope.com/france-imposes-shale-gas-restrictions-3107> [12.04.2012]

Mep Awards 2011, on-line: http://www.mepawards.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=9 [13.04.2012]

Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, on-line: <http://www.mg.gov.pl/files/upload/8134/Polityka%20energetyczna%20ost.pdf> [13.04.2012]

Polacy czekają na gaz łupkowy, on-line: http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe/wydarzenia/polacy_czekaja_na_gaz_lupkowy,6302/

Polska zyskuje na gazie łupkowym, on-line: http://www.mos.gov.pl/arttykul/2427_sprostowania_poza_aktualnosciami/16729_polska_zyskuje_na_gazie_lupkowym.html [16.01.2012].

Poprawa P, Bezcenne złoża, on-line: <http://www.institutobywatelski.pl/5574/komentarze/bezcenne-zloza>, [13.04.2012].

Polska sieć przesyłowa gotowa na gaz łupkowy, <http://www.mg.gov.pl/node/13509>, [12.04.2012].

Przyszłość gazu łupkowego w Polsce, <http://www.mg.gov.pl/node/14506>, *Wicepremier Pawlak: Gaz z łupków już płynie*, <http://www.mg.gov.pl/node/14403> [12.04.2012]

Sojusz Lewicy Demokratycznej – ideologia, <http://sld.org.pl/forum/viewtopic.php?f=5&t=216> [12.04.2012].

Problem długu publicznego w kontekście bezpieczeństwa finansowego Polski

Wstęp

Deficyt budżetowy, dług publiczny to pojęcia współcześnie często występujące w różnych kontekstach: sytuacji finansowej danego kraju, makroekonomicznych kryteriów budżetowych z Maastricht dla krajów tworzących strefę euro, instrumentów zaciągania długu publicznego, kosztów obsługi długu publicznego, zarządzania długiem publicznym, kryzysu finansowego itp. Ich wspólnym mianownikiem jest wpływ na kształtowanie się bezpieczeństwa kraju, jego płynności finansowej, czyli zdolności (bądź jej braku) do wywiązywania się z bieżących zobowiązań finansowych wobec krajowych i zagranicznych podmiotów.

Celem rozważań jest próba znalezienia odpowiedzi na następujące pytania:

- jaka jest istota i źródła długu publicznego?
- jakie są granice długu publicznego w teorii i praktyce gospodarczej?
- kiedy i dlaczego dług publiczny staje się zagrożeniem dla bezpieczeństwa kraju?
- jaka jest rola zarządzania długiem publicznym w bezpieczeństwie finansowym kraju?

Pozwoli to na sformułowanie wniosków dotyczących polityki długu publicznego Polski pod kątem bezpieczeństwa finansowego w dobie dokonującej się integracji europejskiej i kryzysu finansowego w strefie euro.

Od deficytu budżetowego do długu publicznego kraju

Sytuację gospodarczą kraju, jego bezpieczeństwo finansowe oceniać można przy pomocy wielu różnych wielkości makroekonomicznych. Jedną z najbardziej syntetycznych wielkości jest dług publiczny, koszty jego obsługi oraz tendencje

występujące w tym zakresie. Dług publiczny przedstawia bowiem całkowite zadłużenie państwa, finansowe zobowiązania władz publicznych: władz centralnych (rządu) oraz władz lokalnych (samorządów terytorialnych) z tytułu zaciągniętych pożyczek¹.

W klasycznej teorii skarbowości zasada zrównoważonego budżetu należała do podstawowych reguł, natomiast dług publiczny dopuszczalny był jedynie w sytuacjach wydatków związanych z prowadzeniem wojny². Natomiast zgodnie z tzw. złotą regułą fiskalną zaciąganie długu publicznego było możliwe w celu finansowania zadań inwestycyjnych, a nie bieżących wydatków. Głównym argumentem na rzecz tej reguły było czerpanie korzyści z powstałego majątku przez przyszłe pokolenia, które zostały obciążone kosztami tego długu³. Powrót we współczesnej polityce gospodarczej do założeń interwencjonizmu państwowego (J.M. Keynesa), zakładającego aktywną rolę państwa w stymulowaniu popytu globalnego (konsumpcyjnego i inwestycyjnego), realizacji przez państwo szeroko rozumianej funkcji ekonomicznej, redystrybucyjnej i stabilizacyjnej oraz korzyści z nich wynikających, stały się uzasadnieniem powstawania deficytu i długu publicznego. Ponadto ważnym argumentem na rzecz aktywnej roli państwa, jego oddziaływania na gospodarkę stała się niesprawność mechanizmu rynku w zrównoważonej alokacji zasobów w gospodarce, wymagająca większej bądź mniejszej korekty ze strony państwa w różnych fazach cyklu koniunkturalnego.

Najważniejszym źródłem długu publicznego są uporczywie powtarzające się deficytowe budżety, charakteryzujące się nadwyżką wydatków nad dochodami w danym roku budżetowym. Do najczęstszych przyczyn powstawania deficytu budżetowego zaliczyć należy:

- ekspansywną politykę fiskalną realizowaną przez państwo, charakteryzującą się relatywnie niskimi podatkami przy jednoczesnych wysokich wydatkach publicznych,
- państwowy interwencjonizm gospodarczy realizowany w celu pobudzenia popytu globalnego, wzrostu zatrudnienia, inwestycji,
- konieczność spłaty i ponoszenia kosztów obsługi już istniejącego długu publicznego, szczególnie przy wysokim poziomie zadłużenia publicznego i kumulacji spłat,
- niższe od planowanych dochody budżetowe, np. w okresie pogorszenia koniunktury krajowej i międzynarodowej,

¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 330.

² Szerzej, H. Dalton, *Zasady skarbowości*, Łódź 1948.

³ M. Kell, *An assessment of fiscal rules in the United Kingdom*, IMF Working Paper 2001, nr 91.

- sytuacje nadzwyczajne, np. wojny, klęski żywiołowe wymuszające zwiększenie wydatków ponad istniejące rezerwy,
- budowę systemu finansów publicznych uwzględniającą nadmierne przepływy dochodów pomiędzy poszczególnymi funduszami, np. między budżetem państwa a funduszami emerytalnymi, nadmiernie rozbudowany system funduszy celowych.

Powyższe przyczyny wskazują, iż deficyt budżetowy wynikać może zarówno ze świadomej polityki gospodarczej rządu, jak również z żywiołowości procesów gospodarczych, co nie zawsze można przewidzieć w trakcie planowania budżetowego. W związku z tym wyróżnia się trzy rodzaje deficytu budżetowego⁴:

- 1) deficyt rzeczywisty, stanowiący faktyczną różnicę między wydatkami a dochodami budżetowymi w danym roku budżetowym, wielkość najczęściej prezentowana,
- 2) deficyt strukturalny, będący wielkością hipotetyczną, istniejącą w warunkach pełnego wykorzystania czynników wytwórczych, w tym zatrudnienia, przy tzw. potencjalnym PKB,
- 3) deficyt cykliczny, będący skutkiem zróżnicowanego stopnia wykorzystania zdolności wytwórczych w poszczególnych fazach, np. w kryzysie czy recesji. W ujęciu ilościowym stanowi on różnicę pomiędzy deficytem strukturalnym a deficytem rzeczywistym.

Deficyty budżetowe mogą być w różny sposób finansowane. Do najczęściej wykorzystywanych instrumentów finansowania długu publicznego należą: nadwyżka środków finansowych z ubiegłych lat, obligacje i bony skarbowe o różnych terminach zapadalności i różnym oprocentowaniu, kredyty banków komercyjnych, kredyty instytucji międzynarodowych, środki pochodzące z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, dodatkowa podaż pieniądza określana monetyzacją budżetu.

Dobór narzędzi finansowania deficytu budżetowego determinowany jest szeregiem czynników ekonomicznych i politycznych, takich jak: koszty oraz ryzyko ich wykorzystania, sytuacja na krajowych i międzynarodowych rynkach finansowych, prawne ograniczenia (zapisy ustawowe)⁵. Powtarzające się deficyty w budżetach publicznych są najważniejszą, aczkolwiek nie jedyną przyczyną powstawania długu publicznego. Do istotnych czynników długu publicznego zaliczyć należy: niższe niż planowano dochody budżetowe (spowodowane np. spadkiem koniunktury gospodarczej w kraju i zagranicą), wysokie koszty obsługi istnie-

⁴ S. Owsiak, op.cit.

⁵ W Polsce z jednej strony niezależność banku centralnego, a z drugiej zakaz finansowania bieżących potrzeb finansowych rządu przez NBP zostały zapisane w 1997 r. w Konstytucji RP. Oznacza to, iż po 1998 r. NBP w ustawie budżetowej nie był przewidziany jako źródło finansowania deficytu budżetowego.

jącego zadłużenia, świadomie prowadzoną politykę zadłużania kraju, unikanie racjonalizacji wydatków budżetowych związanych z cyklem wyborczym, zasady finansowe funkcjonowania instytucji rządowych i samorządowych (ZUS, Krajowego Funduszu Drogowego i innych).

Unia Europejska w Traktacie z Maastricht jak również w Pakcie Stabilności i Wzrostu ratyfikowanym na szczycie w Amsterdamie w czerwcu 1997 r. zobowiązała kraje członkowskie do utrzymywania dyscypliny fiskalnej i ograniczenia deficytu budżetowego do poziomu nieprzekraczającego 3% PKB⁶. W sytuacji przekroczenia deficytu budżetowego w wysokości 3% PKB w danym kraju członkowskim zostaje wszczęta na szczeblu UE procedura nadmiernego deficytu budżetowego, mająca na celu podjęcie działań sanacyjnych. Polega ona przede wszystkim na uchwaleniu rekomendacji w formie aktu bezpośredniego i bezwzględnie obowiązującego państwo członkowskie naruszające kryterium budżetowe, udzieleniu krajowi naruszającemu dyscyplinę budżetową tzw. noty upominającej, zawierającej wezwanie do podjęcia konkretnych działań, podjęciu decyzji o pomocy publicznej w formie transferu środków na rzecz kraju borykającego się z problemami budżetowymi (decyzja o takiej pomocy musi być podjęta przez Radę Unii Europejskiej kwalifikowaną większością głosów), nałożeniu sankcji w formie obowiązku złożenia depozytu stabilizacyjnego przez kraj⁷.

Procedury nadmiernego deficytu nie wszczyna się, jeżeli przekroczenie ma charakter przejściowy, bliski progu 3% PKB lub jest wynikiem pogorszenia się koniunktury gospodarczej. W Polsce procedury ostrożnościowe i sanacyjne zgodne ze standardami unijnymi określa ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.

W 2009 r. deficyt finansów rządowych i samorządowych wyniósł 7,1% PKB, co stanowiło wzrost o 3,4 % w stosunku do 2008 r., istotnie przekraczając próg 3 % PKB. W dniu 13 maja 2009 r. Komisja Europejska objęła Polskę procedurą nadmiernego deficytu, a Rada ECOFIN zgodnie z trybem sformułowanym w ówczesnym art. 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) ogłosiła, że w Polsce istnieje nadmierny deficyt i zaleciła zredukowanie jego wysokości w 2012 r. poniżej wartości referencyjnej⁸.

⁶ Pakt Stabilności i Wzrostu został zreformowany w roku 2005 i w 2009 w kierunku szerszego stosowania obowiązującego mechanizmu i umożliwienia Komisji Europejskiej wszczęcie procedury nadmiernego deficytu, K. Marchewka-Bartkowiak, *Stability and Growth Pact*, "In-fos", 2011, nr 11.

⁷ P. Kowalewski, *Euro a międzynarodowy system walutowy*, Warszawa 2001, s. 83–87.

⁸ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011–2014*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 22.

W teorii finansów publicznych dostrzega się wiele korzyści związanych z deficytem publicznym, do których zaliczyć należy przede wszystkim: rozszerzenie zdolności inwestycyjnych krajów, zwiększenie popytu globalnego (inwestycyjnego i konsumpcyjnego) powodującego wzrost zatrudnienia, a w konsekwencji wyższy wzrost gospodarczy. Jednakże efektem tym towarzyszą liczne zagrożenia w postaci wzrostu stóp procentowych, cen w wyniku wzrostu popytu na pieniądź, a w konsekwencji napięć inflacyjnych. Ponadto skutkiem natury ekonomicznej wynikającym z deficytu, a w następstwie z długu publicznego towarzyszą również skutki natury etycznej – życia obecnego pokolenia na koszt przyszłych pokoleń. Istnieje bowiem dylemat: czy korzyści płynące z długu publicznego zrównoważą koszty obciążenia długiem młodego pokolenia?

Wydaje się, iż najpoważniejszym zagrożeniem jest wzrost zadłużenia publicznego, tzw. długu publicznego oraz ryzyka i kosztów z nim związanych, powodujący naruszenie bezpieczeństwa finansowego kraju.

Dług publiczny w świetle bezpieczeństwa finansowego kraju

Bezpieczeństwo finansowe jest elementem bezpieczeństwa ekonomicznego kraju, bezpieczeństwem częściowym, obok takich jak bezpieczeństwo kapitałowe, surowcowe, energetyczne, żywnościowe, socjalne, ekologiczne. Istnieje wiele definicji bezpieczeństwa ekonomicznego kraju uwzględniających różne jego aspekty. E. Haliżak odnosi je do pojęcia zagrożenia bezpieczeństwa gospodarki narodowej, czyli do takiej sytuacji, w której gospodarka nie może „rozвивać się, generować zysków i oszczędności z przeznaczeniem na inwestycje lub gdy zagrożenia zewnętrzne doprowadzą do zakłóceń w jej funkcjonowaniu, co narazi obywateli i przedsiębiorstwa na szwank, a być może zagrazi fizycznemu przetrwaniu państwa”⁹. S. Michałowski podkreśla, iż bezpieczeństwo ekonomiczne jest pewnym „wyobrażeniem w zakresie rzeczywistych względnie potencjalnych zagrożeń gospodarczych kraju, kształtowane jest pod wpływem ogólnego stanu zależności ekonomicznych kraju, określających stopień efektywności zewnętrznej integracji ekonomicznej, jej wkład w wewnętrzny rozwój gospodarczy, zdolność obronną i stabilność systemu społeczno-politycznego danego kraju”¹⁰. Z kolei E. Freitag-Mika i Z. Kołodziejak bezpieczeństwo ekonomiczne kraju łączą z „gwarancją niezagrażonego rozwoju”, czyli stanem będącym efektem właściwego

⁹ Za: H.R. Nau, *Handel międzynarodowy a bezpieczeństwo międzynarodowe*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. nauk. D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 94.

¹⁰ Za: K.M. Księżopolski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państwa, metody i środki przeciwdziałania*, Warszawa 2004, s. 17.

kształtowania wewnętrznych czynników rozwoju i współzależności ekonomicznych danej gospodarki oraz z konkurencyjnością kraju¹¹. J. Pach bezpieczeństwo ekonomiczne kraju określa jako zdolność systemu gospodarczego państwa do tworzenia i wykorzystania współzależności gospodarczych zewnętrznych i wewnętrznych o charakterze finansowym, kapitałowym, monetarnym itp., gwarantujących niezagrożony rozwój¹². Jest determinowane wrażliwością (odpornością) kraju na pojawiające się różnorodne zagrożenia. Jest pochodną potencjału gospodarczego i obronno-militarnego, charakteru i dynamiki wzrostu, ukształtowanych powiązań gospodarczych i szeregu innych czynników. Bezpieczeństwo ekonomiczne posiada szczególnie istotne znaczenie w dobie rosnących współzależności kapitałowych, finansowych, handlowych, technologicznych. Stały się one niejednokrotnie źródłem potencjalnych i rzeczywistych zagrożeń, konfliktów, przejść, fuzji czy wręcz wojen gospodarczych i militarnych. Dlatego w celu zapewnienia bezpieczeństwa finansowego kraju dług publiczny w krajach Unii Europejskiej limitowany jest krajowymi i unijnymi regulacjami prawnymi.

Znaczenie problemu długu publicznego w polskiej i unijnej polityce gospodarczej pokazuje ranga jego regulacji prawnych: Konstytucja RP, ustawa o finansach publicznych regulująca finanse rządowe i samorządowe, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Pakt Stabilności i Wzrostu oraz szereg innych (por. tab. 1). Deficyt i dług publiczny i ich poziom w stosunku do PKB są zatem nie tylko kryteriami zbieżności krajów Unii Europejskiej, stanowiącymi podstawę funkcjonowania strefy euro, ale czynnikami bezpieczeństwa finansowego krajów.

Tabela 1. Regulacje prawne dotyczące długu publicznego w Polsce i Unii Europejskiej

Regulacje polskie	Regulacje Unii Europejskiej
Konstytucja RP Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB (art. 216 ust. 5).	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Poziom długu publicznego, obok ograniczeń dotyczących deficytu, stanowi kryterium, w oparciu o które Komisja bada przestrzeganie dyscypliny budżetowej w państwach członkowskich (art. 126) określa tzw. procedurę nadmiernego deficytu.

¹¹ E.Freitag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Radom 1996, s. 10.

¹² Szerzej J. Pach, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w świetle bezpieczeństwa ekonomicznego na przykładzie Polski w latach dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku*, Kraków 2001, s. 22–25.

<p>Ustawa o finansach publicznych</p> <p>Regulacje dotyczące państwowego długu publicznego; definicje, podstawowe zasady zaciągania państwowego długu publicznego i zarządzania długiem oraz procedury ostrożnościowe i sanacyjne dotyczące limitów zadłużenia.</p> <p>Definicja sektora finansów publicznych.</p> <p>Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 reguluje procedury dotyczące długu publicznego do PKB:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ jeśli relacja długu publicznego do PKB jest większa od 50%, a nie większa od 55% PKB, to wówczas relacja deficytu budżetu państwa do jego dochodów w uchwalonym budżecie na rok $x+2$ nie może być wyższa niż w roku $x+1$. ▪ jeśli relacja w roku x jest większa od 55%, a mniejsza od 60% PKB, przyjmuje się wówczas szereg rozwiązań dotyczących kształtowania deficytu budżetu państwa i budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Przyjmuje się m.in. brak deficytu budżetu państwa lub poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa w uchwalonym przez Radę Ministrów projekcie ustawy budżetowej na rok $x+2$ zapewniający spadek relacji długu Skarbu Państwa do PKB w stosunku do relacji ogłoszonej dla roku x, ▪ w uchwalonym budżecie nie przewidyje się wzrostu wynagrodzeń sfery budżetowej, ▪ waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć stopy inflacji w roku $x+1$ ▪ jeśli relacja długu publicznego w roku x jest równa lub większa od 60% PKB, to obowiązują procedury dotyczące sytuacji, gdzie dług jest większy niż 55% 	<p>Protokół w sprawie procedury stosowanej w wypadku nadmiernego deficytu, stanowiący załącznik do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.</p> <p>Definicja długu oraz wartość bazowa relacji długu publicznego do PKB określona na poziomie 60% PKB.</p> <p>Rozporządzenie o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, stanowiącego załącznik do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.</p> <p>Definicję długu publicznego, z wyszczególnieniem tytułów dłużnych.</p> <p>Rozporządzenie statystyczne European System of Accounts (ESA 95).</p> <p>Definicja poszczególnych kategorii zobowiązań finansowych.</p> <p>Definicja sektora general government.</p>
--	--

<p>PKB, a oprócz tego wprowadzony jest zakaz udzielania nowych poręczeń i gwarancji przez podmioty sektora publicznego,</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający ograniczyć państwowy dług publiczny do poziomu 60% PKB, ▪ wprowadza się limity zaciągania zobowiązań przez JST. 	
--	--

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz.U. 2009 r. Nr 157 poz. 1240; Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011–14, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2011, s. 45–46.

W polskim prawie wyodrębnia się trzy zasadnicze progi długu:

- dług publiczny większy niż 50% PKB, a mniejszy niż 55% PKB,
- dług publiczny większy niż 55% PKB, a mniejszy niż 60% PKB,
- dług publiczny powyżej 60% PKB.

Każda z tych wielkości jest regulowana procedurami ostrożnościowymi i sanacyjnymi.

Wielkość i skala długu publicznego w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej

Od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej (z wyjątkiem 2007 r.) występowała nadwyżka wydatków nad dochodami budżetowymi, a budżety zamykały się deficytem (por. tab. 2). Wpływało to na wzrost długu publicznego w Polsce, a tym samym wzrost potrzeb pożyczkowych netto kraju.

Tabela 2. Dochody, wydatki i deficyt sektora finansów publicznych w latach 2006–2010¹³(w mln zł)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody	419875,3	486174,3	513994,0	539735,3	551098,5
Wydatki	442449,3	485181,0	534004,6	590842,7	635774,3
Deficyt	-22574,0	993,3	-20010,6	-51107,4	-84675,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2011, s. 178.

¹³ Sektor publiczny obejmuje sektor rządowy, samorządowy, sektor ubezpieczeń społecznych.

Struktura wewnętrzna dochodów i wydatków budżetu oraz deficytów budżetowych, a w efekcie potrzeby pożyczkowe były zróżnicowane w poszczególnych latach.

Np. deficyt budżetu państwa i deficyt środków europejskich¹⁴ stanowiły 84% potrzeb pożyczkowych netto, wynoszących w 2010 r. 65 449 mln zł. Na pozostałe potrzeby wpłynęły głównie: środki przekazane z budżetu do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i do otwartych funduszy emerytalnych, pożyczka dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na pełne i terminowe wypłaty świadczeń gwarantowanych, ujemne saldo prefinansowania, pożyczki ze środków budżetu dla Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych, pożyczki ze środków budżetu dla jednostek samorządu terytorialnego.

Wielkość dochodów i wydatków oraz deficytów, udzielonych pożyczek w poszczególnych latach budżetowych określała potrzeby pożyczkowe netto i brutto budżetu państwa. W 2010 r. były znacznie wyższe niż rok wcześniej (por. tab. 3).

Tabela 3. Potrzeby pożyczkowe netto i brutto państwa w 2010 r.

Wyszczególnienie	2009	2010		Różnica	
	Wykonia- nie	Ustawa	Wykonia- nie	4-2	4-3
	mln zł				
1. Potrzeby pożyczkowe netto	57.811	82.416	65.449	7.638	-16.967
a) deficyt budżetu państwa	23.845	52.214	44.591	20.746	-7.623
b) deficyt budżetu środków europejskich		14.433	10.416	10.416	-4.017
c) saldo środków do OEE	20.517	13.296	13.321	-7.196	25
d) prefinansowanie	4.368	1.348	658	-3.710	-690
e) pożyczki	7.795	-44	5.373	-2.422	5.417
f) pozostałe*	342	1.168	-840	-1.182	-2.008
g) rozliczenie środków unijnych**	943	0	-8.070	-9.013	-8.070
2. Wykupy długu	106.531	121.757	114.383	7.852	-7.375
a) na rynku krajowym	93.289	113.089	105.650	12.361	-7.439

¹⁴ W 2010 r. w ustawie budżetowej po raz pierwszy zostały oddzielone dochody, wydatki, deficyt od wydatków i deficytu budżetu środków europejskich. Zob. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2011, s.178-182.

b) na rynkach zagranicznych	13.241	8.668	8.732	-4.509	64
3. Potrzeby pożyczkowe brutto	164.342	204.173	179.832	15.490	-24.342

* obejmuje saldo pozostałych przychodów i rozchodów, udział w międzynarodowych instytucjach finansowych, saldo kredytów udzielonych oraz wpływy od podmiotów na spłatę udostępnionych kredytów.

**saldo wpływów i wypływów środków programowych NSRO 2007–2013

Źródło: *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2011, s.180.

Dodatkowym czynnikiem zwiększenia potrzeb pożyczkowych państwa były zmiany stanu środków walutowych i złotówkowych na rachunkach oraz odkup bonów i obligacji.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto było głównym powodem wzrostu całkowitego długu publicznego i zwiększenia się w nim zadłużenia sektora rządowego i samorządowego i niewielkim spadku sektora ubezpieczeń społecznych (por. tab. 4).

Tabela 4. Dług sektora publicznego po konsolidacji dla 2010 i 2011 roku

	Zadłużenie sektora finansów publicznych	2010		2011 (VI)	
		w mln zł	w % PKB	mln zł	%
	Po konsolidacji	747.898,8	100,0	786.006,6	100,0
1.	Zadłużenie sektora rządowego	692.360,5	92,6	729.394,3	92,8
1.1	Dług Skarbu Państwa	691.210,1	92,4	728.454,7	92,7
1.2	Państwowe szkoły wyższe	274,0	0,00	47,1	0,0
1.3	Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	831,9	0,1	848,4	0,1
1.4	Państwowe instytucje kultury	32,8	0,0	34,0	0,0
1.5	PAN i tworzone przez PAN jednostki organizacyjne	6,9	0,0	6,7	0,0
1.6	Pozostałe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw do wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego	4,7	0,0	3,3	0,0

Problem długu publicznego w kontekście bezpieczeństwa finansowego Polski

2.	Zadłużenie sektora samorządowego	53.519,0	7,2	54.934,4	7,4%
2.1	Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego i ich związków	50.568,4	6,8	51.866,6	6,6
2.2	Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	28.69,5	0,4	3.005,5	0,4
2.3	Samorządowe instytucje kultury	61,6	0,0	57	0,0
2.4	Pozostałe samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw do wykonywania zadań publicznych	19,5	0,0	10,3	0,0
3.	Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych	2.019,3	0,3	1.673,0	0,2
3.1	Dług funduszy zarządzanych przez ZUS	2.019,3	0,3	1.673,0	0,2
4.	Razem	747.898,8	100,0	786.006,6	100,0

Źródło: *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011–2014*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2011, s. 45–46.

Dane w tabeli 4 wskazują, iż pomimo podejmowanych działań na rzecz racjonalizacji wydatków budżetu państwa oraz działań dotyczących zwiększenia dochodów budżetowych dług rządowy w 2011 r. w porównaniu do 2010 r. nie zmniejszył się i stanowił blisko 93% długu publicznego Polski. Jest to wynik rosnących potrzeb pożyczkowych, kosztów obsługi długu publicznego oraz struktury wykorzystanych instrumentów finansowych por. tab. 5.

Tabela 5. Wielkość i struktura długu Skarbu Państwa według wykorzystanych instrumentów finansowych

Lp.	Wyszczególnienie	Dane w mln zł (styczeń 2011)	Struktura w %
I.	Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa	515.350,5	72,4
1.	Dług z tytułu SPW (skarbowych papierów wartościowych)	515.323,4	72,4
1.1	Rynkowe SPW	507.746,2	71,3
1.1.1	bony skarbowe	27.680,1	3,9
1.1.2	Obligacje wyemitowane na rynek krajowy	480.066,1	67,4

1.2	Obligacje oszczędnościowe	7.469,1	1,0
1.3	Nierynkowe SPW	108,1	0,0
1.4	Pozostałe zadłużenie Skarbu Państwa	27,1	0,0
II.	Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa	196.720,5	27,6
1.	Dług z tytułu SPW	157.678,1	22,1
2.	Dług z tytułu kredytów	39.042,3	5,5
	Razem	712.070,9	100,0

Źródło: *Zadłużenie Skarbu Państwa – Biuletyn miesięczny 2011*, nr 1, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.

Dane wskazują, iż zadłużenie Skarbu Państwa na początku 2011 r. wyniosło ponad 712 mld złotych. W walutach obcych kwota ta kształtuje się różnie w zależności od kursu złotego wobec euro czy dolara. Całkowite zadłużenie Skarbu Państwa to w 72,4% dług o charakterze krajowym, wynikający ze sprzedaży wymienionych w tabeli 5 rodzajów papierów wartościowych na rynku krajowym i w 27,6% to zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa powstałe z tytułu sprzedaży SPW na rynkach zagranicznych oraz zaciągnięcia przez Skarb Państwa kredytów zagranicznych.

Z powyższych rozważań wynika, iż dług publiczny jest problemem gospodarczym Polski realnie występującym, wymagającym właściwego zarządzania, wyodrębnionej polityki, będącej narzędziem stabilizacji makroekonomicznej. Najważniejszym celem zarządzania jest określenie optymalnej struktury zadłużenia państwa pod względem wielkości, struktury, stosowanych instrumentów finansowych (określenie ich waluty, oprocentowania, terminu wykupu itp.). Zarządzaniu długiem towarzyszy kilka rodzajów ryzyka. Do niedawna odnoszone ono było do pozycji zobowiązań budżetowych jako potencjalny wzrost kosztów obsługi długu powyżej przyjętego scenariusza relacji ryzyka do poziomu oczekiwanych kosztów¹⁵. Związane z zarządzaniem długiem publicznym jest:

- ryzyko rynkowe określane jako zmiana wartości portfela zadłużenia oraz kosztów jego obsługi wywołana zmianą stóp procentowych, kursu walutowego oraz stopy inflacji;
- ryzyko refinansowania (rolowania) powiązane z ryzykiem stopy procentowej i kursu walutowego. Wynika ono z konieczności ponownego pokrycia potrzeb pożyczkowych rządu, emisją kolejnych transz papierów wartościowych, w celu wykupu wcześniej wyemitowanego długu. W niekorzystnych warunkach rynkowych nowe papiery wartościowe znajdują mniej nabywców

¹⁵ *Draft guidelines for public debt management*, IFT and the World Bank, August 2000.

i muszą być oferowane na gorszych warunkach. Ograniczenie ryzyka refinansowego powoduje zmianę struktury portfela pod względem terminów wykupu, udziału w nim papierów krótko- i średnioterminowych oraz innych bezpośrednich działań na rynku pieniężnym;

- ryzyko kredytowe związane z możliwością niewypełnienia zobowiązań przez jedną ze stron transakcji finansowej. Może wystąpić m.in. w sytuacji: aukcyjnej sprzedaży papierów wartościowych, wykorzystania pochodnych papierów wartościowych, nieprawidłowego zarządzania płynnością i należnościami budżetu państwa¹⁶;
- ryzyko płynności dotyczące zachowania płynności budżetu państwa (zdolności do obsługi bieżących zobowiązań), zapewnienia płynności różnych segmentów wtórnego rynku instrumentów skarbowych. W efekcie chodzi o niedopuszczenie do kumulowania się płatności z tytułu obsługi zadłużenia i wiąże się z ryzykiem refinansowania oraz zarządzania bieżącymi przepływami pieniężnymi.

W literaturze wyróżnia się pięć zasadniczych etapów zarządzania ryzykiem, są to¹⁷:

- 1) Identyfikacja ryzyka, związanego z finansowaniem zobowiązań budżetu centralnego, z utrzymaniem odpowiednich relacji do pozycji aktywów i specyfiki prognozowanych przepływów pieniężnych;
- 2) Analiza ryzyka, obejmująca identyfikację kosztów i ryzyka w przyjętej polityce zadłużenia oraz ocena różnych kombinacji wskaźnika koszt/ryzyko;
- 3) Określenie preferowanej strategii, obejmujące sformułowanie strategii emisyjnej (papierów wartościowych), która odpowiadałaby założeniom co do poziomu ryzyka i wysokości kosztów zadłużenia;
- 4) Wprowadzenie strategii zadłużeniowej, opartej na wyznaczonym portfelu bazowym ryzyka;
- 5) Sprawozdawczość, monitoring oraz ocena strategii, obejmująca raporty zawierające oszacowanie i ocenę różnic pomiędzy rzeczywistością a bazową strukturą portfela oraz przedstawienie efektów działań operacyjnych.

¹⁶ Oceną kredytową (ryzyka kredytowego) zajmują się agencje ratingowe, takie jak: Moody's, StandardHPoor's oraz Fitch. Udzielają one informacji inwestorom na temat prawdopodobieństwa niezapewnienia przez państwo wymaganych środków pieniężnych niezbędnych do realizacji konkretnej transakcji. Im wyższą ocenę kraj otrzymuje, tym większym zaufaniem obdarzają go inwestorzy i zgłaszają większy popyt na papiery wartościowe. Szerzej T.T. Kaczmarczyk, *Zarządzanie ryzykiem – ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 2010, s. 78–79.

¹⁷ K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 108–111.

Podsumowanie

Potocznie o bankructwie państwa mówimy wtedy, gdy nie jest ono w stanie terminowo spłacać swojego zadłużenia. W przeciwieństwie do przedsiębiorstw, dla których bankructwo oznacza zniknięcie z rynku, współcześnie bankructwa krajów na ogół nie oznaczają ich likwidacji. Rządy państw mają prawo nakładania podatków, a zatem mogą spłacić zaciągnięty dług, przy czym zazwyczaj wymaga to rozłożenia tej spłaty na dłuższy okres niż początkowo planowano. Dlatego w odniesieniu do państw bardziej właściwym określeniem problemów z obsługą zadłużenia jest utrata płynności finansowej lub przejściowa niewypłacalność. Istotne znaczenie dla konsekwencji utraty płynności finansowej lub niewypłacalności krajów ma to, kto kredytuje państwo, czy organizacje międzynarodowe, czy określone państwa. Pomoc taka wiąże się na ogół ze zobowiązaniem kraju dłużnika do przeprowadzenia reform gospodarczych, niepopularnych z punktu widzenia społecznego, wiążących się z redukcją wydatków budżetowych, często o charakterze inwestycyjnym, konsumpcyjnym, a także socjalnym. Ważnym w tym względzie przykładem jest utrata płynności finansowej w 2012 r. przez Grecję oraz problemy z jej utrzymaniem przez inne kraje Unii Europejskiej, takie jak Hiszpania, Portugalia czy Włochy. Wszystkie programy naprawcze finansów publicznych budzą wiele emocji, opór społeczny, gdyż ich konsekwencje najsilniej dotyczą najmniej zamożne grupy społeczne, ludzi młodych, wchodzących na rynek pracy. Oddłużenie i restrukturyzacja zadłużenia to proces długi, kosztowny, wymagający przyzwolenia społeczno-politycznego. W Polsce w porównaniu z wymienionymi krajami Unii Europejskiej pod względem wielkości i struktury długu sytuacja jest znacznie lepsza, w 2011 r. deficyt budżetowy spadł poniżej 5% PKB, a dług publiczny kształtował się w granicach 55% PKB. Jednakże Polska jako podmiot gospodarki unijnej i globalnej, charakteryzującej się określoną strukturą powiązań finansowych, bankowo-pieniężnych, handlowych narażona jest na wcześniej wskazane wszystkie rodzaje ryzyka. Ich wystąpienie może znacznie spotęgować problem zadłużenia publicznego i bezpieczeństwa finansowego. Na pomoc UE czy innych organizacji międzynarodowych trudno liczyć w sytuacji, gdy inne kraje znajdują się w większej potrzebie. Ponadto Polska już doświadczyła skutków nadmiernego zadłużenia zagranicznego z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w., określanych mianem „pułapki zadłużeniowej”.

Podsumowując rozważania należy stwierdzić, iż w celu zapewnienia bezpieczeństwa finansowego państwo powinno zapewnić:

- prawne regulacje ostrożnościowe nakładające na instytucje finansowe obowiązek skutecznego zarządzania ryzykiem finansowym, ujawnianie informacji finansowych mających na celu utrzymanie dyscypliny finansowej,

- budowę tzw. sieci bezpieczeństwa finansowego, w skład której wchodzi instytucje nadzorcze, systemy bezpieczeństwa, systemy kontroli, audyt zewnętrzny,
- nadzór ostrożnościowy, polegający na sprawdzaniu czy instytucje finansowe przestrzegają regulacji ostrożnościowych,
- monitoring finansów publicznych oraz bieżącą i perspektywiczną ocenę stabilności finansów pod kątem istniejących zagrożeń,
- interwencję państwa mającą na celu przywrócenie bezpieczeństwa finansowego kraju.

Abstract

Public debt in the context of financial security of Poland

Budget deficit or public debt are challenges faced by most EU countries in the present times. These issues determine the economic security of a country and its financial liquidity, i.e. the ability (or its lack) to meet the state's financial liabilities towards the domestic and foreign entities.

The reflections presented in this article are an attempt to answer the following questions:

- What is the nature and the origin of public debt?
- What are the limits of public debt in economic theory and practice?
- When and why does public debt become a threat to the state's security?
- What does public debt management involve, in the context of the state's financial security?

The above questions allow us to draw conclusions concerning Poland's public debt policy with respect to the state's financial security in the era of progressing European integration and the financial crisis in the Eurozone.

Literatura przedmiotu

Druki zwarte

Dalton H., *Zasady skarbowości*, Łódź 1948

Freitag-Mika E., Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Radom 1996

Kaczmarczyk T.T., *Zarządzanie ryzykiem – ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 2010

Kell M., *An assessment of fiscal rules in the United Kingdom*, IMF Working Paper 2001, nr 91

Kowalewski P., *Euro a międzynarodowy system walutowy*, Warszawa 2001

Księżopolski K.M., *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państwa, metody i środki przeciwdziałania*, Warszawa 2004

Marchewka-Bartkowiak M., *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2008

Nau H.R., *Handel międzynarodowy a bezpieczeństwo międzynarodowe*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. nauk. D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, Warszawa 1997

Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005

Pach J., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w świetle bezpieczeństwa ekonomicznego na przykładzie Polski w latach dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku*, Kraków 2001

Opracowania

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2011

Draft guidelines for public debt management, IFT and the World Bank, August 2000

Marchewka-Bartkowiak M., *Stability and Growth Pact*, "Infos" 2011, nr 11

Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011–2014, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010

Założenia, możliwości, perspektywy polskiej polityki energetycznej

Wprowadzenie

Problem bezpieczeństwa energetycznego RP jest kluczowym tematem dyskusji eksperckich, politycznych niemalże od chwili uzyskania przez nasz kraj pełnej suwerenności w 1989 roku. W przypadku pojawienia się problemów na rynku energetycznym kwestia bezpieczeństwa energetycznego państwa polskiego wraca ze zdwojoną siłą. Mimo podejmowanych przez kolejne rządy prób na rzecz dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego i ropy naftowej, nie udało się wprowadzić w życie spójnej, pełnej strategii, która zagwarantowałaby bezpieczeństwo energetyczne. Polska nie dysponuje na tyle poważnymi zasobami gazu ziemnego i ropy naftowej, aby móc poważnie myśleć o samowystarczalności. Jest więc skazana na poszukiwanie surowców energetycznych poza granicami kraju. Ze względów historycznych, a także geograficznych największym naszym partnerem w zakresie dostaw czarnego złota i błękitnego paliwa, pozostaje od lat Federacja Rosyjska. Istniejąca od czasów gdy Polska była częścią bloku sowieckiego, infrastruktura przesyłowa zapewnia dostawy odpowiednich ilości surowców. Pozwala również na tranzyt gazu ziemnego oraz ropy naftowej poprzez terytorium Polski do państw UE, w tym zwłaszcza niemieckiego odbiorcy. Warto podkreślić przy tym, iż jest ona przystosowana do odbioru gazu ziemnego oraz ropy naftowej o parametrach technicznych odbiegających od surowców, które strona polska mogłaby nabyć u innych eksporterów. Głównym jednak problemem we wzajemnych relacjach energetycznych jest wykorzystywanie przez rosyjskie władze surowców energetycznych jako narzędzi kreacji politycznej, ekonomicznej rzeczywistości. Szczególnie gaz ziemny w rękach rosyjskich strategów stał się swoistego rodzaju bronią szybkiego reagowania w kształtowaniu przez rosyjskie czynniki państwowe

relacji międzynarodowych. Przykładem wykorzystania surowców energetycznych jako narzędzi kształtowania rzeczywistości stały się „konflikty gazowe” w trójkącie Rosja–Ukraina–Białoruś¹. Innym, jeszcze bardziej niekorzystnym dla bezpieczeństwa energetycznego państwa przykładem rosyjskiej polityki w tym względzie była budowa „gazociągu północnego”. Rosjanom udało się w ten sposób zmniejszyć znaczenie naszego państwa jako kraju tranzytowego. Dominacja sfery politycznej nad gospodarczą była zarówno w ramach konfliktów na obszarze postradzieckim jak i realizowanych projektów energetycznych aż nadto widoczna. Zresztą rosyjską politykę energetyczną odczuło znacznie więcej państw postradzieckich niż tylko Ukraina oraz Białoruś. Wokół gazu ziemnego i ropy naftowej trwa nieustający konflikt interesów na linii Rosja–postradzieckie kraje Azji Środkowej. Pośrednio też kryzysy energetyczne wpłynęły na zaopatrzenie w surowiec państw UE. Podczas ostatniego konfliktu energetycznego na linii Moskwa–Kijów na kilka dni bez dostaw gazu ziemnego pozostała Słowacja, zaś w Polsce, Niemczech oraz Włoszech odnotowano znacząco mniejsze ilości dostarczanego surowca. Świadczy to o determinacji Rosji w kreowaniu przy użyciu ropy naftowej i gazu ziemnego polityki zagranicznej². Mimo naglącej potrzeby poprawy naszej sytuacji energetycznej kolejne polskie plany zmiany niekorzystnego położenia energetycznego jak do tej pory kończyły się niepowodzeniami. Pewne nadzieje należy wiązać z budową terminalu LNG w Świnoujściu oraz eksploatacją pokładów niekonwencjonalnych błękitnego paliwa tzw. łupków bitumicznych. W tym ostatnim przypadku budzi to jednak kontrowersje zarówno wśród elit polityczno-społecznych jak i gospodarczych.

Założenia polskiej polityki energetycznej

Założenia polskiej polityki energetycznej mają na celu osiągnięcie bezpieczeństwa energetycznego państwa. Proces dochodzenia do pożądanego stanu

¹ Spory pomiędzy Rosją a Ukrainą dotyczące kwestii sprzedaży, zasad przesyłu gazu ziemnego trwają od lat i w zależności od sytuacji politycznej ulegają zamrożeniu lub zaognieniu. A. Kublik, *Na Wschodzie wojna gazowa?*, „Gazeta Wyborcza” 03.01.2012, s. 20.

² Szerzej R. Klaczyński, *Ropa naftowa i gaz ziemny obszaru postradzieckiego. Rola i znaczenie surowców energetycznych w polityce Kremla*, Kraków 2010. System gospodarczy Federacji Rosyjskiej jest nastawiony na zyski płynące ze sprzedaży surowców energetycznych. Prowadzi to do sytuacji, w której rosyjska gospodarka staje się monokulturowa, czyli w dużym stopniu niezdolna do koniecznych przekształceń infrastrukturalnych. W przypadku znaczącego spadku cen za surowce energetyczne grozi to poważnym kryzysem gospodarczym państwa. Władze rosyjskie zdają sobie sprawę z zagrożenia, jednak nie wypracowały dotąd spójnej polityki gospodarczej odchodzenia od zjawiska monokulturowości. Szerzej T.A. Kisielewski, *Schyłek Rosji*, Poznań 2007, s. 45–73.

obliczony został na dłuższy okres oraz podzielony na kolejne etapy. Trudno dziś określić perspektywy polskiej polityki energetycznej. Założenia wydają się być rozsądne, jednak aby je zrealizować, konieczny byłby wielki wysiłek kolejnych ekip rządowych oraz powszechny konsensus głównych sił politycznych w kraju. Wydaje się, iż zarówno determinacji jak również konsensusu politycznego trudno będzie oczekiwać od polskich elit. Warto wszakże wyszczególnić kilka podstawowych, niezbędnych warunków, od których spełnienia wydaje się zależeć bezpieczeństwo energetyczne państwa. Wśród nich możemy wyróżnić:

- dywersyfikację zaopatrzenia w gaz ziemny i ropę naftową poprzez budowę nowych linii przesyłowych surowca, terminali gazu ziemnego i ropy naftowej, pozyskiwania surowców energetycznych z własnych konwencjonalnych i niekonwencjonalnych źródeł;
- dywersyfikację nośników energii poprzez wykorzystanie energii jądrowej dla potrzeb konsumenta indywidualnego i przemysłu. Polska zamierza zainwestować w budowę nowych elektrowni atomowych, które mają powstać na terenie kraju po 2020 roku;
- wdrożenie w życie programów oszczędności energetycznych poprzez racjonalne wykorzystanie surowców energetycznych w ramach procesów produkcyjnych, a także zużycia ich przez konsumentów indywidualnych;
- tworzenie rezerw strategicznych obejmujących limit 90 dni. W ramach podjętych działań ma nastąpić modernizacja już istniejących magazynów gazu ziemnego oraz budowa nowych instalacji służących do przechowywania surowca;
- rozbudowę strategicznego partnerstwa energetycznego z krajami UE, w tym działania na rzecz wprowadzenia w życie zasady „solidarności energetycznej”. Budowa sieci interkonektorów łączących strategicznie ważne linie przesyłowe błękitnego paliwa oraz czarnego złota państw wchodzących w skład UE³.

Polskie zasoby energetyczne

Polska nie należy do krajów posiadających strategiczne rezerwy surowców energetycznych. Konwencjonalne złoża gazu ziemnego w Polsce są szacowane na blisko 650 mld m³⁴. Według PGNiG w pierwszej dekadzie XXI w. do eksplo-

³ E. Cziomer, R. Lasoń, *Podstawowe pojęcia i zakres bezpieczeństwa międzynarodowego i energetycznego*, [w:] *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI wieku*, red. E. Cziomer, Kraków 2008, s. 28; Na temat polityki energetycznej Unii Europejskiej zob. M. Kaczmarski, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

⁴ *Polskie złoża gazu ziemnego – 650 mld m³*, http://forsal.pl/wiadomosci/polska/106715_polskie_zloza_gazu_ziemnego_650_mld_m3 [10.10.2012].

atacji nadawało się zaledwie 139 mld m³ błękitnego paliwa. Na taki stan rzeczy złożyły następujące czynniki:

- brak nowoczesnych technologii pozwalających szybko i efektywnie rozpocząć proces produkcji surowca;
- duża gęstość zaludnienia na obszarach mogących być przedmiotem eksploatacji pokładów surowca, co może prowadzić do protestów społecznych, a tym samym zniechęcać zarówno centralne jak i miejscowe elity władzy do działania;
- rozproszenie pokładów gazu ziemnego, co powoduje konieczność budowy nowej infrastruktury przesyłowej, stacji redukcyjnych, instalacji do odsiarczania;
- wysokie koszty eksploatacji surowca, co jest pochodną przedstawionych powyżej czynników.

Obecna wielkość produkcji gazu ziemnego w Polsce kształtuje się od kilku lat na poziomie 5 mld m³ surowca, co stanowi według różnych źródeł od 30%–40% zapotrzebowania ze strony polskiego konsumenta. Pozostałą część Polska sprowadza z Federacji Rosyjskiej lub, co miało miejsce jeszcze do czasu kryzysu energetycznego na linii Moskwa–Kijów, za pośrednictwem rosyjskim z Azji Centralnej. Śladowe ilości gazu ziemnego trafiają do nas z Niemiec oraz Ukrainy. W tym ostatnim przypadku zaopatrywana jest przygraniczna gmina Hrubieszów. Nie zawsze jednak strona ukraińska wywiązuje się z zawartych porozumień⁵.

Najbardziej zasobne złoża „błękitnego paliwa” znajdują się w Karpatach, na Przedgórzu oraz Niżu Polskim⁶. Pewne nadzieje strona polska ma również z pokładami usytuowanymi pod dnem Bałtyku. Konieczność zastosowania nowoczesnych technologii produkcyjnych oraz brak środków finansowych opóźnia jednak prace poszukiwawcze w akwenie bałtyckim. Największe złoża gazu ziemnego są jednak zlokalizowane w Karpatach. Produkcja ze złóż karpaccich wynosi blisko 30% całego krajowego wydobycia. Produkcja z obszaru Karpat ma zresztą swoją bogatą historię sięgającą czasów sprzed II wojny światowej. Tamtejsze złoża gazu ziemnego zlokalizowane na obszarze Karpat są jednak w dużym stopniu wyeksploatowane. Potrzebą chwili jest zagospodarowanie nowoodkrytych pokładów surowca. Na to jednak potrzeba przede wszystkim środków finansowych oraz nowych technologii⁷.

⁵ Ibidem, s. 1.

⁶ Szerzej o perspektywach wydobycia gazu ziemnego ze złóż Polskiego Niżu zob. *Perspektywy poszukiwań złóż ropy naftowej i gazu ziemnego na niżu polskim*, „Wiadomości Naftowe i Gazowe” 07.08.2008.

⁷ Szerzej *Gaz ziemny*, Państwowy Instytut Geologiczny. Zakład Geologii Gospodarczej, http://www.pgi.gov.pl/surowce_mineralne/gaz_ziemny.htm [10.10.2012].

Kluczowym elementem zwiększającym dostęp do gazu ziemnego wpływającym pozytywnie na bezpieczeństwo energetyczne państwa są zlokalizowane w różnych częściach kraju magazyny gazu ziemnego. Do największych zbiorników magazynujących surowiec w RP zaliczamy: Wierchowice w Lubuskim posiadające teoretyczną pojemność 4,1 mld m³, Husów – 0,4 mld m³, Strachocina – 0,12 mld m³, Jasiny Północ – 0,09 mld m³, Brzeźnica – 0,04 mld m³, Swarzów – 0,029 mld m³⁸. Niestety są to tylko teoretyczne pojemności magazynów. Realia są znacznie bardziej odległe od prognozowanych wielkości. W 2008 roku na terenie Polski w magazynach znajdowało się około 1,6 mld m³ błękitnego paliwa⁹. Były to zasoby wystarczające na przetrwanie kilkutygodniowego okresu bez dostaw surowca z zewnątrz. Warto przy tym podkreślić, iż w Europie znajdują się kraje nie posiadające rezerw surowca. Przykładem tego wspomniana już wcześniej Słowacja, która w wyniku kryzysu gazowego na linii Rosja–Ukraina, mimo iż był on stosunkowo krótkotrwały, poniosła największe z tego tytułu straty. W rozwój magazynów gazu ziemnego w Europie inwestuje również Gazprom. Rosjanom zależy na zwiększeniu swoich wpływów energetycznych na Starym Kontynencie. Wraz z budową nowych instalacji przesyłowych powstają więc nowe magazyny surowca¹⁰. Ponieważ budowa nowych zbiorników na gaz ziemny jest kosztowna, władze polskie modernizują już istniejące zwiększając ich pojemność. Problemem są także koszty magazynowania. Zbyt duże ilości stanowią poważne obciążenie zarówno dla Skarbu Państwa jak i firm zmuszonych posiadać obowiązkowe rezerwy gazu ziemnego.

Znacznie gorzej niż w przypadku gazu ziemnego kształtują się polskie zasoby ropy naftowej. Według Polskiego Instytutu Górnictwa (PIG) w Polsce powinno się znajdować blisko 21,5 mln ton surowca. Brytyjcy eksperci powołując się na wstępne prace badawcze uważają, iż złoża są jednak większe i tylko w samych Bieszczadach oceniają je na blisko 68 mln ton. Nie są to jednak informacje w pełni potwierdzone. Aby uzyskać potwierdzenie powyższych danych, należy dokonać jeszcze wielu kosztownych, zaawansowanych technologicznie próbnych odwiertów¹¹. Według danych na 2008 r. w Polsce wydobyto 740 tys. ton ropy naftowej przy zapotrzebowaniu oscylującym w granicach 21 mln ton

⁸ *Polskie złoża...*, s. 1.

⁹ *Polityka dla przemysłu gazu ziemnego w 2007 roku*, Raport Ministerstwa Gospodarki, Warszawa marzec 2007, s. 14 [raport dostępny na www.mg.gov.pl]. Szerzej o znaczeniu polityki energetycznej UE dla Polski *Odpowiedź Ministra Gospodarki Piotra Grzegorza Woźniaka w temacie Bezpieczeństwo Energetyczne w kontekście polityki energetycznej UE do marszałka Senatu RP Bogdana Borusewicza na oświadczenie Pani Senator Urszuli Gacek z dn.03.04.06.*

¹⁰ E. Paszyc, *Sektor gazowy: ekspansja Gazpromu na regionalnym rynku*, Prace Ośrodka Studiów Wschodnich (OSW), Warszawa 2011.

¹¹ *Mamy gigantyczne złoża ropy naftowej*, <http://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/109329,mamy-gigantyczne-zloza-ropy-naftowej.shtml> [10.10.2012].

surowca rocznie¹². Pewne nadzieje są związane z możliwością pozyskiwania w przyszłości czarnego złota z łupków bitumicznych ale to pod warunkiem potwierdzenia istnienia złóż niekonwencjonalnych przy jednoczesnym założeniu opłacalności ich eksploatacji. Obecne zasoby ropy naftowej na obszarze kraju nie pozwalają na produkcję większą niż 1 mln ton rocznie przy zapotrzebowaniu dwudziestokrotnie większym. Polska skazana więc jest na import surowca. Gdyby potwierdziły się informacje o możliwości pozyskiwania ropy naftowej z łupków bitumicznych, wówczas wielkość zapasów zwiększyłaby się do blisko 200–300 mln ton. Problemem pozostaje jednak w dalszym ciągu brak nowoczesnych technologii pozwalających na eksploatację, głębokość zalegania pokładów surowca, występowanie łupków bitumicznych na obszarach o gęstym zaludnieniu¹³. Technologia produkcji ropy naftowej z łupków bitumicznych, mimo iż złoża łupków w tym przypadku zalegają bliżej powierzchni niż ma to miejsce w przypadku pokładów gazu, musi być znacznie bardziej zaawansowana. Pytań dotyczących procesu wydobywania złóż niekonwencjonalnych jest wiele, aczkolwiek na plan pierwszy wydaje się wysuwać problem konsystencji ropy naftowej. Surowiec ten jest znacznie bardziej gęsty od gazu, przez co z trudem przedostaje się przez szczeliny oraz pory skalne, co podraża koszty produkcji. Według wstępnych ekspertyz eksploatacja złóż łupków bitumicznych pod względem wykorzystania ich do produkcji ropy naftowej mogłaby w ciągu dekady doprowadzić do sytuacji, w której blisko 1/3 zapotrzebowania byłaby udziałem krajowej eksploatacji niekonwencjonalnych pokładów surowca¹⁴. Obszarami występowania ropy naftowej w Polsce są Karpaty oraz Morze Bałtyckie. Wśród osiemdziesięciu dziewięciu udokumentowanych pokładów ropy naftowej trzydzieści dwa złoża występują w Karpatach, jedenaście na Przedgórzu Karpackim, czterdzieści jeden na Niżu Polskim. Największe znaczenie mają dla przemysłu wydobywczego złoża zlokalizowane na Niżu Polskim. Pochodzą one z permu, karbonu oraz kambru. Mają charakter złóż masywowych¹⁵. Na Niżu Polskim znajduje się blisko 85% wszystkich zasobów ropy naftowej. Dla porównania złoża znajdujące się na Bałtyku stanowią około 11%. Mocno wyeksploatowane są za to złoża karpackie, w których produkcja trwa już od wielu lat. Największymi złożami w Polsce są: Barnówko–Mostno–Buszewo (BMB), Lubiatów, Grotów, Cychry. 85% wszystkich

¹² *Wydobycie ropy naftowej w Polsce w 2008 roku*, <http://weglowodory.pl/wydobycie-ropy-naftowej-w-polsce-w-2008-roku> [10.10.2012].

¹³ Państwowy Instytut Geologiczny, <http://www.pgi.gov.pl> [10.10.2012].

¹⁴ *W Polsce odkryto złoża ropy naftowej w skałach łupkowych*, <http://freeisoft.pl/2011/10./w-polsce-odkryto-zloza-ropy-naftowej-w-skalach-lupkowych> [10.10.2012].

¹⁵ *Ropa naftowa*, <http://www.geologia.edu.pl/ropa-naftowa.php> [10.10.2012].

odkrytych złóż jest już zagospodarowana¹⁶. W przypadku łupków bitumicznych potencjalne pokłady ropy naftowej zalegają w pasie przecinającym nasz kraj od północy do południowo-wschodnich rubieży państwa (od wybrzeży Morza Bałtyckiego po Rzeszów).

Przez wiele lat stosunkowo dobrze kształtowała się sytuacja w zakresie potencjału energetycznego Polski. Istniejące elektrownie dostarczały wystarczającej zarówno dla przemysłu jak i klienta indywidualnego ilości energii elektrycznej. Bazowały one na wykorzystaniu sił natury (woda) oraz węgla kamiennego, a także brunatnego. Wraz ze wzrostem zapotrzebowania na energię elektryczną przy jednoczesnym braku poważnej modernizacji skutkującej zwiększeniem mocy produkcyjnych krajowych elektrowni Polska z kraju będącego eksporterem energii elektrycznej stała się państwem zaledwie samowystarczalnym. Według istniejących prognoz w roku 2015 możemy stać się importerem energii elektrycznej. Zapobiec temu ma rządowy program budowy elektrowni atomowych. Według jego założeń do końca 2013 r. powinna zostać ustalona lokalizacja pierwszej elektrowni jądrowej. Przez następne dwa lata zostanie wykonany projekt techniczny oraz przeprowadzone postępowanie sądowe umożliwiające rozpoczęcie inwestycji. W latach 2016–2022 powinna już trwać budowa elektrowni jądrowej zakończona oddaniem pierwszego bloku instalacji. Do 2030 r. powstaną następne bloki energetyczne. Plany choć rozłożone w czasie są ambitne. Do tej pory udało się znowelizować prawo w zakresie energetyki jądrowej. 13 maja 2011 r. Sejm RP uchwalił Prawo atomowe oraz ustawę o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących. W ten sposób został przygotowany grunt pod rozpoczęcie programu budowy elektrowni atomowych. Energetyka jądrowa wzbudza w Polsce duże emocje. Są one związane z przeszłością, która wyraża się w obawach przed powtórzeniem się „wariantu czarnobylskiego” oraz z niechęcią do zmian ze strony bardzo silnego w Polsce lobby energetycznego, w skład którego wchodzi przemysł wydobywczy węgla kamiennego oraz brunatnego. Przyjęte przez Polskę wobec UE zobowiązania w zakresie emisji CO₂ zmuszają jednak nasz kraj do poszukiwania alternatywnego wobec węgla wkładu energetycznego, a taką alternatywą jest energia atomowa¹⁷.

Perspektywy wydobycia gazu łupkowego w RP

Wstępne szacunki dotyczące wielkości pokładów gazu łupkowego w Polsce były niezwykle optymistyczne, a z ich eksploatacją wiązano poważne nadzieje.

¹⁶ *Wydobycie ropy...*, s. 1.

¹⁷ *Energetyka jądrowa w Polsce*, www.atom.edu.pl/idnex.php/ej-w-polsce.html [10.10.2012].

Pojawiły się nawet opinie podnoszące możliwość eksportu surowca ze złóż niekonwencjonalnych w niedalekiej stosunkowo przyszłości. Nastroje były podgrzewane kampanią wyborczą do parlamentu mającą miejsce latem i jesienią 2011 r. Pierwsze raporty mówiły o 22,4 bln m³ surowca, z czego ponad 5 bln m³ gazu łupkowego nadawać się miało do eksploatacji. Wynikało z tego, iż przy rozsądnej polityce wykorzystania pokładów gazu łupkowego powinny one wystarczyć na blisko 300 lat¹⁸. Na korzyść produkcji surowca ze złóż niekonwencjonalnych przemawiały także doświadczenia amerykańskie. To właśnie w USA rozwinięto technologię eksploatacji pokładów łupkowych na tyle skuteczną, iż cena za gaz łupkowy spadła w 2012 r. poniżej 100 USD za 1000 m³. Pokłady gazu łupkowego są zlokalizowane na wschodzie Polski w pasie od Wybrzeża Bałtyku po województwo lubelskie na obszarze blisko 50 tys. km² powierzchni. W 2012 r. przyszło jednak poważne rozczarowanie. Pierwszy, w pełni fachowy raport Państwowego Instytutu Geologicznego w znaczący sposób zaniżył dotychczasowe prognozy. Według dokumentu na terenie Polski znajduje się blisko 2 bln m³ surowca, z czego od 346 do 768 mld m³ może nadawać się do eksploatacji. Obecnie trudno jednak jednoznacznie określić, ile naprawdę posiadamy gazu łupkowego i czy proces jego wydobycia będzie opłacalny. Według Głównego Geologa Kraju Henryka Jacka Jezierskiego:

Jest to wciąż metoda analogii, czyli porównania sytuacji geologicznej w Polsce do podobnych utworów w Stanach Zjednoczonych, z których eksploatuje się gaz łupkowy. Mówimy nadal o bardzo ogólnych szacunkach. Kiedy będziemy wiedzieć, ile mamy gazu łupkowego? Wtedy, gdy firmy, które mają koncesje na poszukiwania, zakończą prace, przedstawią dokumentację geologiczną i powiedzą: w tym regionie jest tyle a tyle zasobów. Po weryfikacji tych danych także ja jako główny geolog kraju będę mógł powiedzieć, jakie mamy zasoby. Stanie się to za kilka lat¹⁹.

Raport PIG w wyraźny sposób ostudził euforyczne nastroje dotyczące możliwości eksploatacji surowca na relatywnie wielką skalę. Innym problemem są protesty ekologów związane z obawami, że proces produkcji gazu łupkowego będzie miał negatywny wpływ na środowisko naturalne. Gaz łupkowy wydobywa się bowiem przy wykorzystaniu skomplikowanej, mocno inwazyjnej metody szczelinowania hydraulicznego. Polega ona na wprowadzeniu pod wysokim ciśnieniem do otworu wiertniczego cieczy składającej się z wody zmieszanej z materiała-

¹⁸ *Polska ma gaz na 300 lat*, <http://biznes.onet.pl/eia-polska-ma-gaz-na-300-lat,40690,4234951,1,news-detel> [10.10.2012].

¹⁹ Cyt. za A. Kublik, *Łupki w nastroju euforyczno-depresyjnym*, „Gazeta Wyborcza” 26.03.2012, s. 24.

mi wypełniającymi szczeliny (piasek o odpowiedniej granulacji i wytrzymałości mechanicznej). Często tak ukształtowaną substancję uzupełnia się dodatkami chemicznymi, które mają poprawić lepkość. Następnie jest ona tłoczona do odwiertu, gdzie tworzy w warstwie skał łupkowych szczeliny, które piasek wypełnia, co otwiera nowe drogi do migracji gazu łupkowego czyli stwarza warunki do jego eksploatacji. W czasie odwiertu do otworu włacza się około 7,5–11,3 mln litrów płynu, który zawiera nawet do 700 ton piasku²⁰. Widać więc wyraźnie, iż problemem jest konieczność pozyskiwania bardzo dużych ilości wody. Szczególnie mocno może to odczuć Polska, która zdaniem hydrologów jest narażona na jej deficyt. Poważną kwestią jest też problem odprowadzania zanieczyszczonej wody z powrotem do środowiska. Może to wywołać znaczący uszczerbek dla substancji przyrodniczej. W tym ostatnim jednak przypadku naukowcy są podzieleni. Niektórzy uważają, iż odwierty są dokonywane na zbyt dużej głębokości blisko 1500 m, aby zanieczyścić warstwy wody znajdujące się pod powierzchnią gruntu około 200–250 m:

Kolejny problem to pozyskiwanie ogromnych ilości wody na potrzeby wiercenia. Dla pojedynczego odwiertu przeprowadzonego w ramach procesu szczelinowania potrzeba od 10 tysięcy do 15 tysięcy metrów sześciennych wody w ciągu roku. To tyle, ile niewielkie kaszubskie jezioro. W tych odwiertów mają być setki. Pierwsze pytanie brzmi: skąd wziąć takie ilości wody? a drugie: co zrobić z już zużytą?... woda wykorzystana przy pozyskiwaniu gazu łupkowego musiałaby więc być oczyszczona. Ale to są koszty idące w dziesiątki milionów złotych²¹.

Realizacja założeń polskiej polityki energetycznej

Do polityki energetycznej udało się włączyć po 1989 r. kwestie bezpieczeństwa energetycznego w szerszym wymiarze. Co prawda zasada solidarności energetycznej nadal pozostaje w dużym stopniu zapisem deklaratywnym, niemniej jednak budowa nowych interkonektorów, magazynów gazu ziemnego przy wykorzystaniu do tego środków z budżetu Wspólnoty jest faktem. Wydaje się również, iż władze polskie doprowadzą do szczęśliwego finału budowę terminalu LNG w Świnoujściu, co zwiększy możliwości pozyskiwania surowca. Kwestiami otwartymi w tym względzie pozostają jednak wybór kraju, z którego zamierzamy sprowadzać skroplony gaz ziemny, utworzenie lub wynajęcie floty metanowców służących do jego przewozu, dostosowanie wewnętrznych instalacji przesy-

²⁰ Gaz łupkowy. Podstawowe informacje, Raport PKN ORLEN, Warszawa 2010, s. 4.

²¹ Cyt. za A. Szczepański, *Łupkowa gorączka*, „Gazeta Wyborcza” 24–25.03.2012, s. 37.

łowych do wymogów technologicznych, w końcu cena za surowiec. Wyraźnie więc widać, iż znacznie więcej jest problemów i wyzwań stojących przed polską polityką energetyczną niż dobrych perspektyw na przyszłość. Nie udało się jak dotąd skutecznie zdywersyfikować linii przesyłowych surowców energetycznych. Najgorzej sytuacja kształtuje się w przypadku gazu ziemnego, którego blisko 10 mld m³ rocznie zmuszeni jesteśmy importować i to głównie z Federacji Rosyjskiej. Pogorszyła się także sytuacja w zakresie dostaw ropy naftowej. Po rozbudowaniu terminalu w Primorsku Rosjanie ukończyli nową linię przesyłową BTS II, która uniezależnia ich od tranzytu surowca przez terytorium Polski. Pogarsza to w stopniu znaczącym sytuację naszych rafinerii czerpiących zyski z pośrednictwa handlu ropą oraz produktami przetworzonymi²². Negatywnie na rynek wpłynęły też informacje o zdecydowanie mniejszych od zakładanych ilości gazu łupkowego, którego nasz kraj jest dysponentem. Niezbyt udanie wpisuje się również krajowa koncepcja wykorzystania gazu łupkowego w strategię UE²³. Co prawda UE jako organizacja nie zabrania eksploatacji złóż gazu łupkowego, budzi on jednak istotne kontrowersje wśród państw członkowskich. Polska wyłamuje się w ten sposób ze wspólnej polityki energetycznej, co jest negatywnie odbierane w części państw członkowskich. Warto przy tym jeszcze raz podkreślić, iż proces produkcji gazu łupkowego budzi poważne kontrowersje w zakresie ochrony środowiska. Nie jest to bez znaczenia w mającej wysokie wymagania co do norm wymuszających przestrzeganie ochrony środowiska naturalnego UE. Według części organizacji zajmujących się ochroną środowiska naturalnego technologia wydobywania gazu łupkowego nie gwarantuje pełnego bezpieczeństwa dla przyrody. W 2011 r. Francja jako jeden z pierwszych krajów wchodzących w skład UE wydała zakaz eksploatacji złóż niekonwencjonalnych gazu w obawie przez zagrożeniami, które proces produkcji surowca niesie dla środowiska naturalnego.

²² Ropociągami BTS II można będzie przesyłać do 38 mln ton ropy naftowej rocznie. Trafiać ona będzie z pominięciem polskich terminali do Niemiec. Ograniczy to znaczenie naszego państwa jako ważnego kraju tranzytowego. I. Wiśniewska, *BTS II uruchomiony w trybie testowym*, „Tydzień na Wschodzie” [OSW] 28.03.2012.

²³ Podczas gdy w UE trwa dyskusja o celowości eksploatacji złóż gazu łupkowego, rosyjska firma Rosneft zawarła z amerykańską firmą Exxon Mobil warty blisko 0,5 bln USD kontrakt na eksploatację złóż gazowych konwencjonalnych i niekonwencjonalnych (w tym również łupków bitumicznych). Wiele wskazuje na to, iż przy obecnej technologii jej stosowanie w gęsto zaludnionych obszarach Starego Kontynentu, a takie przeważają, jest mało prawdopodobne na skalę przemysłową tak jak ma to miejsce w USA. A. Kublik, *Łupki za Arktykę*, „Gazeta Wyborcza” 16.04.2012, s. 21; E. Paszyc, *Kolejne porozumienie Rosneft z Exxon Mobil*, „Tydzień na Wschodzie”, [OSW] 18.04.2012.

Polska widzi w gazie łupkowym szansę na poprawę swojej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Często więc przytacza się opinie zagranicznych ekspertów podkreślających bezpieczeństwo procesu produkcji, czego przykładem choćby pogląd głoszony przez W. Thomasa z koncernu Shell: „Stosowane obecnie metody eksploatacji gazu łupkowego nie stwarzają zagrożenia dla środowiska”²⁴. Problem w tym, iż ekolodzy oraz spora grupa naukowców wyraża odmienne opinie. Za eksploatacją surowca przemawia również utrzymująca się na bardzo niskim poziomie jego cena na amerykańskim rynku. Obecnie 1000 m³ gazu łupkowego kosztuje poniżej 100 USD, co jest pięciokrotnie niższą stawką od tej obowiązującej stronę polską w ramach kontraktu z rosyjskim Gazpromem²⁵.

Zakończenie

Założenia polskiej polityki energetycznej wydają się być odpowiedzią na pogarszający się bilans energetyczny państwa polskiego. Problemem pozostaje jednakże realizacja powyższych założeń. Wydaje się, iż o ile w przypadku eksploatacji gazu łupkowego czy też budowy terminalu LNG istnieją możliwości doprowadzenia do końca planowanych inwestycji, o tyle budowa nowoczesnych elektrowni atomowych to obecnie zbyt poważne wyzwanie dla polskiej gospodarki. Problemem pozostanie więc zaopatrzenie konsumenta indywidualnego i przemysłu w energię elektryczną po 2015 r. Jeśli nie uda się zmodernizować przynajmniej części z istniejących elektrowni oraz wybudować kilka kolejnych (prawdopodobnie gazowych), Polska stanie przed koniecznością sprowadzania energii elektrycznej z zagranicy. Prawdopodobnym kierunkiem importu energii będzie ponownie Rosja, która zamierza w ciągu kilku lat otworzyć własną elektrownię atomową w Kaliningradzie, skąd energia elektryczna byłaby sprzedawana na rynek niemiecki i polski. Wszystko wskazuje więc na to, iż kwestia bezpieczeństwa energetycznego pozostanie jeszcze przez długi okres priorytetowym zadaniem do realizacji dla kolejnych ekip rządowych w kraju.

Abstract

Assumptions, possibilities and potentials of the Polish energy policy

The article presents a discussion of selected issues in the energy policy conducted by the Polish authorities, issues which the author believes to be crucial at the moment

²⁴ Cyt. za QUB, *Złote zasady dla łupków*, „Gazeta Wyborcza” nr 57, 08.03.2012, s. 26.

²⁵ Ibidem, s. 26.

and potentially vital in the future. The text shows in more detail the energy potential of Poland with respect to earth gas, oil and electric energy production, as well as presents the perspectives for the future. It also presents some questions of the chances for nuclear energy development in the country, and is thus inscribed in the ongoing national discussion on this subject. In the paper, the author also touches upon the problem of the exploitation of Poland's shale gas resources, describing in more detail both the technical aspects and the actual possibilities of production. The author enumerates the opportunities and risks connected with the exploitation of the unconventional gas sources, drawing on the experience of those countries that have been producing shale gas and oil obtained from bituminous shale.

Literatura przedmiotu

Druki zwarte

Cziomer E., Lasoń R., *Podstawowe pojęcia i zakres bezpieczeństwa międzynarodowego i energetyczne*, [w:] *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI wieku*, red. E. Cziomer, Kraków 2008

Kaczmarek M., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010

Kisielewski T.A., *Schylek Rosji*, Poznań 2007

Kłaczyński R., *Ropa naftowa i gaz ziemny obszaru postradzieckiego. Rola i znaczenie surowców energetycznych w polityce Kremla*, Kraków 2010

Czasopisma, opracowania

Paszyc E., *Sektor gazowy: ekspansja Gazpromu na regionalnym rynku*, Prace Ośrodka Studiów Wschodnich (OSW), Warszawa 2011

Paszyc E., *Kolejne porozumienie Rosnieft z Exxon Mobil*, „Tydzień na Wschodzie” (OSW) 18.04.2012

Perspektywy poszukiwań złóż ropy naftowej i gazu ziemnego na Niżu Polskim, „Wiadomości Naftowe i Gazowe” 07.08.2008

Wiśniewska, *BTS II uruchomiony w trybie testowym*, „Tydzień na Wschodzie” (OSW) 28.03.12.

Źródła internetowe

Polskie złoża gazu ziemnego – 650 mld m³, http://forsal.pl/wiadomosci/polska/106715_polskie_zloza_gazu_ziemnego_650_mld_m3 [10.10.2012]

Gaz ziemny, Państwowy Instytut Geologiczny. Zakład Geologii Gospodarczej, http://www.pgi.gov.pl/surowce_mineralne/gaz_ziemny.htm [10.10.2012]

Polityka dla przemysłu gazu ziemnego w 2007 roku, Raport Ministerstwa Gospodarki, Warszawa marzec 2007, www.mg.gov.pl [10.10.2012]

Energetyka jądrowa w Polsce, www.atom.edu.pl/idnex.php/ej-w-polsce.html [10.10.2012]

Założenia, możliwości, perspektywy polskiej polityki energetycznej

Polska ma gaz na 300 lat, <http://biznes.onet.pl/eia-polska-ma-gaz-na-300-lat,40690,4234951,1,-news-detal>, [10.10.2012]

Wydobycie ropy naftowej w Polsce w 2008 roku, <http://weglowodory.pl/wydobycie-ropy-naftowej-w-polsce-w-2008-roku> [10.10.2012]

Państwowy Instytut Geologiczny, <http://www.pgi.gov.pl> [10.10.2012]

Bezpieczeństwo RP

– wymiar militarny

Tarcza antyrakietowa w polityce bezpieczeństwa Polski

W realiach ery pozimnowojennej obserwować można wzrost znaczenia niekonwencjonalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego związanych z proliferacją broni masowego rażenia i upowszechnianiem się technologii ich przenoszenia. Wśród głównych niebezpieczeństw dla krajów obszaru euroatlantyckiego, w tym Polski, wskazuje się groźbę ataku wymierzonego w terytorium lub ludność ze strony państw zbójckich, dysponujących bronią masowego rażenia i pociskami balistycznymi¹.

Czynnikiem przemawiającym za poparciem projektów budowy systemu obrony przeciwrakietowej był unaoczniony atakami terrorystycznymi z 11 września 2001 r. problem państw stanowiących siedlisko terroryzmu i stwarzających groźbę proliferacji broni masowego rażenia. Jednak rangę przedsięwzięć dotyczących obrony rakietowej warunkował nadal faktyczny potencjał państwa i założenia jego polityki bezpieczeństwa, co w przypadku Polski oznaczało powiązanie tej kwestii z uzgodnieniami sojuszniczymi².

Kwestia budowy przez USA systemu obrony przeciwrakietowej, którego elementy planowano umieścić w Polsce i w Czechach, rozpatrywana była zarówno z perspektywy militarnej, jak i politycznej oraz ekonomicznej, z uwzględnieniem kosztów instalacji wojskowych Stanów Zjednoczonych na terenie europejskich państw NATO³. W świecie pozimnowojennym wyzwania związane z prolifera-

¹ Por. R. Zięba, *Nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego: aspekty metodologiczne*, [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010, s. 343–344.

² Por. J. Durkalec, *Obrona przeciwrakietowa NATO po Lizbonie. Pora na konkretne odpowiedzi*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2011, nr 2, s. 85–109.

³ B. Wiśniewski, *Transformacja obecności wojskowej Stanów Zjednoczonych w Europie*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2011, nr 44 (793), s. 2432–2433. Por.

cją broni masowego rażenia i przejęciem jej przez dysponujące nowoczesnymi technologiami wojskowymi organizacje radykalne lub tzw. państwa zbójckie (państwa bandyckie) są rozumiane jako zagrożenia asymetryczne, których niwelacja wymusza na tradycyjnych aktorach stosunków międzynarodowych (państwach i grupach państw) podjęcie działań także przeciwko organizacjom i strukturom niepaństwowym. W analizach dotyczących groźby ataku z użyciem broni masowego rażenia lub ataków raketowych ze strony państw zbójckich istotne znaczenie przypisuje się systemom politycznym państw zaliczanych do kręgu państw zbójckich (dyktatury, reżimy autorytarne, państwa ogarnięte wojnami domowymi, państwa zdominowane przez organizacje polityczne głoszące ideologie radykalno-terrorystyczne) występujących na arenie międzynarodowej jako przeciwnicy demokracji liberalnych typu zachodniego i ideologii politycznego liberalizmu, rozumianego jako prymat praw i wolności jednostki nad domniemanymi uprawnieniami władczyimi aparatu władzy. Teoretyczną podbudowę dla obrazu stosunków międzynarodowych po zimnej wojnie stwarza teoria demokratycznego pokoju, zgodnie z którą państwa demokratyczne nie toczą przeciwko sobie wojen⁴.

Polska – kraj, który przeszedł drogę od autorytaryzmu do demokracji oraz z bloku państw socjalistycznych pod przywództwem ZSRR do społeczności euroatlantyckiej łączącej demokracje liberalne typu zachodniego – u schyłku XX stulecia zdefiniowała cele polityki bezpieczeństwa zgodnie z wizją stosunków międzynarodowych jako wspólnoty demokracji. Realizacja przedsięwzięć z zakresu obrony antyraketowej powiązana została z relacjami Polski w otoczeniu międzynarodowym kształtowanym przez organizacje zbiorowego zarządzania w sferze bezpieczeństwa – NATO, UE – oraz z relacjami pomiędzy europejskimi państwami Sojuszu Północnoatlantyckiego a najważniejszym jego członkiem – USA.

K. Hołdak, *Amerykański system obrony przeciwraketowej i jego implikacje dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 1, s. 111–132.

⁴ Zob. B. Russet, *Spoteczność pokoju: demokracja, współzależności i struktura międzynarodowa*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. nauk. D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 365; B. Balcerowicz, *Megatrendy rozwojowe a bezpieczeństwo*, [w:] *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego: bezpieczeństwo 2010*, t. II, red. nauk. P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda, Warszawa 2011, s. 53–54. Por. E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011, s. 30–31.

USA i tarcza antyrakietowa – wyścig zbrojeń czy niezbędna obrona?

Jak pisał Zbigniew Brzeziński, ogłoszona w marcu 1983 r. Inicjatywa Obrony Strategicznej (SDI) prezydenta Ronalda Reagana wzbudziła emocje i krytyczne oceny, choć – według byłego doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego prezydenta J. Cartera – powinna skłonić do refleksji nad aktualnością czynnika odstraszania od wojny nuklearnej, który wobec rozwoju ofensywnych technologii raketowych mógł podważać gwarantowane wzajemne zniszczenie (MAD)⁵.

Zgłoszona bez odpowiednich przygotowań i sformułowana nieprecyzyjnie, a nawet utopijnie prezydencka Inicjatywa Obrony Strategicznej (SDI) sama wystawiła się na ogień krytyki. Mając na względzie wagę problemu odstraszania nuklearnego, Inicjatywa ta zasługiwała na poważne zbadanie. Ale nikt tego nie zrobił – pisał Z. Brzeziński⁶.

Po zimnej wojnie amerykańskie przedsięwzięcia z zakresu obrony strategicznej rozwijane były w ramach National Missile Defense (NMD) – Narodowego Programu Obrony Antyrakietowej. Podobnie jak SDI oraz wcześniejsze programy USA w obszarze obrony przed pociskami balistycznymi (Sentinel i Safeguard), NMD okazał się problemem w relacjach transatlantyckich, podsycając europejskie obawy przed względnym osłabieniem zdolności obronnych kontynentalnych sojuszników z NATO w porównaniu do USA, gdyż dostępne techniki wykrywania i niszczenia rakiet nie gwarantowały zabezpieczenia terytorium Europy⁷. Europejski niepokój dotyczący amerykańskich przedsięwzięć z obszaru obrony raketowej wskazuje się jako jedną z przyczyn reaktywowania w 1984 roku Unii Zachodnioeuropejskiej oraz nowych koncepcji rozwoju tzw. europejskiej tożsamości obronnej⁸.

Jak pisał Robert Kupiecki, debata w sprawie amerykańskiego projektu NMD, który ze względu na wysokie koszty i zaawansowanie technologiczne był trudny do rozszerzenia na cały obszar NATO, zakłóciła obraz rozwoju polityki bezpieczeństwa z zachowaniem wiarygodności zarówno NATO jak UE, ze względu na możliwość powstania podwójnego standardu bezpieczeństwa kwestionującego zasady strategii Sojuszu dotyczące wspólnego występowania państw członkowskich przeciw zagrożeniom⁹.

⁵ Z. Brzeziński, *Plan gry, USA–ZSRR*, przeł. J. Kowalski, Warszawa 1990, s. 150–152.

⁶ *Ibidem*. s. 150.

⁷ *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, red. i oprac. A. Ciupiński i K. Malak, Warszawa 2004, s. 46–47; *Euroatlantycka przestrzeń bezpieczeństwa*, red. nauk. J. Czaja, Warszawa 2005, s. 89.

⁸ *Bezpieczeństwo polityczne...*; *Euroatlantycka przestrzeń...*, s. 89.

⁹ R. Kupiecki, *Kierunek atlantycki w polskiej polityce zagranicznej po 1989 r.*, [w:] *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2001, s. 325.

Projekt budowy NMD został przyjęty przez Kongres ustawą z 22 lipca 1999 roku, lecz prezydent Clinton w ostatnich miesiącach urzędowania wstrzymał się z decyzją o rozpoczęciu realizacji tego przedsięwzięcia, mając na względzie obowiązujący jeszcze USA traktat ABM, postrzegany jako istotny w relacjach z Rosją¹⁰. Układ w sprawie ABM (Anti-Ballistic Missiles), podpisany 26 maja 1972 r. (wszedł w życie 3 października 1972 r.), który ograniczał rozmieszczenie radzieckich i amerykańskich systemów obrony przeciwrakietowej, stanowił także istotny element systemu porozumień rozbrojeniowych okresu pozimnowojennego, hamujących międzynarodowy wyścig zbrojeń¹¹.

Kwestie obrony przeciwrakietowej rozpatrywane były w debacie na temat pozimnowojennego ładu międzynarodowego i systemu bezpieczeństwa zbiorowego z uwzględnieniem zmian w relacjach głównych mocarstw po rozpadzie bloku wschodniego. Dynamika spornej rozbudowy instalacji antyrakietowych warunkowana była w znacznej mierze globalnymi aspiracjami USA, redefiniujących swoje miejsce na arenie międzynarodowej jako jedynego supermocarstwa. W ścierających się koncepcjach roli USA po zimnej wojnie neokonserwatywny unilateralizm¹², eksponujący przywódczą pozycję Stanów Zjednoczonych w relacjach międzynarodowych, przedstawiany był jako remedium na niestabilność chaotycznego świata wielobiegunowego. Doświadczenia dekady lat 90. XX w. z USA jako jedynym supermocarstwem skupiły uwagę opinii międzynarodowej na szczególnym znaczeniu polityki Waszyngtonu w budowaniu systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, tworzonego z uwzględnieniem pozycji mocarstw europejskich oraz potęg wschodzących¹³. Neokonserwatyści amerykańscy przekonywali opinię publiczną oraz elity do swoich koncepcji polityki międzynarodowej i bezpieczeństwa w ramach Project for the New American Century (PNAC) – instytucji lobbystycznej założonej w 1997 r. przez Williama Kristola i Roberta Kagana, pod której deklaracją programową podpisali się m.in. Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz i Lewis Libby. Założyciele PNAC opowiadali się za realizacją „neoreaganowskiej” polityki międzynarodowej – czyli polityki interwencjonizmu i przywództwa USA, połączonej z doktryną dobrotliwej hegemonii (*benevolent hegemony*), zgodnie z którą warunkiem sukcesu amerykańskie-

¹⁰ A. Zdrada, *System obrony przeciwrakietowej Stanów Zjednoczonych*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2004, nr 38 (226), s. 1193–1195.

¹¹ M. Kaczmarek, *Problem proliferacji broni masowego rażenia*, [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań...*, s. 375–389.

¹² Ch. Krauthammer, *The Unipolar Moment*, “Foreign Affairs: America and the World”, 1990/1991.

¹³ Por. S. Huntington, *The Lonely Superpower*, “Foreign Affairs” 1999, March/April.

go przywództwa było m.in. zwiększenie wydatków na zbrojenia¹⁴. Jak zapisano w deklaracji programowej PNAC z 1997 r., USA jako jedyne supermocarstwo było zobligowane do wzięcia odpowiedzialności za losy świata poprzez ustanowienie globalnego porządku sprzyjającego realizacji interesów Stanów Zjednoczonych¹⁵.

Raport PNAC z września 2000 r. *Rebuilding America's Defences: Strategy, Forces and Resources for a New Century*¹⁶ miał skłonić administrację, w której po wygraniu przez G.W. Busha wyścigu prezydenckim znaleźli się neokonserwatyści, do przerwania prowadzonej od końca zimnej polityki ograniczania budżetu sił zbrojnych. W Raporcie przekonywano, iż erozja potęgi militarnej Stanów Zjednoczonych stanowi bezpośrednie zagrożenie dla idei *Pax Americana* i geopolitycznego przywództwa Waszyngtonu. Autorzy tej analizy nawoływali do rozwijania globalnego systemu obrony przeciwrakietowej (Global Missile Defenses), który miał chronić Amerykę i jej sojuszników oraz zapewnić bezpieczne podstawy dla amerykańskich interwencji wojskowych. Sygnalizowano, że bez systemu obrony przeciwrakietowej USA także słabe kraje dysponujące małym arsenałem rakiet balistycznych, uzbrojonych w proste głowice nuklearne lub inną broń masowego rażenia mogłyby powstrzymać USA od interwencji wojskowej. Bez pilnego podjęcia działań na rzecz budowy Global Missile Defenses *Pax Americana* dobiegnie końca – sugerowali neokonserwatyści. Brak tego systemu miał także podważać podstawowe zagrożenia amerykańskiej doktryny militarnej, m.in. zdolność do prowadzenia dwóch dużych konfliktów zbrojnych równocześnie¹⁷.

Popierany przez neokonserwatystów i republikańskich „jastrzębi”, którzy objęli kluczowe stanowiska w administracji Busha jr.¹⁸, projekt intensyfikacji prac nad budową systemu obrony antyrakietowej wymagał odstąpienia od ograniczających Stany Zjednoczone zobowiązań międzynarodowych. Za sukces republikańskich „jastrzębi” i neokonserwatywnych zwolenników „reaganowskiej”

¹⁴ R. Kagan, W. Kristol, *Towards a Neo-Reaganite Foreign Policy*, „Foreign Affairs” 1996, July/August. Szerzej o neokonserwatywnych koncepcjach polityki zagranicznej po zimnej wojnie J. Tokarski, *Neokonserwatyści a polityka USA w nowym wieku*, Kraków 2006, s. 65–70.

¹⁵ <http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm> [10.10.2012].

¹⁶ T. Donnelly, D. Kagan, G. Schmitt, *Rebuilding America's Defenses. Strategy, Forces and Resources for a New Century*, A Report of The Project for the New American Century, September 2000.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Więcej o polityce zagranicznej administracji G.W. Busha zob. J. Kiwerska, *Neokonserwatywna polityka George'a W. Busha. Założenia, realizacja, skutki*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” 2005, s. 38–45; *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie*, red. nauk. J. Zając, Toruń 2006, s. 27–32; J. Tokarski, op. cit., s. 94–102 i 109–119.

polityki zagranicznej USA uznać można wypowiedzenie przez administrację G.W. Busha układu ABM w grudniu 2001 r.

Bezpośrednim punktem odniesienia dla decyzji o rozbudowie systemów obrony antyrakietowej były skutki ataków terrorystycznych z 11 września 2001, unaczyniające nowe kategorie zagrożeń ze strony organizacji radykalnych o zasięgu międzynarodowym, dysponujących oparciem w strukturach państw pozostających poza normami społeczności międzynarodowej¹⁹. W tym kontekście po części zrozumiałe stało się podawane przez administrację G.W. Busha uzasadnienie wypowiedzenia traktatu ABM, mówiące, iż budowa systemu obrony antyrakietowej chroniącego USA przed rakietowym atakiem państw zbrojeckich, także wymierzonym w sojuszników USA na Dalekim Wschodzie (Japonia, Korea Pd.) oraz w Europie, stała się konieczna w realiach świata zagrożonego międzynarodowym terroryzmem i proliferacją broni masowego rażenia²⁰.

Warto jednak podkreślić, że już w czasie kampanii prezydenckiej 2000 r. obóz G.W. Busha przedstawiał koncepcję odsunięcia wiążących USA porozumień międzynarodowych, które w ocenie republikańskich „jastrzębi” utrudniały skuteczne rozprawienie się z państwami grożącymi proliferacją broni masowego rażenia²¹. 1 maja 2001 r. prezydent G.W. Bush sugerował możliwość odejścia przez USA od rygorów porozumienia ABM²². 13 grudnia 2001 George Bush notyfikował stronie rosyjskiej wypowiedzenie układu ABM przez USA. Stany Zjednoczone wypowiedziały układ ABM, aby budować system obrony przeciwrakietowej na bazie przedsięwzięć finansowanych w poprzednich latach, tym razem umieszczonych pod szyldem Ballistic Missile Defense (BMD)²³. Jednostronne wycofanie się USA z układu ABM zostało urzeczywistnione 13 czerwca 2002 r. Programy BMD rozwijane przez Missile Defense Agency²⁴ w strukturach Departamentu Obrony stanowiły kontynuację wysiłków USA na rzecz budowy NMD

¹⁹ E. Nowak, M. Nowak, op. cit., s. 64. Zob. także T.R. Aleksandrowicz, *Cezura 11 września*, [w:] *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, red. nauk. K. Liedel, P. Piasecka, T.P. Aleksandrowicz, Warszawa 2011, s. 61–78.

²⁰ E. Nowak, M. Nowak, op. cit., s. 64.

²¹ C. Rice, *Promoting the National Interest*, “Foreign Affairs” 2000, January/February.

²² G.W. Bush, *Remarks by the President to the Students and Faculty of the National Defense University*, May 1st 2001.

²³ A. Zdrada, op. cit., s. 1193–1195. Zob. też <http://www.fas.org/nuke/control/abmt> [10.10.2012].

²⁴ Agencja Obrony Rakietowej (Missile Defense Agency) to przemianowana w 2002 r. Organizacja Obrony przed Pociskami Rakietowymi (Ballistic Missile Defense Organization – BMDO), kontynuująca prace rozpoczęte po ogłoszeniu SDI w ramach Strategic Defense Initiative Organization (SDIO), działającej od 1994 r. pod nazwą BMDO. www.mda.mil [10.10.2012].

(systemu chroniącego terytoria USA przed atakami raketowymi, rozwijanego po zimnej wojnie)²⁵. Założenia dotyczące BMD zawarte zostały w dyrektywie prezydenckiej NSPD-23 podpisanej przez G.W. Busha 16 grudnia 2002 r.²⁶. Jako przykład zagrożenia stwarzanego przez proliferację broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia dyrektywa ta wskazywała Koreę Północną, zwracając uwagę na szerszy problem „wrogich” wobec USA krajów sponsorujących terroryzm, które starają się pozyskać rakiety balistyczne. W dyrektywie prezydenckiej dotyczącej obrony przeciwrakietowej przewidywano także współpracę międzynarodową w tym zakresie m.in. w ramach NATO²⁷.

Od 2002 r. w strukturach Departamentu Obrony USA postępowała intensyfikacja prac nad systemem obrony balistycznej realizowanych przez Missile Defense Agency. Główne przedsięwzięcie z tego obszaru – Ballistic Missile Defense System (BMDS) – oszacowane na 7–9,5 mld dolarów rocznie, miało służyć obronie USA, ich oddziałów i sojuszników we wszystkich fazach lotu pocisków balistycznych; architektura systemu obejmować miała czujniki w przestrzeni kosmicznej i powietrznej oraz radary naziemne i morskie²⁸.

Zapowiadana przez administrację G.W. Busha budowa systemu obrony rakietowej, który miał dawać ochronę nie tylko USA, lecz także ich sojusznikom, była stopniowo realizowana pomimo krytycznych ocen tego przedsięwzięcia wyrażanych przez Rosję, Chiny oraz niektórych sojuszników Stanów Zjednoczonych²⁹. Przeszkodą o rosnącym znaczeniu były jednak koszty programu BMD, na które przeznaczono w budżecie USA tylko na rok 2005 ponad 10 mld dolarów³⁰.

Polska polityka bezpieczeństwa a nowe zagrożenia ery pozimnowojennej

Formowana po rozpadzie bloku wschodniego polska polityka bezpieczeństwa zakładała intensyfikację współpracy politycznej i wojskowej ze strukturami eu-

²⁵ <http://www.mda.mil/system/system.html>, [10.10.2012].

²⁶ National Security Presidential Directive NSPD-23, The White House, December 16, 2002. URL <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-23.htm> [10.10.2012].

²⁷ NSPD-23, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-23.htm> [10.10.2012].

²⁸ Report United States Government Accountability Office, *Missile Defense. Actions Needed to Improve Transparency and Accountability*, Testimony Before the Subcommittee on Strategic Forces, Committee on Armed Services, U.S. Senate. For release April 13, 2011, URL <http://www.gao.gov/assets/130/126047.pdf> [10.10.2012].

²⁹ A. Zdrada, op. cit., s. 1193–1195.

³⁰ W latach 1993–2000 koszty budowy systemu obrony balistycznej USA szacowane są na poziomie 10,5 mld dolarów ogółem. Zob. ibidem.

roatlantyckimi, zgodnie z ogólnymi kierunkami polityki zagranicznej zmierzającymi do pełnego członkostwa Polski w NATO i UE. Jak zapisano w dokumencie z 1992 r. Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz polityka bezpieczeństwa i strategia obronna RP: „Strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej nie zakłada istnienia określonego przeciwnika i ustalonego scenariusza działań wojennych”³¹. Przewidywano w niej działania Polski na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego w ramach ONZ i KBWE, a także rozwój współpracy z NATO w ramach dążenia do członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim i rozwoju stosunków z UZE równoległe do starań o członkostwo we Wspólnotach Europejskich. U progu ery pozimnowojennej polska polityka bezpieczeństwa opowiadała za utworzeniem ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa zbiorowego obejmującego także Amerykę Północną oraz powszechnym przyjęciem niekonfrontacyjnej doktryny militarnej zapewniającej bezpieczeństwo nie tylko danego kraju, ale również jego sąsiadów³².

Uwieńczone sukcesem starania Polski o wejście do NATO i UE oznaczały zmianę położenia geopolitycznego z uwzględnieniem globalnej polityki bezpieczeństwa prowadzonej przez Sojusz Północnoatlantycki pod wodzą jego lidera USA. Wzrost znaczenia zagrożeń asymetrycznych oraz działań nakierowanych na zwalczanie międzynarodowego terroryzmu, także prowadzonego z udziałem państw zbójceckich, spowodował wzrost zaangażowania Polski w rozwiązywanie konfliktów o znaczeniu regionalnym i globalnych wyzwań związanych z groźbą proliferacji broni masowego rażenia. Spory wokół działań autorytarnych reżimów dysponujących bronią masowego rażenia, które skupiały uwagę najważniejszych państw NATO i wspólnoty międzynarodowej, okazały się także wyzwaniem dla polityki bezpieczeństwa RP jako jednego z państw NATO i aktywnego uczestnika działań na rzecz budowy systemu bezpieczeństwa zbiorowego o zasięgu światowym. Starania o wejście Polski do NATO przyniosły wzrost znaczenia relacji RP z najważniejszym sojusznikiem – USA, a zarazem reorientację polityki bezpieczeństwa w kierunku budowy bliskich relacji politycznych, gospodarczych i wojskowych z amerykańskim supermocarstwem.

Jak pisał Bogusław Winid, w polskiej polityce bezpieczeństwa lat 90. XX w. podniesiona została ranga kwestii nieprolifracji i kontroli zbrojeń, czego świadectwem było m.in. przystąpienie przez Polskę do układu o zakazie prób z bronią nuklearną (Comprehensive Test Ban Treaty – CTBT) we wrześniu 1996 r. i do

³¹ Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej – dokument przyjęty na posiedzeniu Komitetu Obrony Kraju w dniu 2 listopada 1992 r.

³² Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej z 1992 r.

Porozumienia z Wassenaar o kontroli eksportu broni konwencjonalnej (w lipcu 1996 r.)³³. W ramach budowy bliskich stosunków ze Stanami Zjednoczonymi Polska włączyła się także do działań na rzecz porozumienia o kontroli technologii rakietowych (Missile Technology Control Regime – MTCR), przystępując do tego popieranego przez USA systemu w lipcu 1998³⁴.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2003 roku zwróciła uwagę na wzrost znaczenia nowych wyzwań międzynarodowych, których symbolem stały się zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 roku³⁵. Choć – jak zaznaczono w Strategii – groźba wybuchu konwencjonalnych konfliktów militarnych w Europie zmniejszyła się, Polska i inni członkowie NATO stanęli w obliczu nowych wyzwań globalnych, przyczyniających się do eskalacji międzynarodowych napięć i zaburzających stabilność stosunków międzynarodowych, takich jak terroryzm międzynarodowy oraz proliferacja broni masowego rażenia, polityka reżimów autorytarnych oraz problem „państw w stanie rozkładu”, które mogą powodować zwiększenie zagrożeń niekonwencjonalnych, w tym proliferacji broni masowego rażenia³⁶.

Zgodnie z oceną stanu bezpieczeństwa międzynarodowego u progu XXI stulecia zawartą w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP 2003

[...] istota zmian w naszym środowisku bezpieczeństwa polega zatem na przesuwaniu się punktu ciężkości z zagrożeń klasycznych (inwazja zbrojna), których znaczenie się zmniejsza, na zagrożenia nietypowe, których źródłem stają się także trudne do zidentyfikowania podmioty pozapaństwowe³⁷.

Jak stwierdzono w tym dokumencie, niekontrolowana proliferacja broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia stała się zagrożeniem dla całych regionów i układu globalnego, zaś prowadzone „w kilku państwach” programy prowadzące do stworzenia broni masowego rażenia wraz z budową systemów rakietowych zwiększają groźbę, że terytorium Polski może znaleźć się w zasięgu pozaeuropejskich rakiet balistycznych – tym poważniejszą ze względu na „coraz bardziej realną” możliwość przejścia tego typu broni przez organizacje terrorystyczne³⁸.

³³ B. Winid, *Zagadnienia bezpieczeństwa międzynarodowego w stosunkach polsko-amerykańskich w latach 1989–2000*, [w:] *Polska polityka bezpieczeństwa...*, s. 213.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Warszawa, 22 lipca 2003 roku, www.msz.gov.pl/Strategia,Bezpieczenstwa,Narodowego,RP,162.html [10.10.2012].

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

Strategia Bezpieczeństwa RP 2003 uznała za właściwą odpowiedź na te nowe zagrożenia wzmocnienie NATO, oznaczające także wzrost zdolności Sojuszu Północnoatlantyckiego do zwalczania ataków asymetrycznych, m.in. z wykorzystaniem amerykańskiego *know-how* i technologicznej modernizacji potencjału obronnego europejskich członków Sojuszu. Strategia zapowiadała także działania na rzecz umacniania roli Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony dopełniającej Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz budowę zdolności wojskowych Unii tworzących zarazem europejski filar NATO³⁹. Nowe uwarunkowania bezpieczeństwa międzynarodowego zostały także uwzględnione w przedstawionej w SBN z 2003 r. roli Sił Zbrojnych RP, które miały m.in. zwiększyć zdolności operacyjne w zakresie ochrony wojsk przed bronią masowego rażenia⁴⁰.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r. podkreśliła szczególne położenie Polski jako państwa granicznego NATO i UE, zaznaczając, że członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim i sojusz z USA podniosły poziom bezpieczeństwa kraju⁴¹. Wśród obserwowanych istotnych dla Polski uwarunkowań bezpieczeństwa międzynarodowego wymieniono w strategii względne osłabienie pozycji USA, przy utrzymujących się zagrożeniach ze strony fundamentalistycznych sił islamskich na Bliskim Wschodzie, nuklearnych ambicjach Iranu i problemie „państw upadłych” destabilizujących stosunki międzynarodowe⁴². Umocnienie bezpieczeństwa RP zarówno w wymiarze strategiczno-międzynarodowym jak i militarnym powinno, zgodnie z założeniami SBN 2007, następować wraz z umacnianiem potencjału NATO oraz współpracy UE w dziedzinie bezpieczeństwa. Polska jako uczestnik obrony kolektywnej powinna uwzględniać rozszerzone spektrum zagrożeń, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń⁴³.

Tarcza antyrakietowa w Polsce – wizje i rzeczywistość

Intensyfikacja polsko-amerykańskiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, obronności i działań na rzecz nieprolifracji broni masowego rażenia po 11 września 2001 r. przyniosła liczne porozumienia, za sprawą których sojusz obu państw zyskał nową dynamikę. 31 maja 2003 r. ogłoszona została Inicjatywa

³⁹ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, 2003, III. Zadania służb państwowych. 1. Aktywność międzynarodowa, A. Sojusz Północnoatlantycki. B. Unia Europejska.

⁴⁰ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, 2003, III. Zadania służb państwowych. 2. Siły zbrojne

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

Krakowska Proliferation Security Initiative (PSI)⁴⁴ przeciwko rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia. 4 września 2003 r. zostało przyjęte w Paryżu Oświadczenie w sprawie zasad przechwytywania broni masowego rażenia⁴⁵ w ramach PSI. Za umocnioną współpracą na rzecz nieprolifracji w ramach pogłębionych relacji Polska–USA postępować miały przedsięwzięcia dotyczące budowy instalacji obrony przeciwrakietowej, których przydatność uzasadniano w kategoriach redukcji zagrożeń ze strony państw zbrojeckich dysponujących bronią masowego rażenia i środkami jej przenoszenia.

Formalne rozpoczęcie negocjacji Polska–USA w sprawie budowy w Polsce elementów obrony antyrakietowej nastąpiło wiosną 2007 r., ale strona polska znacznie wcześniej poczyniła przygotowania do zaadaptowania programu działań w tym zakresie⁴⁶. Już w grudniu 2004 r. polski rząd wydał zarządzenie o stworzeniu zespołu międzyresortowego ds. udziału RP w systemie obrony antyrakietowej⁴⁷. W 2005 r. powstały odpowiednie zespoły resortowe MSZ i MON ds. udziału RP w tym systemie⁴⁸.

Zwieńczeniem wielomiesięcznych negocjacji polsko-amerykańskich była podpisana 20 sierpnia 2008 r. w Warszawie Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotycząca rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych rakiet przechwytyjących⁴⁹. Umowa ta przewidywała m.in. budowę bazy mieszczącej 10 wyrzutni rakiet przechwytyjących oraz określiła zasady jej funkcjonowania⁵⁰. W tym samym dniu ogłoszona została Deklaracja w sprawie współpracy strategicznej między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki⁵¹.

⁴⁴ Inicjatywa Krakowska (Proliferation Security Initiative – PSI), www.psi.ms.gov.pl/http://www.psi.ms.gov.pl [10.10.2012].

⁴⁵ MSZ, URL <http://www.psi.ms.gov.pl/?document=82>, [10.10.2012].

⁴⁶ Zob. Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP, MON, styczeń 2012, s. 66, www.mon.gov.pl/pliki/File/SRSBN_RP_styczen_2012.pdf [10.10.2012].

⁴⁷ W. Waszczykowski, [w:] Fundacja Batorego, „Amerykańska tarcza antyrakietowa a interes narodowy Polski – dyskusja”, 7 sierpnia 2006, www.batory.org.pl/doc/tarcza-antyrakietowa.pdf [10.10.2012].

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotycząca rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych rakiet przechwytyjących (podpisana 20 sierpnia 2008 r. w Warszawie), www.ms.gov.pl/Umowa,dotyczaca,rozmieszczenia,na,terytorium,RP,antyalistycznych,obronnych,rakiet,przechwytytujacych,20816.html [10.10.2012].

⁵⁰ MSZ, www.ms.gov.pl/Umowa,o,bazie,MD,29964.html [10.10.2012].

⁵¹ Deklaracja w sprawie współpracy strategicznej między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Warszawa 20 sierpnia 2008, www.ms.gov.pl/files/Akty%20prawne/

W ramach współpracy przewidziano umieszczenie w Polsce garnizonu sił USA do obsługi baterii rakiet Patriot (do 2012 r.). Zapowiedziana została także współpraca polityczno-wojskowa obejmująca dostarczanie polskim SZ sprzętu obronnego jako część rozszerzonej współpracy przemysłowej. Przewidziano również Porozumienie Ramowe w sprawie obrony przeciwrakietowej, służące rozwojowi współpracy „podjętej na mocy dwustronnej umowy dotyczącej rozmieszczenia w Polsce rakiet przechwytyjących systemu obrony przeciwrakietowej”⁵².

Strategia obronności MON z 2009 r.⁵³ opisując środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego Polski (Bezpieczeństwo globalne) zwróciła uwagę na ewolucję pozimnowojennego porządku światowego w kierunku ładu wielobiegowego i utrzymującą się groźbę konfliktów o charakterze regionalnym i lokalnym (czego potwierdzeniem był konflikt w Gruzji); w tej sytuacji za zagrożenie dla bezpieczeństwa globalnego uznane zostało naruszenie regionalnej równowagi wojskowej powstałe w wyniku realizacji programów rozwoju technologii nuklearnych i rakietowych w sprzeczności z rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ⁵⁴. W ustępach dotyczących Sił Zbrojnych RP w systemie obrony państwa Strategia zapowiedziała rozbudowę zdolności do działania w narodowym i sojuszniczym zintegrowanym systemie obrony powietrznej umożliwiającym niszczenie także rakiet manewrujących i taktycznych rakiet balistycznych⁵⁵.

Rozpatrywaną proponowaną lokalizacją dla wyrzutni rakiet stanowiącej element amerykańskiej „tarczy” miało być Redzikowo. Inwestycja dotycząca instalacji przeciwrakietowych miała być połączona z planowanym radarem w Czechach w miejscowości Brdy. Szybko stało się jasne, że koszty budowy instalacji przeciwrakietowych znacznie przewyższały oczekiwania⁵⁶. Missile Defense Agency szacowała w 2008 r., że koszty rozmieszczania instalacji służących obronie przed pociskami balistycznymi w Europie do 2014 r. przekroczą 4 mld dolarów (z uwzględnieniem planowanych wyrzutni w Polsce, radaru w Czechach

umowy%20międzynarodowe/dwustronne/Deklaracja%20ws%20współpracy%20strategicznej.pdf [10.10.2012].

⁵² Ibidem.

⁵³ Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2009.

⁵⁴ Ibidem, 1.1.11.12.

⁵⁵ Ibidem, 4.2.93.

⁵⁶ United States Government Accountability Office, “Ballistic Missile Defense. Actions Needed to Improve Planning and Information on Construction and Support Costs for Proposed European Sites”, Report to Congressional Requesters, August 2009, <http://www.gao.gov/assets/300/293623.pdf> [10.10.2012], s. 10.

i mobilnego systemu radarowego zlokalizowanego w Europie). Zaprezentowany w sierpniu 2009 r. raport Government Accountability Office dla Kongresu ocenił koszty budowy elementów tarczy antyrakietowej w Europie za trudne do pokrycia przez USA w dłuższym okresie⁵⁷.

We wrześniu 2009 r. nastąpił przełom, USA zrezygnowały z dotychczasowej wizji tarczy (baza w Polsce i radar w Czechach); administracja Baracka Obamy szukała oszczędności, ograniczając m.in. wydatki obronne. W miejsce poprzedniej koncepcji Stany Zjednoczone miały realizować we współpracy z sojusznikami z NATO etapową rozbudowę zdolności obronnych z wykorzystaniem systemów przeciwrakietowych (European Phased Adaptive Approach – EPAA). Zmienione założenia dotyczące obrony rakietowej zostały ogłoszone 17 września 2009 r. przez Baracka Obamę⁵⁸. W relacjach medialnych decyzje prezydenta Obamy w sprawie rezygnacji z budowy planowanych przez administrację G.W. Busha instalacji antyrakietowych w Polsce i w Czechach przedstawiano wręcz jako koniec europejskich planów USA w tym zakresie⁵⁹. Według programu rakietowego Baracka Obamy, zamiast planowanych wcześniej wyrzutni w Polsce i radaru w Czechach zręby europejskiego komponentu systemu obrony antyrakietowej miałyby tworzyć rakiety SM-3, rozmieszczone na wyrzutniach morskich, a w dalszej kolejności także na wyrzutniach lądowych (m.in. w Polsce)⁶⁰. W miejsce tworzonego przez administrację G.W. Busha europejskiego elementu obrony naziemnej w środkowej fazie lotu pocisków (GMD – ground-based mid-course defense) stanowiącego część systemu BMDS ulokowaną w Polsce i Czechach, administracja Baracka Obamy zaproponowała regionalny system obrony antyrakietowej oparty na mobilnych wyrzutniach rakiet SM-3, zdolnych także do ograniczenia problemu broni rakietowej państw zbójcekich⁶¹.

⁵⁷ United States Government Accountability Office, “Ballistic Missile Defense. Actions Needed to Improve Planning and Information on Construction and Support Costs for Proposed European Sites”, s. 22.

⁵⁸ The White House, URL http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-Strengthening-Missile-Defense-in-Europe [10.10.2012], Department of State URL <http://www.state.gov/t/avc/rls/162447.htm> [10.10.2012].

⁵⁹ The New York Times, www.nytimes.com/2009/09/18/world/europe/18shield.html [10.10.2012]; The Guardian, URL <http://www.guardian.co.uk/world/2009/sep/17/missile-defence-shield-barack-obama> [10.10.2012]

⁶⁰ Congressional Research Service, Steven A. Hildreth, Carl Ek, “Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe”, Congressional Research Service Report for Congress, September 2009; The New York Times, URL <http://www.nytimes.com/2009/09/18/world/europe/18shield.html> [10.10.2012].

⁶¹ Congressional Research Service, Steven A. Hildreth, Carl Ek, “Long-Range Ballistic... Zob. też “Obama’s new missile-defense strategy”, IISS Strategic Comments, vol. 15, Issue 08,

Zmienione przez administrację Baracka Obamy założenia dotyczące obrony przeciwrakietowej nie spowodowały załamania współpracy wojskowej Polski z USA. 11 grudnia 2009 r. w Warszawie podpisana została umowa o Statusie Sił Zbrojnych USA na terytorium RP (Status of Forces Agreement – SOFA Supplemental), uzupełniająca ogólną umowę obowiązującą członków NATO, na których terytorium stacjonują wojska innego kraju członkowskiego⁶². Umowa SOFA Supplemental przybliżyła praktyczną realizację zaplanowanego rozmieszczenia w Polsce baterii rakiet PATRIOT oraz przewidywanego umieszczenia rakiet SM-3⁶³.

Raport Departamentu Obrony USA z lutego 2010 dotyczący obrony przeciwrakietowej (Ballistic Missile Defense Review) podkreślał „przywództwo” Polski i Czech we wdrażaniu sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej, stwierdzając, że państwa te mają do odegrania nadal znaczącą rolę w przedsięwzięciu europejskim (European Phased Adaptive Approach) realizowanym w ramach działań NATO na rzecz wspólnej obrony balistycznej⁶⁴.

3 lipca 2010 r. w Krakowie podpisany został protokół wprowadzający zmiany do Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotyczącej rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących, zawartej 20 sierpnia 2008 r. W tytule oraz w treści umowy miejsce „antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących” zajął „system obrony przed rakietami balistycznymi”; w konsekwencji uwidoczniło się zmianę koncepcji wspólnego przedsięwzięcia z budowy konkretnych instalacji wojskowych (wyrzutni) w kierunku tworzenia przeciwrakietowego systemu obronnego⁶⁵. Istotnym porozumieniem regulującym wojskowe współdziałanie Polski i USA po zmianie amerykańskich koncepcji dotyczących obrony przeciwrakietowej było także Memorandum o współpracy sił powietrznych z 13 czerwca 2011 r., które przewidywało rotacyjne stacjonowanie

October 2009, www.iiss.org/publications/strategic-comments/past-issues/volume-15-2009/volume-15-issue-8/obamas-new-missile-defence-strategy [10.10.2012]; The New York Times, URL <http://www.nytimes.com/2009/09/18/world/europe/18shield.html> [10.10.2012].

⁶² MON, Podpisanie porozumienia SOFA, 11.12.2009, www.mon.gov.pl/pl/artykul/8347 [10.10.2012].

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ballistic Missile Defense Review Report, USA Department of Defense, February 2010, s. 37; http://www.defense.gov/bmdr/docs/BMDR%20as%20of%2026JAN10%200630_for%20web.pdf [10.10.2012].

⁶⁵ Protokół zmieniający Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotyczącą rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących, sporządzoną w Warszawie dnia 20 sierpnia 2008 r., sporządzony w Krakowie dnia 3 lipca 2010 r., Dz.U. 2010, Nr 219, poz. 1298.

na terytorium Polski samolotów amerykańskich sił powietrznych (od 2013 r.) wraz z pododdziałem rozmieszczonym na stałe⁶⁶.

W zmienionych uwarunkowaniach wynikających z przesunięcia punktu ciężkości realizacji przedsięwzięć dotyczących obrony przeciwrakietowej z modelu USA wybrani sojusznicy na model wielostronny z wyeksponowaną rolą NATO, szczególnie istotne znaczenie przypisywać można miejscu obrony balistycznej w koncepcji strategicznej Sojuszu⁶⁷. Nowa koncepcja strategiczna NATO z 2010 r. przyjęta na szczycie lizbońskim z 19–20 listopada 2010 r. zwróciła uwagę m.in. na proliferację pocisków balistycznych jako rosnącego zagrożenia dla obszaru euroatlantyckiego⁶⁸. NATO za bardzo ważną uznało współpracę w zakresie obrony rakietowej z Rosją przewidując polityczne konsultacje i praktyczną współpracę w obszarach wspólnych interesów w tej sferze⁶⁹. W stanowisku Rady Północnoatlantyckiej na brukselskim spotkaniu ministrów spraw zagranicznych z 7 grudnia 2011 r. odnotowano postęp we wdrażaniu decyzji lizbońskich dotyczących rozwoju obrony balistycznej NATO (BMD) dla pełnej ochrony europejskiej populacji krajów Sojuszu i ich terytoriów przed rosnącą groźbą stwarzaną przez proliferację pocisków balistycznych – ta zdolność miała być realizowana na poziomie operacyjnym przez system Dowodzenia i Kontroli NATO⁷⁰.

Zamierzenia Polski dotyczące kontynuowania działań na rzecz obrony przeciwrakietowej tworzonej wspólnie z USA wyrażone zostały w projekcie Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2012–2022⁷¹. W projekcie tym założono, że baza systemu obrony przeciwrakietowej tworzona w ramach

⁶⁶ Memorandum o porozumieniu między Ministrem Obrony Narodowej a Departamentem Obrony Stanów Zjednoczonych Ameryki o współpracy Sił Powietrznych Rzeczypospolitej i Stanów Zjednoczonych na terytorium Polski, 13 czerwca 2011 r. <http://www.msz.gov.pl/Stosunki,-dwustronne,Polska,-,Stany,Zjednoczone,40102.html> [10.10.2012].

⁶⁷ M. Bieniek, *Nowa koncepcja strategiczna NATO*, [w:] *Metodologia badań bezpieczeństwa...*, s. 16–30.

⁶⁸ Nowa koncepcja strategiczna NATO z 2010 r. „Active Engagement, Modern Defence”, Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon. Por. M. Bieniek, op. cit.

⁶⁹ Nowa koncepcja strategiczna NATO z 2010 r. „Active Engagement, Modern Defence”. Por. A.D. Rotfeld, *NATO 2020: nowa koncepcja strategiczna Sojuszu*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 4, s. 5–29.

⁷⁰ Final Statement, Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministerst held at NATO Headquarters, Brussels, on 7 December 2011, www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_81943.htm [10.10.2012].

⁷¹ Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2012–2022. Projekt z uwzględnieniem uwag zgłaszanych w uzgodnieniach międzyresortowych, MON, styczeń 2012, www.mon.gov.pl/pliki/File/SRSBN_RP_styczen_2012.pdf [10.10.2012]

strategicznego partnerstwa Polski z USA osiągnie pełną gotowość operacyjną do 2018 r.⁷². Jak podkreślono, zdolności obronne NATO miały zostać rozbudowane o system obrony przeciwrakietowej za sprawą wspólnego stanowiska sojuszników w kwestii zagrożeń dla bezpieczeństwa powodowanych przez rozprzestrzenianie środków służących przenoszeniu broni masowego rażenia⁷³.

Zgodnie z założeniami Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2012–2022, Polska ma aktywnie uczestniczyć w budowie systemu obrony NATO przed zagrożeniami związanymi z przenoszeniem broni masowego rażenia i rozbudować narodowy system obrony we współpracy z USA⁷⁴. Ważną kwestią podniesioną w tym dokumencie MON, przygotowanym przy udziale innych resortów, była kolizja pomiędzy celami sektora obronnego i rozwoju regionalnego. W projekcie Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego zapisano, że „działania sektora obronnego mogą mieć również negatywny wpływ na rozwój regionalny, wynikający z konieczności wprowadzenia określonych ograniczeń na obszarach sąsiadujących z obiektami wojskowymi”, a za przykład takiego negatywnego oddziaływania wskazano lokalizację Bazy Obrony Przeciwrakietowej, która miałaby wpływać hamująco na rozwój sąsiadującej z bazą strefy ekonomicznej poprzez ograniczenia w wysokości zabudowy⁷⁵.

Ewentualna kolizja celów polityki rozwoju i bezpieczeństwa może po części wyjaśniać sceptyczne oceny opinii publicznej dotyczące umieszczenia elementów tarczy antyrakietowej w Polsce⁷⁶. Bliżej oczekiwaniom dotyczącym uzyskania przez Polskę wymiernych – także gospodarczych – korzyści z realizacji działań związanych z obroną przeciwrakietową może okazać się projekt „Tarcza Polski” – program polskich przedsiębiorstw podjęty we współpracy z europejskim koncernem raketowym MBDA⁷⁷.

Podsumowanie

Jak można wnioskować na podstawie dotychczasowych szacunków, zasadnicze znaczenie w formułowaniu założeń przedsięwzięć dotyczących obrony przeciwrakietowej budowanej przez państwa Sojuszu Północnoatlantyckiego z udziałem Polski miały koszty budżetowe, podnoszące trudność pozyskania wy-

⁷² Ibidem, s. 61, 66.

⁷³ Ibidem, s. 65.

⁷⁴ Ibidem, s. 65.

⁷⁵ Ibidem, s. 42.

⁷⁶ Centrum Badania Opinii Społecznej, „Polacy o tarczy antyrakietowej”, komunikat z badań, luty 2007.

⁷⁷ T. Badowski, *Tarcza Polski*, [w:] *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego...*

starczającego do realizacji tego typu projektów poparcia elit politycznych i opinii publicznej. Sprawa obrony przeciwrakietowej przy ograniczonym zaangażowaniu USA przy tendencji ograniczania amerykańskich wydatków obronnych w okresie kryzysu gospodarczego pozostaje przedmiotem trudnej debaty na forum NATO⁷⁸. Niemniej jednak ze względu na specyfikę możliwości budżetowych Sojuszu (w szacowanych na rok 2011 wydatkach obronnych NATO, stanowiących ogółem kwotę ok. 1,04 bln dolarów, ok. 732 mld dolarów stanowiły wydatki USA⁷⁹) decyzje Waszyngtonu nadal mogą mieć bardzo istotne znaczenie dla przyszłych inwestycji dotyczących obrony przeciwrakietowej. Polskie zdolności do samodzielnego wdrażania kosztownych programów balistycznych skutecznie ogranicza niewielki budżet MON – na poziomie 29,5 mld zł na 2012 r.⁸⁰ Argumentem przemawiającym na korzyść sojuszniczych, wielostronnych koncepcji obrony przeciwrakietowej była także głoszona przez NATO i przyjęta w polskich dokumentach strategicznych wizja systemu bezpieczeństwa zbiorowego uwzględniającego partnerskie relacje z sąsiadami Wspólnoty Euroatlantyckiej, sprzyjające ograniczaniu zagrożeń ze strony państw mogących doprowadzić do rozprzestrzeniania broni masowego rażenia. Perspektywa tarczy „sojuszniczej”, która może okazać się mniej konfliktogenna od przedsięwzięć unilateralnych, wydaje się także odpowiadać do spajającej pozimnowojenne relacje międzynarodowe liberalnej wizji demokratycznego pokoju⁸¹.

Abstract

Missile Defence System in Poland's security policy

Whether the guarantee of international safety may be a single power's (the USA) military potential or perhaps the power of an international alliance turned out to be a vital question in the concepts of missile defence which disunited both the NATO members and other states as well. The evolution of the concepts of missile defence construction, from the American proposals to those suggested by the NATO, points to the advantage of multilateralism over the unilateral conceptions realized during the first presidency of

⁷⁸ J. Durkalec, op. cit., s. 85–109.

⁷⁹ Financial and Economic Data Relating to NATO Defence, NATO Public Diplomacy Division, Press Release 13 April 2012, Communique PR/CP(2012)047, s. 4., www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2012_04/20120413_PR_CP_2012_047.pdf [10.10.2012].

⁸⁰ Podstawowe informacje o budżecie resortu obrony narodowej na 2012 r., Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Budżetowy, Warszawa, marzec 2012 r., www.mon.gov.pl/pliki/File/budzet/budzet_mon2012.pdf [10.10.2012]

⁸¹ B. Balcerowicz, op. cit., s. 42–55; Por. B. Russet, op. cit., s. 365.

G.W. Bush. Poland, as an ally of the USA, turns out to be an important partner in the missile defence design, which continues within the NATO structures, now taking into account the increasing role played by the EU in the sphere of security.

Literatura przedmiotu

Dokumenty i raporty

- Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej – dokument przyjęty na posiedzeniu Komitetu Obrony Kraju w dniu 2 listopada 1992 roku
- T. Donnelly, D. Kagan, G. Schmitt, “Rebuilding America’s Defenses. Strategy, Forces and Resources For a New Century”, A Report of The Project for the New American Century, September 2000
- NATO Handbook, NATO Office of Information and Press, Brussels 2001
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Warszawa, 22 lipca 2003 roku
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2007
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotycząca rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących (podpisana 20 sierpnia 2008 r. w Warszawie)
- Deklaracja w sprawie współpracy strategicznej między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Warszawa 20 sierpnia 2008
- United States Government Accountability Office, “Ballistic Missile Defense. Actions Needed to Improve Planning and Information on Construction and Support Costs for Proposed European Sites”, Report to Congressional Requesters, August 2009
- Congressional Research Service, Steven A. Hildreth, Carl Ek, “Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe”, Congressional Research Service Report for Congress, September 2009
- International Institute for Strategic Studies, “Obama’s new missile-defense strategy”, IISS Strategic Comments, vol. 15, Issue 08, October 2009
- Protokół zmieniający Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotycząca rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących, sporządzoną w Warszawie dnia 20 sierpnia 2008 r., sporządzony w Krakowie dnia 3 lipca 2010 r., Dz.U. Nr 219, Poz. 1298
- Nowa koncepcja strategiczna NATO z 2010 r. „Active Engagement, Modern Defence”, Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon
- Ballistic Missile Defense Review Report, USA Department of Defense, February 2010
- Memorandum o porozumieniu między Ministrem Obrony Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej a Departamentem Obrony Stanów Zjednoczonych Ameryki o współpracy Sił Powietrznych

- Rzeczypospolitej Polskiej i Stanów Zjednoczonych Ameryki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podpisane w Warszawie 13 czerwca 2011 roku
- United States Government Accountability Office, "Missile Defense. Actions Needed to Improve Transparency and Accountability", Testimony Before the Subcommittee on Strategic Forces, Committee on Armed Services, U.S. Senate. For release April 13, 2011
- Podstawowe informacje o budżecie resortu obrony narodowej na 2011 r., Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Budżetowy, Warszawa, marzec 2011 r.
- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2012–2022, MON, styczeń 2012
- Financial and Economic Data Relating to NATO Defence, NATO Public Diplomacy Division, Press Release 13 April 2012, Communique PR/CP(2012)047

Druki zwarte

- Balcerowicz B., *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997
- Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategię*, red. nauk. R. Jakubczak, J. Flis, Warszawa 2006
- Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, red. nauk. R. Szynowski i M. Karpiuk, Warszawa 2011
- Hołdak K., *Amerykański system obrony przeciwrakietowej i jego implikacje dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 1
- Kiwerska J., *Neokonserwatywna polityka George’a W. Busha. Założenia, realizacja, skutki*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” 2005, nr 38
- Malendowski W., *Polityka bezpieczeństwa RP. Uwarunkowania – strategia – kierunki działania*, Poznań 1999
- NATO *Vademecum*, przeł. R. Kupiecki, K. Paturej, R. Smoleń, W. Waszczykowski, Warszawa 1995
- Nowak E., Nowak M., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011
- Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, Warszawa 2001, red. R. Kuźniar, Warszawa 2001
- Rotfeld A.D., *NATO 2020: nowa koncepcja strategiczna Sojuszu*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 4
- Szyborski W., *Doktryna Busha*, Bydgoszcz 2004
- Tokarski J., *Neokonserwatyści a polityka USA w nowym wieku*, Kraków 2006
- Wpływ tarczy antyrakietowej na pozycję międzynarodową Polski. Konsekwencje umieszczenia elementów systemu obrony przeciwrakietowej Stanów Zjednoczonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, red. nauk. M. Chorośnicki i A. Gruszcak, Kraków 2008

Bezpieczeństwo Polski poprzez udział w operacjach militarnych

Obrona praw człowieka – powszechnym nakazem współczesnej demokracji

Rośnie liczba negatywnych zjawisk: wyczerpują się zasoby naturalne, w zaskakującym tempie jest niszczone środowisko, postępuje pauperyzacja całych społeczeństw oraz narasta przemoc. Do jej stosowania dochodzi przede wszystkim wtedy, gdy interesy poszczególnych osób, grup społecznych lub państw są sprzeczne, a zainteresowanym brakuje woli kompromisowych rozwiązań. Coraz częstsze są konflikty etniczne w Europie i poza nią, wszędzie niosą ze sobą przemoc i gwałt. Obecnie szczególnie zagrożone wybuchem wojen etnicznych są tereny od południowych krańców Europy po Kaukaz i Azję Środkową. Niebagatelny wpływ na rozkwit bezprawia ma także szerząca się korupcja i to na wszystkich szczeblach życia gospodarczego, politycznego, administracyjnego itp. Dlatego społeczność międzynarodowa musi dołożyć wszelkich starań, by zwalczać bezprawie wszędzie tam, gdzie ono panuje. Wymaga tego ludzka godność, podstawowe prawa człowieka i porządek moralny na świecie. Istnieje etyczny obowiązek ochrony pokoju, praworządności i godności człowieka w obliczu jakiegokolwiek zagrożenia.

Przykładem braku efektywnego działania były wydarzenia w Bośni. Pomimo wielu deklaracji i programów pomocy, ciągle trwa tam konflikt, cierpi ludność cywilna. Aby poprawić jej sytuację, trzeba zastosować środki dające gwarancję powodzenia. W wielu przypadkach oznacza to podjęcie różnorodnych form interwencji. Mogą to być działania polityczne, gospodarcze, militarne lub wszystkie zastosowane łącznie w różnym zakresie.

W tym samym czasie, gdy niektóre państwa i instytucje zgodnie i dużym nakładem środków starają się wspierać eksport demokracji¹, wystąpiło wśród teoretyków demokracji godne uwagi „otrzeźwienie”. W rozumieniu pojęcia demokracji, już począwszy od XVIII w., gdy termin ten został ponownie odkryty, dokonały się zasadnicze przemiany. Współczesne pojęcie demokracji różni się od swojego antycznego odpowiednika tym, że nabrało pozytywnych skojarzeń. U Platona i Arystotelesa demokracja uchodziła za formę rządów, która dopuszcza do udziału w polityce osoby niekompetentne, komplikuje proces podejmowania decyzji, sprzyja zapadaniu błędnych decyzji, psuje kulturę polityczną, a nade wszystko jest niemoralna. Ta jednoznacznie negatywna ocena dominowała aż do czasów nowożytnych i dopiero w XIX w. poddana została gruntownej rewizji.

Druga zasadnicza różnica między współczesnym a antycznym pojęciem demokracji polega na tym, że współcześnie terminem tym określa się formę rządów o *de facto* zupełnie innym zapleczu instytucjonalnym niż w starożytności. Grecka demokracja charakteryzowała się tym, że wszystkie ważne decyzje podejmowane były bezpośrednio przez ogół zgromadzonych obywateli, a więc bez pośrednictwa jakiegokolwiek instytucji. Współcześnie natomiast polityczne procesy decyzyjne przebiegają nie tylko w sposób pośredni, ale podlegają także pod wieloma względami instytucjonalnym ograniczeniom, takim jak gwarancje praworządności (konstytucyjność, niezależność władzy sądowniczej), różne modele pionowego i poziomego podziału władzy, wielostopniowość współczesnego systemu parlamentarnego.

Wreszcie trzecią różnicę, semantyczne przesunięcie w obrębie teorii demokracji, szczególnie widoczne w ostatnich dziesięcioleciach, można oddać za pomocą terminu racjonalizacja. Większość współczesnych teorii demokracji wychodzi z założenia, że istnieje głęboka przepaść między politycznym „wkładem”, czyli demokratycznym uczestnictwem a wynikiem sprawowania władzy, jakim są możliwie racjonalne rezultaty polityczne. Proponuje się, aby na różne

¹ Ciekawym przykładem takiej działalności jest mało interesujący opinię publiczną fakt zaangażowania w proces Pomarańczowej Rewolucji na Ukrainie. Kwot przeznaczonych na ten cel przez Stany Zjednoczone nie da się zapewne dokładnie ustalić, jednakże sam Departament Stanu miał przekazać różnym oficjalnym i półoficjalnym odbiorcom 65 mln USD. Wśród tych organizacji wymienić należy m.in. National Endowment for Democracy koordynującą działania, organizację dobroczynną US-AID, ponadto fundację Freedom House o międzynarodowym zasięgu, która utrzymuje bliskie kontakty z służbami wywiadowczymi. Zaangażowane były także amerykańskie partie polityczne: republikanie przez International Republican Institute, a demokraci przez National Democratic Institute. Szczególnie aktywną okazała się fundacja miliardera George'a Sorosa. Stany Zjednoczone nie są bynajmniej wyjątkiem na forum światowym, jeśli chodzi o podobne inicjatywy.

sposoby zwiększyć stopień racjonalności „produktu” końcowego. Kryteria, które należałoby przy tym uwzględnić, to między innymi efektywność, możliwość zastosowania, reprezentacja i obrona interesów, sprawiedliwość, dobro wspólne. Wszystkie one dobitnie świadczą, że współudział w polityce nie jest uważany za cel sam w sobie, lecz za jeden z możliwych środków zwiększenia stopnia racjonalności podejmowanych wspólnie i wiążących decyzji. Demokracja nie oznacza współuczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji politycznych ani reprezentacji obywateli w ścisłym znaczeniu. Podmiotem suwerenności nie jest ogół obywateli, lecz partie. Skuteczne działanie instytucji demokratycznych okazało się być, w konfrontacji z obietnicami takich liberalnych i demokratycznych myślicieli jak Locke, Rousseau, Tocqueville, Bentham albo Mill, „grubociosaną materią, rozczarowującą i zniechęcającą rzeczywistością”².

Współuczestnictwo, konstytutywny element demokracji, zostaje zdegradowane do pozycji kształtowanej w zależności od konkretnych wymagań racjonalnego rządzenia.

Problemy bezpieczeństwa zewnętrznego państwa w polityce zagranicznej

Następstwem przemian ustrojowo-politycznych w Polsce po roku 1989 była reorientacja polskiej polityki w zakresie pojmowania bezpieczeństwa. Znalazła ona swe odzwierciedlenie w nowo określonych kierunkach polityki zagranicznej, których wyrazem było poszukiwanie nowych gwarancji bezpieczeństwa i szans rozwoju ekonomicznego w kontaktach z krajami zachodnimi, współpracy z transformującymi się krajami Europy Środkowej oraz nadaniu nowego charakteru polskiej polityce wschodniej³. Problem zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa w nowych warunkach geopolitycznych wyrażał się w przyjętej hierarchii priorytetów polskiej polityki zagranicznej. Kolejne rządy poczerwcowe dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa państwa traktowały jako element realizacji polskiej racji stanu⁴. W rozwoju współpracy ze strukturami euroatlantyckimi upatrywano możliwość zapewnienia Polsce stabilizacji i poczucia bezpieczeństwa. Gwarancją rozwoju ekonomicznego państwa i szansą na rozwój cywilizacyjny i kulturowy było nawiązanie współpracy ze Wspólnotami Europejskimi, a w per-

² N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Turin 1984, s. 64.

³ Szerzej na temat transformacji polskiej polityki zagranicznej: R. Zięba, *Transformacja polskiej polityki zagranicznej*, „Rocznik Nauk Politycznych” 2004, nr 7, s. 47–73.

⁴ R. Podgórzeńska, *Priorytety polskiej polityki zagranicznej w pracach rządów po 1989 r.*, [w:] *Wybrane zagadnienia polityki zagranicznej Polski po 1989 roku*, red. R. Podgórzeńska, Ł. Tomczak, Szczecin 2006, s. 15–33.

spektywie dołączenie do grona państw członkowskich Unii Europejskiej. Tak nakreślony euroatlantycki kierunek polityki zagranicznej zadecydował o aktywności Polski w kolejnych latach⁵. Determinacja i konsekwencja, z jaką prowadzono politykę zagraniczną, przyniosły sukces w postaci członkostwa Polski w NATO i w UE. Realizacja obu wyznaczonych priorytetów oznaczała uzyskanie przez Polskę solidnych podstaw bezpieczeństwa. Członkostwo w NATO to fundament naszego bezpieczeństwa zewnętrznego, zaś członkostwo w UE to szansa na zapewnienie bezpieczeństwa w pozostałych jego wymiarach, w tym gospodarczym, społecznym, energetycznym. Warto jednak podkreślić, iż zwiększenie poziomu bezpieczeństwa zewnętrznego państwa możliwe było nie tylko dzięki osiągnięciu tych dwóch wyróżnionych priorytetów polityki zagranicznej, ale również poprzez uregulowanie stosunków sąsiedzkich oraz udział i aktywność Polski na forum organizacji międzynarodowych, takich jak chociażby OBWE. Realizacja określonych po 1989 r. zasadniczych priorytetów polskiej polityki zagranicznej, których uwieńczeniem było formalne wejście Polski do UE 1 maja 2004 r., spowodowało potrzebę dostosowania celów polskiej polityki do nowych warunków geopolitycznych i do szybko zmieniającej się sytuacji międzynarodowej⁶.

Biorąc pod uwagę uwarunkowania związane z formułowaniem i realizowaniem polityki zagranicznej, warto zwrócić uwagę na jej wymiar związany z realizacją jednego z podstawowych celów, a mianowicie zapewnieniem bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych⁷. Uznanie bezpieczeństwa za zasadniczy cel polityki zagranicznej sprawia, iż staje się ono centralną kategorią polityki zagranicznej i jego osiągnięciu podporządkowane są działania państwa. Polityka bezpieczeństwa państwa, traktowana jako element polityki zagranicznej, obejmuje więc celowe i zorganizowane działania uprawnionych podmiotów państwa na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa państwa, a także aktywność na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa międzynarodowego⁸. Realizacja strategicznych celów polityki bezpieczeństwa stworzyła potrzebę dostosowania przyjętych założeń do nowej sytuacji geostrategicznej i zmieniającej się sytuacji na arenie międzynarodowej związanej ze wzrostem zagrożenia międzynarodowym terroryzmem i proliferacji broni masowego rażenia. Warto zatem wskazać na kierunki realizowanej polityki bezpieczeństwa, przyjęte założenia i sposoby ich

⁵ Równolegle realizowano pozostałe zadania wynikające z określonych po 1989 r. priorytetów polskiej polityki zagranicznej.

⁶ R. Podgórzeńska, *Główne problemy polityki zagranicznej Polski po wejściu do Unii Europejskiej*, [w:] *Wybrane zagadnienia polityki zagranicznej...*, s. 171–185.

⁷ Szerzej na ten temat: R. Zięba, *Cele polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004, s. 37–58.

⁸ R. Zięba, *Leksykon pokoju*, Warszawa 1987, s. 156.

realizacji. Niniejszy artykuł prezentuje jeden z elementów realizowanej polityki bezpieczeństwa, a mianowicie kierunek transatlantycki. Jest on dominujący w realizowanej obecnie koncepcji polityki bezpieczeństwa. Należy jednak zauważyć, iż w ramach polityki bezpieczeństwa Polski zwraca się uwagę na politykę bezpieczeństwa i obrony realizowaną przez UE (mowa tu Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony) oraz funkcjonowanie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Ważnym jej elementem jest ponadto zaangażowanie Polski w procesy kontroli zbrojeń konwencjonalnych i rozbrojenia oraz rozwoju środków budowy zaufania i bezpieczeństwa.

Realizowana obecnie polityka bezpieczeństwa państwa opiera się na dokonanych po 1989 r. wyborach związanych z uznaniem opcji atlantyckiej za podstawowy fundament bezpieczeństwa militarnego Polski. Za najważniejszą instytucję bezpieczeństwa uznano NATO, a Unia Europejska, OBWE, Rada Europy, ugrupowania subregionalne z założenia mają pełnić rolę uzupełniającą i wspomagać środkami politycznymi, ekonomicznymi i innymi umacnianie bezpieczeństwa na naszym kontynencie⁹. Polska przystępując do NATO przyjęła rolę aktywnego alianta, wyraźnie podkreślającego znaczenie obecności wojskowej USA w Europie, a kolejne decyzje jedynie potwierdzały polski punkt widzenia na rolę NATO i USA w międzynarodowym systemie bezpieczeństwa¹⁰. Atlantycy wymiar polityki bezpieczeństwa Polski i uznanie NATO i USA jako gwaranta stabilności i bezpieczeństwa Europy zadecydowały zarazem o stosunku Polski do europejskich aspiracji stworzenia niezależnej od USA polityki bezpieczeństwa. Proklamowanie w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Europejskiej (WPZiB) Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP) zmusiło Polskę do ustosunkowania się do tej nowej formy współpracy państw UE, ale od samego początku nie kryto sceptycyzmu wobec europejskich planów „uniezależnienia się” UE od NATO i USA i stworzenia własnych sił obronnych¹¹. W celu realizacji

⁹ R. Zięba, *Polska polityka bezpieczeństwa między atlantyzmem i europeizmem*, http://www.uclm.es/lamusa/ver_articulo.asp?articulo=147&lengua=pl [12.12.2011].

¹⁰ Wybór USA na strategicznego partnera Polska potwierdziła opowiadając się w trwającym od jesieni 2002 r. sporze pomiędzy USA a większością państw UE w sprawie Iraku. Sojusz Polski z USA, a właściwie pełne poparcie dla działań USA w Europie i na świecie (wbrew oczekiwaniom niektórych państw członkowskich UE), spowodował spadek zaufania do Polski jako przyszłego partnera w UE. Polska poprzez liczne swe decyzje zapracowała sobie na miano wiernego sojusznika USA i „amerykańskiego konia trojańskiego” USA w Europie. R. Zięba, *Polska polityka zagraniczna: od Brukseli przez Waszyngton i co dalej*, „Rocznik Strategiczny” 2003/2004, s. 328–339; R. Zięba, *Polska polityka zagraniczna – U.S. first, lecz także więcej Europy*, „Rocznik Strategiczny” 2004/2005, s. 371–375.

¹¹ Polska traktuje Zachód jako system homogeniczny, w którym brak rywalizacji transatlan-

żywotnych interesów Polska opowiadała się za współpracą USA i Europy, bowiem to w ścisłym sojuszu obu tych podmiotów upatrywała dla siebie gwarancję bezpieczeństwa militarnego i gospodarczego. W optymalnej dla Polski sytuacji NATO i sojusz z USA miały stanowić gwarancję bezpieczeństwa militarnego, zaś członkostwo w UE miało gwarantować trwały rozwój gospodarczy i cywilizacyjny polskiego społeczeństwa. Pochodną tak zarysowanej wizji rozwoju przyszłych relacji Polski na arenie międzynarodowej są formułowane priorytety polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski, które obok siebie stawiają członkostwo w NATO i UE oraz ścisły sojusz z USA.

Polska jak każde państwo stworzyło własną strategię bezpieczeństwa, czyli długofalową koncepcję działań zmierzającą do osiągnięcia dalekosiężnych celów określonych przez decydentów, a odpowiadających jego racji stanu¹². Jest ona rdzeniem polityki zagranicznej państwa ze względu na wynikające z niej podstawowe interesy i wartości i ich przełożenie na politykę wewnętrzną i międzynarodową. Polska deklaruje politykę (obronną) zbieżną ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Jej zasadniczym celem na szczeblu państwa polskiego jest umacnianie obronności, unowocześnienie sił zbrojnych, doskonalenie zdolności operacyjnych i bojowych żołnierzy oraz współpraca operacyjna jednostek sił zbrojnych i układu pozamilitarnego. Do priorytetów należy też pełna realizacja zadań w ramach sojuszu NATO, pogłębienie współpracy polsko-amerykańskiej w zakresie systemu obrony¹³.

W warunkach pogłębiania współzależności międzynarodowych, procesów integracji i globalizacji bezpieczeństwo narodowe nieuchronnie staje się bezpieczeństwem międzynarodowym. Bezpieczeństwo międzynarodowe łączy zaś bezpieczeństwo państwa, ale i innych uczestników stosunków międzynarodowych ze sposobem zorganizowania i funkcjonowania środowiska międzynarodowego. Dla euroatlantyckiego obszaru budowania bezpieczeństwa istotna w tym zakresie rola przypada Unii Europejskiej i NATO. Współcześnie polityka obronna do-

tyckiej, a dominująca pozycja USA zapobiegać ma denacjonalizacji polityki bezpieczeństwa mocarstw i sprzyjać budowaniu kooperatywnego systemu bezpieczeństwa, którego „twarde jądro” stanowić ma NATO. Zob. R. Zięba, *Polska wobec polityki bezpieczeństwa i obrony UE*, „Przeгляд Europejski” 2004, nr 2, s. 8; R. Zięba, *Stanowisko Polski w sprawie polityki obronnej Unii Europejskiej*, „Problemy Techniki Uzbrojenia” 2002, nr 3, s. 69–80; R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony. Polski punkt widzenia*, „Stosunki Międzynarodowe” 2003, nr 1–2, s. 88–95.

¹² P. Soroka, *Polistrategia bezpieczeństwa zewnętrznego Polski. Ujęcie normatywne*, Warszawa 2005, s. 25.

¹³ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 13 listopada 2007 roku, <http://www.bbn.gov.pl> [12.12.2011].

tyczy państw, społeczeństw, systemów międzynarodowych. Dotyczy też jednostek (prawa człowieka). W tym rozumieniu jest ona polityką bezpieczeństwa.

Najważniejszym celem polskiej polityki w sferze bezpieczeństwa jest ochrona funkcjonowania demokratycznego, niepodległego i suwerennego państwa, jego integralności terytorialnej, nienaruszalności granic oraz przestrzegania praw i wolności obywatelskich, demokracji, praw człowieka oraz praworządności i solidarności. Polska realizuje swoją politykę bezpieczeństwa jako państwo członkowskie Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz poprzez uczestnictwo w dialogu politycznym prowadzonym w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Popiera rozwój Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony oraz pragnie jednocześnie aktywnie uczestniczyć w procesie kształtowania Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Pomimo określenia roli środków realizacji polityki bezpieczeństwa dość klasycznie jeden wysuwa się zdecydowanie jako decydujący. Środek militarny (wojskowy) decyduje o możliwościach realizacji polityki państwa. Jest on często niezbędny jako oparcie dla dyplomacji, która bez tego mogłaby okazać się nieskuteczna¹⁴. Środki wojskowe używane powinny być w ostateczności, szczególnie ze względu na współczesne regulacje prawnomiędzynarodowe. Stąd ich stosowanie zwykle przyjmuje formę pośrednią. Nie może to jednak oznaczać „absolutyzowania wojskowo-politycznej płaszczyzny bezpieczeństwa”¹⁵. W wypadku Polski i szerzej transatlantyckiego obszaru bezpieczeństwa trzeba brać pod uwagę użycie sił zbrojnych poza granicami kraju, a nie w bezpośredniej obronie jego terytorium, ponieważ ryzyko agresji ze strony innego państwa jest niskie. Najbardziej jaskrawym, skrajnym przykładem użycia środka wojskowego są różnego rodzaju interwencje zbrojne.

Uwarunkowania międzynarodowej interwencji zbrojnej i rola sił zbrojnych

Interwencja militarna, mająca nieść pomoc ofiarom przemocy w obcym kraju, może przybrać różnorodne formy. Czasami wystarczy obecność i nadzór sił rozjemczych, ale bywa, że trzeba zbrojnie odzyskiwać zajęte przez agresora terytory i rozbrajać jego wojska.

Nie ma recepty na skuteczne rozwiązywanie takich kryzysów drogą interwencji zbrojnej państw trzecich. Trzeba dążyć przede wszystkim do wprowadzenia

¹⁴ B. Balcerowicz, *Sojusz a obrona narodowa*, Warszawa 1999, s. 21.

¹⁵ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2004, s. 45.

politycznego rozwiązania problemu. Interwencja zbrojna jest uzasadniona wyłącznie w ekstremalnie trudnej sytuacji, kiedy dochodzi do masowego stosowania przemocy, jak np. ataki jednych państw na drugie (Zatoka Perska), wojny domowe, gdzie zagrożone unicestwieniem są całe narody (Somalia, Afganistan), hegemonistyczne dążenia, konflikty etniczne i zbiorowe mordy (Bośnia i Hercegowina, Rwanda).

W powszechnej opinii stosowanie przemocy przez siły wewnętrzne lub zewnętrzne i związane z tym naruszanie podstawowych praw człowieka wydają się dostatecznym powodem (usprawiedliwieniem) do podjęcia interwencji. Jednak musi ona mieć wyraźnie sprecyzowany cel, jednoznacznie przedstawiony opinii publicznej; musi też być obwarowana warunkami wykluczającymi jakiegokolwiek dwuznaczności w trakcie realizacji. Jej celem nadrzędnym powinna być zawsze ochrona ludzi nieuczestniczących bezpośrednio w konflikcie, a cierpiących lub mogących ucierpieć na jego skutek. Jednocześnie trzeba pamiętać o zasadzie stosowania środków proporcjonalnych do sytuacji. Działania zbyt mato stanowcze mogą bowiem spowodować niepotrzebne narażanie na niebezpieczeństwo osób bezpośrednio uczestniczących w misji, natomiast zbyt intensywne ataki na siły interwencyjne przez strony konfliktu, nie mówiąc już o potępieniu przez światową opinię publiczną. Zastosowanie interwencji zbrojnej jako formy pomocy musi mieć na celu wyłącznie obronę i ochronę poszkodowanych. Wszelkie działania zbrojne muszą przebiegać na gruncie prawa międzynarodowego. Mandat społeczności międzynarodowej nie może być wykorzystywany do jakiegokolwiek naruszenia reguł ustalonych przez tę społeczność w stosownych dokumentach.

Jednocześnie z działaniami zbrojnymi powinny być intensywnie stosowane środki polityczne i gospodarcze. Można się bowiem spodziewać, że interwencja zbrojna jedynie zapewni bezpieczeństwo poszkodowanej ludności, lecz nie spowoduje przywrócenia *status quo* sprzed konfliktu. Ostateczne rozwiązanie problemu może nastąpić wyłącznie na drodze działań politycznych. Nie można w takich sytuacjach stosować zasady Clausewitza, że „wojna jest przedłużeniem polityki”, bowiem dotyczy ona klasycznych konfliktów zbrojnych między państwami, a nie interwencji zbrojnych państw trzecich.

Stosowanie interwencji zbrojnej w rozwiązywaniu i łagodzeniu sporów między państwowych, oprócz wątpliwości moralnych (wyrażanych głównie przez pacyfistów), wywołuje także istotne problemy natury politycznej i militarnej.

Główne zastrzeżenie co do stosowania międzynarodowej interwencji zbrojnej, mającej na celu zaprowadzenie i utrzymanie pokoju, wynika z pewnych prawidłowości w naturze wojen¹⁶. Otóż przeciwnicy takiej ingerencji uważają,

¹⁶ Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współ-

że zakończenie konfliktu zwykle następuje samoistnie po upływie określonego czasu i pochłonięciu pewnej liczby ofiar. Dlatego też większość armii nie jest przygotowana (w zakresie uzbrojenia, wyszkolenia, a przede wszystkim motywacji) do zadań interwencyjnych, dotyczy to także sił zbrojnych Polski. Jednak zmiany i w tej dziedzinie są nieuniknione.

Tam gdzie dochodzi do interwencji zbrojnej, bardzo łatwo popełnić polityczne błędy. Wynikają one m.in. ze zbyt późnego podejmowania interwencji, niezdecydowania, niekompetencji, niezorganizowania, braku rozeznania sytuacji i planu działań. Mogą one być pogłębione przez nieskuteczność w działaniu wojsk interwencyjnych i rozjemczych. Przykładem może być próba rozwiązania konfliktu bośniacko-serbskiego – gdyby siły międzynarodowe wykazały więcej stanowczości i determinacji w działaniu, z pewnością nie doszłoby do eskalacji konfliktu. Podobnie było w Rwandzie i Somalii, gdzie wojska międzynarodowe okazały się zbyt słabe oraz mało zdecydowane w działaniu i w efekcie musiały się wycofać. Przykładem udanej interwencji sił sprzymierzonych była wojna w Zatoce Perskiej w 1991 r. W tym przypadku aliantom nie zabrakło woli i determinacji w dążeniu do rozwiązania konfliktu. Należy również zwrócić uwagę na zastosowanie środków adekwatnych do sytuacji, a jednocześnie dających gwarancję sukcesu¹⁷.

Unia Europejska napotyka duże trudności w sprecyzowaniu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Procesu nie można interpretować tylko w wymiarze historycznym. Na plan pierwszy wysuwa się oczywiście jej stanowisko wobec wojny w b. Jugosławii. Eurokorpus nie posiadał sił i środków, które umożliwiłyby podjęcie skutecznych działań na arenie międzynarodowej. Zmieniający się sposób widzenia zagrożeń spowodował zwrócenie większej uwagi na napięcia wewnętrzne w poszczególnych państwach, ponieważ wywierają one niekwestionowany wpływ na aspekt bezpieczeństwa na świecie.

Sojusz NATO jest obecnie jedynym funkcjonującym i skutecznym systemem bezpieczeństwa na świecie. Dysponuje określoną strukturą, środkami i doświadczeniem. Polska obecna w strukturach i poszukująca zdolności na rzecz wzmocnienia swojej pozycji uczestniczy w ich ramach w wypracowaniu w ostatnich latach szeregu procedur i instytucji. Mają one służyć minimalizacji zagrożeń, zapobieganiu konfliktom, rozwojowi współpracy, a przez to stabilizowaniu środowiska międzynarodowego Polski tak w wymiarze regionalnym, jak i globalnym. Niezwykle ważna dla wypełniania tej funkcji jest gotowość sił zbrojnych do peł-

działania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych. Rezolucja ZO ONZ z 24 X 1970, Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, www.un.org. [01.12.2011].

¹⁷ J. Kranz, *Użycie siły zbrojnej – nowe fakty i tendencje*, „Sprawy Międzynarodowe” 2006, nr 3, s. 68–100.

nienia zadań ekspedycyjnych; są to działania poza własnym terytorium mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa państwu i jego obywatelom, np. przez zniszczenie baz terrorystów zorganizowanych na terenie jednego z tzw. państw upadłych. Charakter operacji w tym zakresie NATO i UE kształtuje polityka na poziomie krajowym oraz zachowania państwa wynikające z celów narodowych i zrozumienia pozycji międzynarodowej Polski. Współpracy międzynarodowej może zagrażać egoistyczna polityka będąca efektem braku dojrzałości elit politycznych, niskiego poziomu kultury politycznej w Polsce. Dla realizacji celów misji UE i NATO polityka polska musi być przygotowana na zaangażowanie się w procesy, które z kolei zmuszają do ciągłej weryfikacji postaw i rozumienia dynamiki polityki polskiej tak w wymiarze bliskim, jak i dalszym. Współpraca w ramach NATO często w perspektywie polityki polskiej konfrontowana jest z założeniami Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE.

Siły zbrojne są jednym z elementów siły militarnej państwa na tyle rozbudowanym, że trudno je jednoznacznie zdefiniować. Siły zbrojne, w potocznym znaczeniu armia, wojsko, uzbrojeni żołnierze, zorganizowani w różne pod względem rodzaju i wielkości jednostki wojskowe wydzielone przez państwo do zabezpieczenia jego interesów (bezpieczeństwa) i prowadzenia walki zbrojnej. Państwowe siły zbrojne mają jednolitą strukturę organizacyjną i system uzupełniania (rekrutacji), scentralizowane dowodzenie oraz ściśle określone zasady służby wojskowej, życia i szkolenia. Dzielą się zwykle na rodzaje sił zbrojnych, w skład których wchodzi oddziały oraz związki operacyjne i taktyczne obejmujące różne rodzaje wojsk i służb. Siły Zbrojne RP to podstawowy element systemu obronności Polski, przeznaczony do ochrony i obrony jego interesów, wykorzystywany jako czynnik odstraszania, wymuszania i utrzymania pokoju lub w razie konieczności do prowadzenia walki zbrojnej. Ze względu na charakter prowadzonych działań i strukturę organizacyjną dzielą się na wojska operacyjne i obrony terytorialnej, ze względu na środowisko, w jakim prowadzone są działania, na: wojska lądowe, siły powietrzne, marynarkę wojenną oraz wojska specjalne. W trakcie tworzenia są Narodowe Siły Rezerwowe, które jednak nie są osobnym rodzajem polskich Sił Zbrojnych, lecz mają na celu zapewnienie kadr dla uzupełnienia etatów w każdym z czterech rodzajów. W skład Sił Zbrojnych wchodzi również Żandarmeria Wojskowa, jako ich wyodrębniona i wyspecjalizowana służba. Oddzielnym elementem Sił Zbrojnych (poza strukturami rodzajów wojsk Sił Zbrojnych RP) jest również Dowództwo Garnizonu Warszawa, w skład którego wchodzi jednostki zabezpieczenia stołecznego garnizonu oraz kilka innych jednostek na terenie kraju (głównie łączności i dowodzenia). W razie ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji oraz w razie wojny częścią Sił Zbrojnych stają się Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego.

Siły Zbrojne RP są zasadniczym instrumentem państwa, przeznaczonym do skutecznego wspierania jego polityki bezpieczeństwa. Miejsce i rola Sił Zbrojnych RP w architekturze bezpieczeństwa państwa wynikają z potrzeb obrony narodowej, zobowiązań sojuszniczych oraz uczestnictwa w działaniach na rzecz międzynarodowego pokoju i stabilności¹⁸. Zapewniają: ochronę niepodległości i niepodzielności terytorium Polski, bezpieczeństwo i nienaruszalność granic, wsparcie polityki zagranicznej i żywotnych interesów państwa na arenie międzynarodowej, pomoc organom administracji publicznej w reagowaniu na zagrożenia pozamilitarne, wsparcie operacji antyterrorystycznych i ratowniczych. W tym celu SZ RP utrzymują w gotowości niezbędny potencjał środków wojskowych do przeciwdziałania lub usuwania przyczyn i skutków zewnętrznych oraz wewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa.

Siły Zbrojne RP wydzielają również określony – przez odrębne porozumienia – potencjał do zintegrowanej struktury wojskowej NATO. Wyznaczone elementy Sił Zbrojnych mogą uczestniczyć w operacjach kryzysowych UE, zgodnie z deklaracjami politycznymi państwa. Komponenty SZ RP przewidywane do użycia w operacjach NATO mogą być również włączone do operacji wojskowych Unii Europejskiej. Każdorazowo jednak akt tego rodzaju wymaga oddzielnej decyzji Prezydenta RP. W tym celu Siły Zbrojne RP są przygotowywane do skutecznego przeciwdziałania określonym zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym godzącym w narodowy interes bezpieczeństwa państwa oraz do uczestniczenia w operacjach reagowania kryzysowego i wojennych. Siły zbrojne będące elementem sił sojuszniczych (siły koalicyjnej) mają charakter sił zbrojnych wydzielonych przez państwa związane ze sobą umową o wzajemnej pomocy wojskowej, przeznaczonych do wykonywania wspólnych zadań na określonym obszarze działań wojennych. Siły sojusznicze mogą uczestniczyć w działaniach sojuszniczych pod wspólnym dowództwem sojuszniczym (koalicyjnym) lub wykonywać zadania pod kierownictwem dowództw narodowych, które uzgadniają między sobą zasadnicze przedsięwzięcia o charakterze strategiczno-operacyjnym¹⁹. Siły zbrojne mogą mieć także charakter sił interwencyjnych. Ta forma jest elementem wydzielonym i uprzednio przygotowanym z części sił zbrojnych państw (także sojuszniczych) przeznaczona do działań interwencyjnych na terytorium obcego państwa w celu osiągnięcia celów politycznych lub militarnych. Działania te polegają na wsparciu sił miejscowych lub prowadzeniu samodzielnych działań: dokonywaniu akcji pacyfikacyjnych oraz demonstracyjnych dla tworzenia sytu-

¹⁸ *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, red. R. Jakubczak, J. Flis, Warszawa 2006, s. 257–334.

¹⁹ *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, red. R. Jakubczak, Warszawa 2004, s. 189–190.

acji zagrożenia, nacisku lub pogłębienia sytuacji konfliktowej bądź zapobiegania niepożądanym zmianom w istniejącej sytuacji polityczno-wojskowej.

Coraz częściej dla opisu sił sojuszniczych (koalicyjnych) używa się określenia wielonarodowe zgrupowania wojskowe. Źródłem istotnej zmiany ról, funkcji, zadań sił zbrojnych pozostaje wciąż dokonująca się zmiana ładu międzynarodowego²⁰. Dokumentem konkretyzującym cele i zasady użycia Wojska Polskiego w misjach poza granicami kraju jest Strategia Udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych, która została przyjęta przez Radę Ministrów RP 13 stycznia 2009 r. Podejmując decyzję o udziale Wojska Polskiego w misjach zagranicznych uwzględnić należy wiele czynników²¹. Wydaje się, iż istotna jest ich relacja z interesem narodowym, ale także z poziomem przygotowania żołnierzy do realizacji zadań. Zwycięstwo demokracji w Polsce rozpoczęło w Wojsku Polskim zmiany doktrynalne i strukturalne. Zakładano, że uwiarygodnieniem starań polskich polityków w drodze do NATO może się stać między innymi kontynuowanie aktywności jednostek Wojska Polskiego w misjach pokojowych i operacjach sojuszniczych prowadzonych poza granicami kraju.

Polskie tradycje uczestnictwa w operacjach pokojowych

Po II wojnie światowej Polska była jednym z niewielu krajów Układu Warszawskiego, które aktywnie angażowały się w wysyłanie swoich żołnierzy za granicę z zadaniem pełnienia misji pokojowych. W 1953 r. żołnierze Wojska Polskiego rozpoczęli służbę w Komisji Nadzorczej Państw Neutralnych w Korei, w latach 1954–1975 uczestniczyli w pracach Międzynarodowej Komisji Kontroli i Nadzoru w Indochinach, w okresie 1972–1975 zaś w pracach Międzynarodowej Komisji Kontroli i Nadzoru w Wietnamie. W latach 1968–1970 polscy oficerowie weszli w skład Międzynarodowej Grupy Obserwatorów w Nigerii. Od roku 1973 na Bliskim Wschodzie działała Polska Wojskowa Jednostka Specjalna w Doraźnych Siłach Zbrojnych ONZ, wypełniając swoje zadania mandatowe w kontyngencie Doraźnych Sił Zbrojnych Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEF II)²² w Egipcie do 1979 roku oraz w Siłach Narodów Zjednoczonych do Obserwacji Rozdzielenia Wojsk (UNDOF)²³ na Wzgórzach Golan. Na Wzgórzach Golan Polacy służyli od 1974 r. W wyniku zmian organizacyjnych UNDOF

²⁰ K. Łastawski, *Misje i operacje pokojowe w polityce zagranicznej Polski*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2006, nr 1–2, s. 36.

²¹ Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych przyjęta przez Radę Ministrów RP 13 stycznia 2009 roku, www.kprm.gov.pl [01.12.2011].

²² Second United Nations Emergency Force – UNEF II.

²³ United Nations Disengagement Observer Force – UNDOF.

oraz częściowej redukcji sił zadania logistyczne, jakie wykonywali od początku trwania misji, przekazano kontyngentowi kanadyjskiemu, a batalion logistyczny POLLOG został rozwiązany w październiku 1993 r. W styczniu 1994 r. Polska wystawiła batalion operacyjny POLBATT z 355 żołnierzami, który przejął rejon odpowiedzialności i zadania od wycofanego z UNDOF batalionu fińskiego. POLBATT przez system obserwacji oraz działalność patroli pieszych, m.in. monitorował strefę rozdzielania wojsk syryjskich i izraelskich.

Od 1992 r. polska kompania medyczna pełniła misję w Tymczasowych Siłach Zbrojnych Narodów Zjednoczonych w Libanie (UNIFIL)²⁴. Zadaniem Polskiej Wojskowej Jednostki Medycznej, jak oficjalnie nazwano ten pododdział, było m.in. pełnienie całodobowych dyżurów medycznych, prowadzenie leczenia szpitalnego i działalności laboratoryjnej, wykonywanie inspekcji higieniczno-weterynaryjnej w poszczególnych kontyngentach. W 1994 r. Polska wydzieliła batalion logistyczny POLLOG oraz Zgrupowanie Pododdziałów Inżynierskich UNIFIL, które weszły wraz z funkcjonującą już jednostką medyczną w skład Polskiego Kontyngentu Wojskowego (PKW). W czerwcu 1996 r. dodatkowo wydzielone zostało Zgrupowanie Pododdziałów Remontowych. Polscy żołnierze pełnili służbę w bliskowschodnich misjach UNDOF i UNIFIL przez kolejne lata.

W okresie przełomu politycznego 1989 r., jaki dokonywał się w kraju, polski batalion logistyczny oraz zespół obserwatorów wojskowych pełniły misję w Grupie Przejściowej Pomocy Narodów Zjednoczonych dla Namibii (UNTAG)²⁵. Zadanie to, mające na celu doprowadzenie do demokratycznych wyborów, zakończyło się pełnym sukcesem po roku trwania misji UNTAG. Znacznie większym wyzwaniem okazała się służba polskiego batalionu logistycznego w misji Tymczasowej Administracji Narodów Zjednoczonych w Kambodży (UNTAC)²⁶, realizowana w latach 1992–1994. Wielu polskich wojskowych zdobywało doświadczenia, które okazały się tak cenne po wejściu Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Polska starając się uwiarygodnić swoją pozycję wśród krajów demokratycznych, postanowiła aktywnie włączyć się do akcji militarnej sojuszników przeciwko irackiej inwazji na Kuwejt w ramach operacji Pustynna Burza w 1991 r. Podstawę prawną działania polskich dyplomatów i wojskowych stanowiła Uchwała Rady Ministrów nr 182/90 z dn. 22 listopada 1990 r. Polska skierowała w rejon Zatoki Perskiej dwa okręty, ratowniczy i ewakuacyjny, do niesienia humanitarnej pomocy uczestnikom konfliktu oraz wysłała do tego kraju personel medyczny. Ówczesny minister obrony narodowej J. Onyszkiewicz w pożegnalnym przemówieniu powiedział: „Musimy pokazać, że nowa Polska buduje swoją przyszłość

²⁴ United Nations Interim Force in Lebanon – UNIFIL.

²⁵ United Nations Transition Assistance Group in Namibia – UNTAG.

²⁶ United Nations Transitional Authority in Cambodia – UNTAC.

na nowych zasadach prawa międzynarodowego²⁷. Zaangażowanie w Zatoce Perskiej doprowadziło do ochłodzenia tradycyjnie przyjaznych stosunków polsko-irackich. Było jednak poważnym krokiem w kierunku umocnienia pozycji międzynarodowej Polski po wewnętrznych przemianach systemowych oraz manifestacją wiarygodności jako potencjalnego członka Sojuszu Północnoatlantyckiego. Podobnemu celowi służyło wysłanie 60 żołnierzy GROM-u na operację na Haiti w 1994 r., gdzie koalicja 28 państw pod przewodnictwem USA na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa miała za zadanie usunięcie z wyspy junty wojskowej i przywrócenie do władzy demokratycznie wybranego prezydenta²⁸.

Pierwsze większe polskie jednostki operacyjne w operacjach pokojowych pojawiły się w 1992 r. w ramach sił UNPROFOR (wcześniej było to tylko zabezpieczenie logistyczne i medyczne). Kontyngent liczący na początku około 900 żołnierzy wypełniał zadania mandatowe w okolicy Krajiny. Zajmował się monitorowaniem rejonu odpowiedzialności przez stosowanie takich środków, jak m.in. patrole, kontrola dostępu, punkty obserwacyjne, ochranianie ważnych obiektów i konwojów humanitarnych, kontrole wycofania wojsk i grup paramilitarnych²⁹. Jednak początkiem udziału jednostek operacyjnych w operacjach wymuszania pokoju w 1995 r. były misje w Bośni i Hercegowinie w ramach sił IFOR i SFOR³⁰.

²⁷ J. Rajchel, *W humanitarnej misji*, „Polska Zbrojna” 1991, nr 7.

²⁸ Więcej na temat jednostki GROM zob. R. Królikowski, *Wojskowa Formacja Specjalna Grom im. Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej*, Gdańsk 2002.

²⁹ A. Malik, *Doświadczenia i wnioski z przygotowań i funkcjonowania PKW w czasie wykonywania zadań mandatowych UNPROFOR i UNCRO. Zbiór materiałów autorskich z seminarium przeprowadzonego w dniach 8–9 maja 1996 r.*, s. 146. Biblioteka Ośrodka Szkolenia na potrzeby Sił Pokojowych, teczka UNPROFOR, poz. 26; Cz. Marcinkowski, *Żołnierz polski w wybranych operacjach pokojowych ONZ*, Warszawa 2004; G. Ciechanowski, *Żołnierze polscy w misjach i operacjach pokojowych poza granicami kraju w latach 1953–1989*, Toruń 2009; Cz. Marcinkowski, *Operacje pokojowe na początku XXI wieku*, Warszawa 2004; Cz. Marcinkowski, *Wojsko Polskie w operacjach międzynarodowych na rzecz pokoju*, Warszawa 2005; D.S. Kozerański, *Przygotowanie żołnierzy WP do międzynarodowych ćwiczeń, działań pokojowych i stabilizacyjnych (1953–2004)*, Warszawa 2004; *Operacje pokojowe i antyterrorystyczne w procesie utrzymania bezpieczeństwa międzynarodowego w latach 1948–2004*, red. D.S. Kozerański, Toruń 2006.

³⁰ Mandat IFOR był przewidziany na 12 miesięcy i kończył się 20 grudnia 1996 r. Za redukcją IFOR przemawiał fakt, iż środek ciężkości wydarzeń przesunął się w kierunku Kosowa i tam właśnie rosło zaangażowanie wojskowe państw NATO. Stworzono podstawy normalizacji stosunków pomiędzy stronami konfliktu, dające nadzieję na jego pokojowe rozwiązanie. Po widocznym uspokojeniu sytuacji politycznej w Bośni i Hercegowinie w roku 1997 i 1998 nastąpiła również ewolucja międzynarodowego wysiłku z działań militarnych w kierunku współpracy cywilno-wojskowej. Minister Obrony Narodowej RP na podstawie uchwały nr 146/96 Rady

Koniec lat 90. XX w. jest okresem apogeum polskiego zaangażowania w operacjach pokojowych. W 1998 r. Polska zajmowała pierwsze miejsce pod względem liczebności żołnierzy wśród państw wystawiających swe wojska na potrzeby operacji pokojowych ONZ. Dodatkowo w 1999 r. w Kosowie podjęli służbę żołnierze polscy w ramach sił KFOR. Do zadań Polaków należało m.in.: nadzorowanie granicznych punktów kontrolnych, rozmieszczanie stałych punktów kontrolnych, prowadzenie dziennych i nocnych patroli rozpoznawczych, rozbrajanie, niszczenie niewypałów itp.³¹

Członkostwo Polski w NATO i wydarzenia z 11 września 2001 r. stały się kwestiami niezwykle istotnymi dla dalszego uczestnictwa sił zbrojnych w misjach poza granicami państwa. Interwencje zbrojne uznano zarówno za zgodne z prawem międzynarodowym, jak i za słuszne. Dobiega końca kolejny rok tzw. wojny z terroryzmem. Jej częścią była inwazja na Irak i wojna w Afganistanie. W tym czasie zmieniły się diametralnie poglądy na temat tych konfliktów – od początkowego medialnego zachwyty do ocen dyskredytujących, przedstawiających je jako przykłady interwencjonizmu militarne. Głosy rozsądku oraz właściwa ocena sytuacji giną w powodzi sloganów wykrzykiwanych przez najgłośniejszych perorujących krytyków.

Wymiar ofensywnej roli sił zbrojnej w Polsce demokratycznej

W tej części naszych rozważań pojawić się powinno pytanie, jak siły zbrojne są przygotowane do przeprowadzanych misji³². Po raz kolejny w historii zadaje-

Ministrów z 17 grudnia 1996 r. wydał decyzję w sprawie sformowania Polskiego Kontyngentu Wojskowego do sił SFOR. Polska wydzieliła 16. Batalion Powietrzno-Desantowy oraz oficerów sztabowych do sztabu Nordycko-Polskiej Brygady SFOR.

³¹ M. Lasoń, *Polska misja w Iraku*, Kraków 2010, s. 89.

³² Nowe zadania ostrzej stawiają kwestię modernizacji potencjału militarne państw członkowskich NATO w sposób adekwatny do zagrożeń wspólnie przez nie rejestrowanych. Nowe inicjatywy podejmowane przez NATO w perspektywie szczytu praskiego Sojuszu (listopad 2002), przede wszystkim w dziedzinie zdolności obronnych, wymuszają na Polsce rewizję dotychczasowych planów wraz z ich zapleczem finansowym, jak również przyspieszenie tempa dostosowań. Złożoność procesu integracji z NATO podnosi też fakt, iż jego realizacja zbiega się z innymi ważnymi dla kraju i obywateli reformami, a także procesem akcesji do Unii Europejskiej (UE). Powoduje to naturalne dla państw demokratycznych zderzenie priorytetów oraz swego rodzaju konkurencję o środki finansowe, a także skupia uwagę i zainteresowanie ośrodków władzy. Polska jest skłonna postrzegać NATO w tradycyjny sposób, jako strukturę łączącą skuteczne instrumenty wspólnej obrony (polityczno-militarne) z innymi aspektami gwarantującymi jego członkom bezpieczeństwo w szerokim znaczeniu tego pojęcia. Transformacja Sojuszu, dokonująca się po zakończeniu zimnej wojny, zorientowana była właśnie na to szersze spektrum spraw,

my pytanie, czym Wojsko Polskie ma być w obliczu nowych wyzwań i zagrożeń? Wydaje się niezwykle ważne, by siły zbrojne rozwijały się w sposób gwarantujący odpowiednie ich wykorzystanie w zależności od zapotrzebowania. Ważne jest w tym względzie dostosowanie ich do reakcji na nowe zagrożenia (związane głównie z międzynarodowym terroryzmem i rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia). Z punktu widzenia polityki państwa ważne jest, aby nowe umiejętności nie były wypracowywane kosztem rezygnacji z tradycyjnych obszarów działania wojska.

Wojsko Polskie w okresie transformacji ustrojowej stało się niewątpliwie istotnym elementem funkcjonowania nowych struktur. Dziś możemy skupić się jedynie na cząstkowych obserwacjach. A te pokazują różnorodność poglądów decydentów na temat przyszłości i przydatności sił zbrojnych. Często nie bierze się pod uwagę faktu, iż siły zbrojne uczestniczące w procesach przemian muszą być zdolne do realizacji narodowych, ale i szerszych celów politycznych. Procesy dostosowawcze muszą odbywać się w ciągu wieloletnim i powinny zakładać wielostronne konsekwencje nie tylko dla sił zbrojnych, ale całego państwa.

Tworząc jesienią 2003 r. w Iraku Wielonarodową Dywizję Centrum-Południe pobiliśmy rekord w zaangażowaniu Wojska Polskiego w zagraniczne operacje. W sześciu kontyngentach służyło około 4,5 tys. żołnierzy i pracowników wojska, w tym 2,5 tys. w rejonie Zatoki Perskiej³³. Obecność w Iraku była i jest możliwa, gdyż w 75% sponsorują nas Amerykanie, którym zależy na utrzymaniu międzynarodowego charakteru interwencji. Jak ogromne mogłyby być koszty samodzielnego prowadzenia tych operacji, świadczy zaplanowanie niemal pół miliarda złotych na utrzymanie tysięcosobowego kontyngentu w Afganistanie przez osiem miesięcy 2007 r. Dwuipółkrotnie większy kontyngent operujący tam przez 12 miesięcy bez utraty zdolności do wypełniania swych traktatowych zobowiązań, czyli klasycznej funkcji sojuszu obronnego. Nową fazę tego zjawiska określają dziś wyzwania płynące z zewnętrznego otoczenia Sojuszu. Reakcja NATO na zamachy terrorystyczne w USA z 11 września 2001 r., uwypuklająca potrzebę dostosowań umożliwiających sprostanie zagrożeniom nowego typu (o asymetrycznej charakterystyce), nowe stosunki z Rosją, kontynuacja procesu rozszerzenia czy konieczność stałego umacniania związków transatlantyckich, w tym przede wszystkim łagodzenia różnic w zdolnościach wojskowych pomiędzy USA a sojusznikami europejskimi, a także uporządkowania instytucjonalnych stosunków z UE, to zjawiska konstytutywne dla dalszej transformacji organizacji.

³³ Liczba żołnierzy i pracowników w misjach: PKW EUFO (227) PKW KFOR (245) PKW UNDOF (365) PKW UNIFIL (500) PKW IRAK (883) PKW ISAF (1200) Obserwatorzy (23). Razem: 3443. Personel kontyngentów stanowi 4,44% stanu żołnierzy zawodowych lub 2,46% żołnierzy WP. Dla innych krajów uczestniczących w podobnych operacjach przedstawia się to następująco: Belgia (2,7); Francja(3,5); Hiszpania (2); Holandia (3,3); Kanada (5,1); Niemcy (2,85); Szwecja (3,6); Wielka Brytania (6,1); Włochy (3,9).

cy w pierwszym pochłaniającym najwięcej środków roku operacji potrzebowaliby 1,6 mld zł. To więcej niż wydamy na wdrażanie myśliwców F 16 w 2007 r. To tyle, ile wynoszą łącznie budżety marynarki wojennej i sił powietrznych³⁴.

Stać nas na więcej, czy osiągnęliśmy szczyt naszych możliwości?

Europejską potęgą, jeśli chodzi o misje, są Brytyjczycy. W ostatnich latach w Iraku działało 7100, a w Afganistanie 5600 żołnierzy. Osiągnęli wskaźnik ekspedycyjności 6,1%. W misje zaangażowali się także Kanadyjczycy (5,11 %). Wyprzedzają nas również Włosi, Szwedzi, Francuzi, Holendrzy oraz w trochę mniejszym stopniu Niemcy. Statystycznie rzecz biorąc, równamy do Belgów i wyprzedzamy Hiszpanów. Ci ostatni w dziewięciu misjach (cztery zwarte kontyngenty plus sztabowcy-obszernicy w kolejnych pięciu operacjach) mają około 3 tys. żołnierzy. Innymi słowy, co pięćdziesiąty hiszpański żołnierz uczestniczy dziś w misjach. Polska planowała kierować do udziału w zagranicznych operacjach po około 4 tys. żołnierzy (średnio w roku). A ma jeszcze zobowiązania względem Sił Odpowiedzi NATO. Skoro potrzeby realizacji tych planów angażują trzy zmiany personelu (przygotowującą się do misji, służącą i odpoczywającą), należy dążyć do tego, by utrzymywać około 12 tys. żołnierzy w gotowości, czyli 8,6% stanu liczebnego sił zbrojnych³⁵. Jak te prognozę pogodzić z realiami?

Barierą w aktywności związanej z operacjami poza granicami kraju jest liczba żołnierzy zawodowych i nadterminowych służących w armii. Prezydent może wysłać tylko ich na obczyznę. Dziś „ochotników” Wojska Polskiego jest około 90 tys³⁶. Teoretycznie powinno to wystarczyć, by każdy z nich co dekadę odbył

³⁴ Własnymi siłami możemy wysłać za granicę i utrzymać tam tylko kompanię – stwierdził A. Karkoszka, były przewodniczący zespołu Strategicznego Przeglądu Obronnego. Nawet przy przerzucie musimy prosić o pomoc sojuszników. Teraz korzystamy z porozumienia SALIS i usług Ukraińców oraz partycypujemy w zakupie natowskich C-17. Dopiero mając samoloty C-130 i kupując dodatkowe maszyny zwiększymy nasze zdolności transportowe. Pewne ograniczenia wynikające z innych braków dotyczą m.in. logistyki i rozpoznania.

³⁵ Przy czym tzw. cele George’a Robertsona (byłego sekretarza NATO) określone w 2004 r. zachęcały państwa Sojuszu do utrzymywania 8% sił wojskowych w operacjach pokojowych zapewniając 40% zdolności do działania poza granicami. Według Robertsona, wskaźniki te miały motywować aliantów do energiczniejszego reformowania sektora obronnego. Do tego poziomu zbliżyli się dotychczas tylko Amerykanie i Brytyjczycy.

³⁶ Początkowo spodziewano się, że sytuacja kadrowa ulegnie poprawie, gdy siły zbrojne będą opierać się na ochotniczym poborze. Ale to złudne wrażenie. Przechodząc na profesjonalizm, nie rozwiązano szeregu problemów. Armia zawodowa kosztuje więcej, zatem zmniejsza się szansę modernizacji.

półroczny pobyt w misji poza granicami kraju. Ale to tylko teoria. W operacjach pokojowych i stabilizacyjnych uczestniczą bowiem głównie żołnierze wojsk lądowych i tylko z kilku jednostek³⁷. Na razie jesteśmy skazani na formowanie kontyngentów metodą zbierania pododdziałów i sprzętu z wielu jednostek. Nie jest to zakazane. Ale rozrząd nakazuje wysyłanie zwartych, zgranych oddziałów, mających w kraju zaplecze niezbędne do wymiany, zmodyfikowanych przez dodanie elementów potrzebnych w konkretnych warunkach operacji (wsparcie bojowe, logistyka, CIMIC, PSYOPS). Zawsze można zadać pytanie: uczestniczyć czy nie? Choć obecna opcja polityczna nie jest skłonna do dialogu w ramach społeczeństwa obywatelskiego, to jednak warto zadawać takie pytania. Wszyscy ponosimy koszty naszego uczestnictwa wojskowego³⁸. Nawet jeżeli są to zaciągnięte kredyty dla sfinansowania misji tak szczytnych, jak stabilizowanie innych społeczeństw, to prędzej czy później będzie je trzeba spłacić³⁹.

³⁷ Ponieważ polskie jednostki są nierównomiernie wyposażone w nowoczesny sprzęt, przygotowanie do misji sprowadza się do „wielkiej improwizacji”, polegającej na tworzeniu komponentu z jednostek najnowocześniejszych. Żołnierze niektórych brygad pancernych, zmechanizowanych, artylerii i obrony terytorialnej czy pułków przeciwlotniczych i artylerii są włączani do obcych pododdziałów. Powód: jednostki te nie mogą wystawić zwartych komponentów, gdyż nie mają jeszcze uzawodowionych pododdziałów i eksploatują zupełnie inny niż używany poza granicami kraju sprzęt. Na tle wysiłku wojsk lądowych bardziej niż skromnie przedstawiają się osiągnięcia Marynarki Wojennej i Sił Powietrznych. Marynarze wysyłają do udziału w zagranicznej operacji jeden-dwa okręty w roku, i to tylko na kwartał. Lotnicy uczestniczą w nich jeszcze rzadziej. Obsługują kontyngenty lądowe, ale sami wystawili dotychczas tylko kilka An-26. Maksymalne siły stanowiły cztery MiG-29 przeznaczone do ochrony nieba nad Litwą, Łotwą i Estonią w pierwszym kwartale 2006 r. Z różnych względów w misjach sporadycznie uczestniczą żołnierze-lekarze pracujący w szpitalach, żołnierze-konstruktorzy z instytutów badawczo-rozwojowych oraz ci, którzy służą w Wojewódzkich Sztabach Wojskowych i Wojskowych Komendach Uzupelnień, a także gros pracowników naukowo-dydaktycznych uczelni wojskowych, personel baz materiałowych i składów oraz kadra wielu instytucji centralnych. Mimo iż mówimy o żołnierzach, to jednak trudno ich sprowadzić do jednej profesjonalizacji. W wielu jednostkach organizacyjnych Wojska Polskiego jest ona sprowadzona tylko do nazewnictwa.

³⁸ Dla uczestników misji doświadczenie uzyskane w ich trakcie ma wartość nie do zlekceważenia. Może stanowić także wartość niemierzalną w warunkach polskich. Daje gwarancję otwartości wobec świata, ludzi innych kultur, modernizacji. Oczywiście inną sprawą jest wykorzystanie tego potencjału.

³⁹ A. Kalicki, *Tysiące ton do Afganistanu*, „Raport – Wojsko, Technika, Obronność” 2007, nr 4; por. G. Indulski, *Polowanie się rozpoczęło*, „Newsweek” 2007, nr 18; G. Hołdanowicz, *Odliczanie przed Afganistanem*, „Raport – Wojsko, Technika, Obronność” 2007, nr 1; M. Baran, *Polscy żołnierze w służbie poza granicami kraju – misja w Iraku*, [w:] *Wojsko wobec wyzwań współczesnego świata*, red. M. Cieślarczyk, A. Dębska, Warszawa 2005, s. 252.

Prawdopodobnie miarą politycznego działania jest brak jednoznacznych postaw. W demokracjach współczesnych oczywisty jest podział na rządzących i rządzonych; po jednej stronie stoi państwo, po drugiej obywatele. Funkcjonują zawodowi politycy oraz istnieją ludzie zajmujący się polityką tylko sporadycznie, jeśli w ogóle. W szeroko rozumianym systemie politycznym współczesnego państwa demokratycznego muszą pojawić się możliwości bezpośredniego funkcjonowania wobec konfliktów⁴⁰.

Miarą nieprzystosowania Wojska Polskiego do nowocześnie funkcjonujących atrybutów państwa demokratycznego i jego siły zbrojnej jest ciągle jeszcze nieokreślony proces wpisania się w politykę zagraniczną państwa⁴¹. Czy wraz z rozpoczęciem okresu transformacji rozpoczął się okres funkcjonowania wojskowych rozumiejących swoje zależności i szeroko rozumiany wymiar państwa?

Spółczeństwo wobec polityki zagranicznej po 1989 roku

Nową jakość w polskiej polityce bezpieczeństwa po 1989 r. stanowi współudział w jej określaniu i realizowaniu wielu ośrodków politycznych i społecznych. W wyniku procesu demokratyzacji polityka ta stała się przedmiotem zainteresowania, obok organów i instytucji państwowych, także ośrodków opiniotwórczych, partii politycznych, ruchów społecznych. Transformacja życia społeczno-politycznego charakteryzowała się również swoistym upodmiotowieniem społeczeństwa. Korzystając z dostępnych instrumentów społeczeństwo legitymizując władzę publiczną upoważniło ją do decydowania w jego imieniu i podejmowania działań również w obszarze zaangażowania sił zbrojnych w działalność poza granicami kraju. Kwestie te stanowią przedmiot debaty publicznej i zarazem przedmiot politycznych sporów. Pobudzają do dyskusji, niekiedy wywołując żarliwe spory, w których za pośrednictwem i przy udziale partii politycznych uczestniczy społeczeństwo.

Obecnie wiele uzgodnień dotyczących stosunków zewnętrznych państwa dokonuje się z udziałem opinii publicznej, jednak wyraźnie należy także pod-

⁴⁰ Konflikty, których natura określana jest przez procesy modernizacji i globalizacji, mogą być skutecznie rozwiązywane jedynie przez współpracę państw na szczeblu regionalnym i globalnym. Nie zmienia to podstawowego założenia, iż za bezpieczeństwo i stabilność na danym terytorium odpowiada państwo, które sprawuje nad nim suwerenną władzę. Zgodnie bowiem z klasyczną definicją państwo powinno odpowiadać trzem kryteriom: określone terytorium, ludność i skutecznie wykonywana władza. Rzecz w tym, że na porządku dziennym staje sprawa sposobu wykonywania tej władzy.

⁴¹ Nie można zapominać, iż równolegle dokonuje się zabiegów o charakterze technologicznym, technicznym czy strukturalnym.

kreślić, iż z uwagi na delikatność materii pozostawiono margines na zachowanie poufności. Nie zawsze dyskusje przy otwartej kurtynie sprzyjają osiągnięciu porozumienia. Wierzyć należy, iż decydenci posiadając pełnię wiedzy, podejmując decyzje mieć będą na uwadze dobro państwa i kierować się będą wymogami racji stanu.

Rola wiodąca w kształtowaniu i realizowaniu polityki w tym zakresie spoczywa na konstytucyjnych organach państwa, jednakże demokratyzacja życia społecznego spowodowała upodmiotowienie społeczeństwa również w tej dziedzinie. Znajomość opinii publicznej wskazuje politykom, jakie są poglądy na temat zaangażowania sił zbrojnych poza granicami. O zakresie poparcia działań podejmowanych przez rządzących świadczą prowadzona badania opinii publicznej, które stanowią źródło informacji na temat zainteresowań, potrzeb i oczekiwań społeczeństwa, także w sferze polityki bezpieczeństwa państwa. Przede wszystkim jednak sposobem weryfikacji działań rządzących są kolejne wybory parlamentarne. To ich wynik albo przedłuża mandat społecznego zaufania, albo też stanowi sygnał braku akceptacji dotychczasowej polityki. Społeczeństwo w różnym stopniu identyfikowało się z przyjętymi kierunkami i realizowanymi przez kolejne rządy priorytetami w polityce wobec sił zbrojnych, a także miało odmienny stosunek do sposobu uprawiania polityki bezpieczeństwa. O ile generalna linia polityki była przez większą część społeczeństwa aprobowana i nie wzbudzała większych zastrzeżeń, to już niektóre jej elementy spotykały się z krytyczną oceną.

Opinie na temat polityki były zróżnicowane i ulegały modyfikacji, a stopień niezadowolenia z rezultatów działań państwa w sferze stosunków zewnętrznych wynikał często z panującego w kraju klimatu politycznego. Stosunkowo najlepsze oceny dotyczącej tej kwestii notowano w latach 1997–1999, kiedy to Polska finalizowała przystąpienie do NATO. Aprobowano ogólny kierunek polityki zagranicznej Polski określony przez nasz udział w NATO i dążenie do uzyskania pełnego członkostwa w UE. Wówczas oceny pozytywne przeważały nad negatywnymi. Przeprowadzane w kolejnych latach badania dowodziły spadku poparcia. Spadek ten był następstwem działań, które polskie władze podejmowały na arenie międzynarodowej, czyli wsparcia polityki Stanów Zjednoczonych po 11 września 2001 r., przyłączenia się do koalicji antyterrorystycznej oraz zaangażowania w operację w Iraku. Nie negowano członkostwa w NATO, mimo niewielkiego spadku poparcia (w kwietniu 2002 r. za przynależnością Polski do NATO opowiadało się 73% społeczeństwa, w maju 2003 – 71%, w marcu 2004 – 63%, w grudniu 2005 – 62% badanych). Jednocześnie akceptacja członkostwa w NATO nie była równoznaczna ze zgodą na wszystkie poczynania rządu z tym związane.

Dla przykładu w 2002 r. poparcie dla działań w Afganistanie wyrażało 75% społeczeństwa, ale już wyjazd polskiego kontyngentu jedynie 43%⁴². Również włączenie się Polski w koalicję antyterrorystyczną i poparcie amerykańskiej polityki w Iraku budziło w polskim społeczeństwie kontrowersje. W 2002 r. na zadane we wrześniu przez CBOS pytanie, czy nasz kraj powinien poprzeć akcję zbrojną USA przeciw reżimowi Saddama Husajna, aż 46% udzieliło negatywnej odpowiedzi. Na początku 2003 r. sprzeciw wobec zaangażowania Polski w sprawy bliskowschodnie wyrażało już ponad 55% badanych. W kolejnych miesiącach odsetek niezadowolonych sukcesywnie rósł. Sytuację zmieniło obalenie saddamowskiego reżimu. Wówczas zanotowano spadek liczby osób przeciwnych tym działaniom. Równie wiele emocji budziła amerykańska propozycja objęcia przez Polskę jednej ze stref stabilizacyjnych w Iraku⁴³. W maju 2003 r. połowa respondentów wyraziła aprobatę dla tego pomysłu. W lipcu popierało projekt 36% badanych. W miarę upływu czasu, a zwłaszcza wskutek kolejnych strat ludzkich po stronie Polski coraz wyraźniej odczuwany był sprzeciw społeczeństwa⁴⁴. Wewnętrzne zaplecze polityki bezpieczeństwa Polski osłabia rozumienie zależności zagrożeń w skali regionalnej i globalnej, a w ostatecznym rozrachunku instrumentalizacji misji pokojowych⁴⁵. Problem operacji pokojowych nie może być przedstawiany jedynie w aspekcie zdolności wojskowej państwa.

Dokąd zmierzamy?

Niezwykle istotne dla Polski stały się zobowiązania wynikające z członkostwa w NATO. Przyjęcie do Sojuszu, które formalnie nastąpiło 12 marca 1999 r., nie oznaczało bowiem jedynie korzyści, ale stawiało przed Polską i jej siłami zbrojnymi wiele wymagań wynikających z podpisanego Traktatu Waszyngtońskiego oraz zmieniającego się w latach 90. Sojuszu, czego szczególnym odzwierciedleniem była przyjęta w roku 1999 Nowa Koncepcja Strategiczna. Należy również pamiętać o tym, że po podpisaniu 16 kwietnia 2003 r. traktatu akcesyjnego i jego ratyfikacji Polska stała się 1 maja 2004 r. członkiem UE. Siły Zbrojne RP obciążone zostały szeregiem obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa

⁴² Opinie o wyjeździe polskich żołnierzy do Afganistanu i działaniach antyterrorystycznych NATO. Komunikat z badań, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_004_02.PDF [1.12.2011].

⁴³ Opinie o obecności polskich żołnierzy w Iraku. Komunikat z badań, Warszawa, lipiec 2003, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2003/K_123_03.pdf [1.12.2011].

⁴⁴ Oceny polityki zagranicznej rządu Donalda Tuska. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, kwiecień 2008.

⁴⁵ Bazy NATO i tarcza antyrakietowa w Polsce? Komunikat z badań, Warszawa, styczeń 2006, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2006/k_009_06.pdf [1.12.2011].

narodowego RP, kształtowaniem korzystnego dla jej rozwoju środowiska międzynarodowego oraz działań na rzecz wzrostu prestiżu państwa⁴⁶.

Zdaniem wielu, uczestniczymy obecnie w misjach na poziomie naszych możliwości, mierzonych potencjałem demograficznym i wielkością sił zbrojnych. Otwarta pozostaje kwestia, czy nie powinniśmy przeorientować jednak tego uczestnictwa⁴⁷. Ciągłe jeszcze o jego wymiarze decydują jedynie względy polityczne⁴⁸. Dla nich jesteśmy gotowi podjąć niemal każdą inicjatywę dla potwierdzenia swojej pozycji. Coraz częściej jednak działania polityczne rozmijają się z możliwościami. Wydawać by się mogło, że o stanie naszych możliwości decydecji albo nie wiedzą, albo nie mają one dla nich większego znaczenia.

Polacy mają ciągłą tendencję do przeceniania w polityce zagranicznej wagi, jaką nasi partnerzy przywiązują do sojuszu z Polską. Wielokrotnie przekonywaliśmy się, że państwa sojusznicze traktują pakt jako narzędzie realizacji polityki zagranicznej i zapewnienia realizacji swoich interesów, my zaś zdajemy się wierzyć, że partnerzy zawierają z nami sojusze z pobudek ideowych. Przyczyn takiego zjawiska należy upatrywać chyba w polskim charakterze narodowym: w polonocentryzmie, w idealizmie, a może swego rodzaju międzynarodowej niedojrzałości i naiwności powstałej w okresie rozbiorowym⁴⁹.

Doświadczenia z misji, zwłaszcza tych w Iraku i Afganistanie, wymagają dalszego badania. Z pewnością Polska i jej siły zbrojne w tego typu działaniach powinny liczyć przede wszystkim na siebie. Udział w takich operacjach wymaga stosownych nakładów. Wielkość wystawianych kontyngentów powinna być wypadkową własnego zaplecza i przygotowania. Nie można oszczędzać sprzętu kosztem zdrowia i życia żołnierzy. Misje w Iraku i Afganistanie udowodniły także, że część zmian wprowadzanych w armii pozostaje w sferze teorii, a zamysł polityczny związany z wykorzystaniem siły zbrojnej jest idealistyczny i mało pragmatyczny.

⁴⁶ A. Drzewiecki, *Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych. Aspekty polityczne i wojskowe*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, 2011, s. 179–198.

⁴⁷ M. Węgrowska, *Udział Polski w interwencji zbrojnej i misji stabilizacyjnej w Iraku*, „Raporty i Analizy” 2004, nr 12.

⁴⁸ Zob. S. Koziej, *Polska w Afganistanie. Wybujale ambicje*, „Gazeta Wyborcza” 1.10.2009; P. Winczorek, *Po co tam pojechaliśmy. Pytania o Polskę i Irak*, „Rzeczpospolita” 12.08.2004.

⁴⁹ Z. Ciosek, *Ciągłość w polskiej polityce zagranicznej 1918–2004 a podejście Polaków do sojuszy i sojuszników*, <http://www.psz.pl/content/view/2171> [16.04.2008].

Abstract

Poland's security and participation in military operations

In the circumstances of growing international interdependences, progressing integration and globalization, state security inevitably becomes international security, and international security links the security of the state and other participants of international relations with the manner of organization and functioning of the international community. The nature of peacekeeping operations of the NATO and the EU is determined by the state's politics and the state's actions resulting from national objectives and from the understanding of Poland's position on the international scene. To realize the objectives of the EU and NATO peacekeeping operations, Polish politics must be ready to become involved in certain processes which, in turn, enforce constant revision of attitudes and perceptions of the dynamics of the Polish politics, both in a close-up, and in a wider perspective.

In this article, the author attempts to analyse the influence of Polish participation in peacekeeping operations on the level of the state's security.

Literatura przedmiotu

Druki zwarte

Balcerowicz B., *Sojusz a obrona narodowa*, Warszawa 1999

Bezpieczeństwo Polski w XXI wieku, red. R. Jakubczak, J. Flis, Warszawa 2006

Bobbio N., *Il futuro della democrazia*, Turin 1984

Ciechanowski G., *Żołnierze polscy w misjach i operacjach pokojowych poza granicami kraju w latach 1953–1989*, Toruń 2009

Kozerawski D.S., *Przygotowanie żołnierzy WP do międzynarodowych ćwiczeń, działań pokojowych i stabilizacyjnych (1953–2004)*, Warszawa 2004

Królikowski H., *Wojskowa Formacja Specjalna GROM im. Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej*, Gdańsk 2002

Lasoń M., *Polska misja w Iraku*, Kraków 2010

Marcinkowski Cz., *Operacje pokojowe na początku XXI wieku*, Warszawa 2004

Marcinkowski Cz., *Wojsko Polskie w operacjach międzynarodowych na rzecz pokoju*, Warszawa 2005

Marcinkowski Cz., *Żołnierz polski w wybranych operacjach pokojowych ONZ*, Warszawa 2004

Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP, red. R. Jakubczak, Warszawa 2004

Operacje pokojowe i antyterrorystyczne w procesie utrzymania bezpieczeństwa międzynarodowego w latach 1948–2004, red. D.S. Kozerawski, Toruń 2006

- Polityka bez strategii. Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej i Polski w perspektywie ładu globalnego*, red. A.Z. Kamieński, Warszawa 2008
- Soroka P., *Polistrategia bezpieczeństwa zewnętrznego Polski. Ujęcie normatywne*, Warszawa 2005
- Wojsko wobec wyzwań współczesnego świata*, red. M. Cieślarczyk, A. Dębska, Warszawa 2005
- Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004
- Wybrane aspekty bezpieczeństwa*, red. J. Piątek, R. Podgórzeńska, Szczecin 2007
- Wybrane zagadnienia polityki zagranicznej Polski po 1989 roku*, red. R. Podgórzeńska, Ł. Tomczak, Szczecin 2006
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2004
- Zięba R., *Leksykon pokoju*, Warszawa 1987

Czasopisma, opracowania

- Drzewiecki A., *Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych. Aspekty polityczne i wojskowe*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2011
- Holdanowicz G., *Odliczanie przed Afganistanem*, „Raport – Wojsko, Technika, Obronność” 2007, nr 1
- Kalicki A., *Tysiące ton do Afganistanu*, „Raport – Wojsko, Technika, Obronność” 2007, nr 4
- Koziej S., *Polska w Afganistanie. Wybujate ambicje*, „Gazeta Wyborcza” 1.10.2009.
- Kranz J., *Użycie siły zbrojnej – nowe fakty i tendencje*, „Sprawy Międzynarodowe” 2006, nr 3
- Łastawski K., *Misje i operacje pokojowe w polityce zagranicznej Polski*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2006, nr 1–2
- Oceny polityki zagranicznej rządu Donalda Tuska. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa, kwiecień 2008
- Rajchel J., *W humanitarnej misji*, „Polska Zbrojna” 1991, nr 7
- Węgrowa M., *Udział Polski w interwencji zbrojnej i misji stabilizacyjnej w Iraku*, „Raporty i Analizy” 2004, nr 12.
- Winczorek P., *Po co tam pojechaliśmy. Pytania o Polskę i Irak*, „Rzeczpospolita” 12.08.2004.
- Zięba R., *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony. Polski punkt widzenia*, „Stosunki Międzynarodowe” 2003, nr 1–2
- Zięba R., *Polska polityka zagraniczna – U.S. first, lecz także więcej Europy*, „Rocznik Strategiczny” 2004/2005
- Zięba R., *Polska polityka zagraniczna: od Brukseli przez Waszyngton i co dalej*, „Rocznik Strategiczny” 2003/2004
- Zięba R., *Polska wobec polityki bezpieczeństwa i obrony UE*, „Przegląd Europejski” 2004, nr 2
- Zięba R., *Stanowisko Polski w sprawie polityki obronnej Unii Europejskiej*, „Problemy Techniki Uzbrojenia” 2002, nr 3
- Zięba R., *Transformacja polskiej polityki zagranicznej*, „Rocznik Nauk Politycznych” 2004, nr 7

Ewolucja położenia geostrategicznego Polski na przełomie XX i XXI wieku

Wstęp

Koniec lat dziewięćdziesiątych XX w. to początek zmian w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego. Ukształtowany porządek międzynarodowy po zakończeniu II wojny światowej ewoluował w kierunku radykalnych zmian, które zaskoczyły praktycznie wszystkich uczestników stosunków międzynarodowych. Rozwiązanie systemu państw socjalistycznych, zjednoczenie Niemiec, rozpad Związku Radzieckiego i Czechosłowacji, a także rozszerzenie NATO i Unii Europejskiej w sposób zasadniczy zmieniły położenie geopolityczne i geostrategiczne praktycznie wszystkich państw. W artykule została zaprezentowana ewolucja położenia geostrategicznego Polski wobec państw bezpośrednio graniczących – przed i po wejściu do struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej.

Geostrategiczne położenie Polski

„Europa jest najmniejszym i najbardziej zróżnicowanym kontynentem świata. Od północy, zachodu i południa Europę oblewa Ocean Atlantycki z morzami pobocznymi: Arktycznym, Norweskim, Północnym i Bałtyckim oraz śródziemnym i Czarnym. Od Afryki jest oddzielona cieśniną Gibraltarska, od Azji – cieśninami Bosfor i Dardanele”¹. Europa ma zróżnicowane również ukształtowanie pionowe powierzchni (zob. tabela 1).

¹ J. Skrzyp, *Geostrategiczne położenie Polski*, „Zeszyt Problemy Towarzystwo Wiedzy Obronnej” 1998, nr 3, s. 11.

Tabela 1. Hipsometria Europy Środkowej; wysokości w % powierzchni ogólnej państwa

Wyszczególnienie	Europa	Polska	Rosja	Litwa	Białoruś	Ukraina	Słowacja	Czechy	Niemcy
powierzchnia tys. km	10500	312,7	4309,0	65,2	206,7	603,7	49,0	78,9	356,9
Powyżej 1000 m	5,1	0,2	0,7	-	-	0,2	2,1	0,8	0,2
500 - 1000 m	10,9	2,9	3,9	-	-	1,0	31,8	41,6	22,3
300 – 500 m	10,0	5,6	7,2	-	1,1	5,8	25,5	27,6	17,6
200 – 300 m	21,2	16,2	21,6	1,5	37,7	27,6	28,0	22,4	20,5
100 – 200 m	37,8	49,7	55,1	59,9	60,3	54,1	12,5	7,6	11,7
0 – 100 m	13,6	25,5	10,0	38,6	0,9	10,3	0,1	-	27,6
poniżej 100 m	1,4	0,2	1,5	-	-	0,1	-	-	0,1
Średnia wysokość w m	292	173	215	118	142	195	344	312	295

Źródło: J. Skrzyp, *Geostrategiczne położenie Polski*, „Zeszyt Problemy Towarzystwo Wiedzy Obronnej” 1998, nr 3, s. 11

Wydzielenie przestrzeni Europy Środkowej jest pojęciem geopolitycznym, a nie geograficznym. Do Europy Środkowej najczęściej zalicza się następujące państwa: Niemcy, Szwajcarię, Lichtenstein, Austrię, Słowenię, Polskę, Czechy, Słowację i Węgry².

W latach dziewięćdziesiątych XX w. pojawiły się publikacje³ uzasadniające wyróżnienie Europy Środkowej w oparciu o kryteria fizycznogeograficzne, takie jak: naturalne rubieże terenowe, głównie wodne i geomorfologiczne (duże doliny rzeczne)⁴. Granice takiego obszaru wytyczały na północy – Bałtyk południowo i cieśniny zachodniego Bałtyku, na zachodzie – rzeka Ren z jej doliną, na południu – Alpy oraz rzeki Dunaj i Sawa, na wschodzie rzeki Dniepr i Dźwina Zachodnia⁵.

² Region ten zajmuje powierzchnię ponad 1 mln km² z ludnością przekraczającą 160 mln mieszkańców (1995 r.) – Z. Lach, J. Skrzyp, *Geopolityka i geostrategia*, Warszawa 2007, s. 169.

³ Wojtanowicz J., *Europa Środkowa jako region fizycznogeograficzny – podstawy wydzielenia, granice*, „Przegląd Geodezyjny” 1999, t. 71, z. 3.

⁴ Z. Lach, J. Skrzyp, op. cit., s. 169.

⁵ Ibidem, s. 170.

Tak wydzielona Europa Środkowa obejmuje obszar centralnej części kontynentalnego kadłuba Europy, na którym znajduje się Polska i państwa ościenne: Litwa, Białoruś, Ukraina, Słowacja, Czechy, Niemcy, Rosja (Obwód Kaliningradzki), Łotwa, Mołdawia, Rumunia, Węgry i Austria. Na gruncie geopolitycznym w oparciu o tak przedstawioną Europę Środkową autorzy pracy wydzielają środkowoeuropejski region strategiczny, który obejmuje w całości terytoria wymienionych państw oraz dwa dodatkowe. Do tych państw należą Estonia i Dania z uwagi na ich duże znaczenie strategiczne dla różnych podmiotów geostrategicznych oraz spójność terytorialną z pozostałymi państwami⁶.

Z punktu widzenia geostrategicznego wymienione państwa położone są na obszarze ograniczonym przez dwa pasaże: bałtycko–adriatycki na zachodzie i bałtycko–czarnomorski na wschodzie. Obszar ten stanowi pewną całość, mimo jego zróżnicowania zarówno pod względem fizycznogeograficznym, jak i geopolitycznym oraz ekonomicznym⁷. Należy zaznaczyć, że najsilniejszym państwem pod względem ekonomicznym jest Republika Federalna Niemiec, natomiast pod względem militarnym Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki).

*

Każde państwo i społeczeństwo inaczej definiuje potrzeby i zadania, których realizacja jest niezbędna dla zapewnienia bezpieczeństwa. Zależy to od wielu czynników: sytuacji międzynarodowej, stopnia aspiracji i oddziaływania danego podmiotu na stosunki międzynarodowe, uwarunkowań geostrategicznych, historycznych, etnicznych, kulturowych i wielu innych⁸. Położenie geopolityczne Polski w Europie powodowało, że kwestia zapewnienia bezpieczeństwa, integralności terytorialnej oraz nienaruszalności granic państwowych zawsze była jedną z najważniejszych w polityce zagranicznej oraz wewnętrznej⁹. Bezpieczeństwo ma dla Polaków znaczenie szczególne. Pamięć historyczna nakazuje wrażliwość i wyczulenie na wydarzenia zewnętrzne, wzrost ambicji mocarstwowych sąsiadów, chęci powiększenia swojego terytorium lub strefy wpływów¹⁰.

Polska położona w Europie Środkowej jest jednocześnie państwem nadbałtyckim i ma korzystne warunki rozwoju transportu morskiego. Jednak Bałtyk jest morzem

⁶ Ibidem, s. 171.

⁷ Ibidem.

⁸ S. Kamiński, *Bezpieczeństwo Polski: problemy i wyzwania*, „Biuletyn Towarzystwa Wiedzy Obronnej” [b. r. wyd.], s. 6.

⁹ A. Ciupiński, A. Legucka, *Podstawowe elementy polityki bezpieczeństwa i obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 9.

¹⁰ Ibidem, s. 49.

wewnętrznym i znajduje się poza głównymi szlakami międzynarodowej komunikacji morskiej, co w znacznym stopniu ogranicza rozwój polskich portów morskich. Ponadto wyjście z Bałtyku (cieśniny zachodniego Bałtyku i Kanał Kiloński) w określonej sytuacji może być zamknięte dla floty polskiej. W tej sytuacji rola Bałtyku w geostrategicznym położeniu Polski jest ograniczona¹¹.

Jeżeli chodzi o transport lotniczy, to mimo korzystnego położenia Polski w Europie – nie odgrywa on znaczącej roli. Na taki stan ma wpływ słabo rozwinięta infrastruktura lotniskowa. Główne centra transportu lotniczego znajdują się we Francji, Republice Federalnej Niemiec, Wielkiej Brytanii. Należy natomiast zwrócić uwagę na korzystne warunki dla rozwoju transportu lądowego.

Terytorium naszego państwa rozciąga się między Bałtykiem a Sudetami i Karpatami i ma szerokość 400–600 km. Jest to korytarz komunikacyjny między Europą Zachodnią a Wschodnią. Łączy on okręgi przemysłowe znajdujące się w Europie Zachodniej z zasobami surowców naturalnych, które znajdują się w Federacji Rosyjskiej [...].

Terytorium Polski stanowi także dogodny obszar do rozwijania komunikacji lądowej w kierunku południkowym. Sprzyja temu ukształtowanie terenu, kierunek biegu głównych rzek (Wisła, Odra) oraz obniżenie między Karpatami Zachodnimi a Sudetami, tj. Brama Morawska. Otwiera ona drogę do Europy Południowej i umożliwia jej włączenie do transeuropejskiej sieci dróg łączących Europę Zachodnią z Bliskim Wschodem. Ponadto stwarza ona warunki do rozwijania połączeń drogowo-kolejowych państw nadbałtyckich (Litwy, Łotwy, Estonii) z państwami Europy Południowej¹².

Położenie Rzeczypospolitej Polskiej w Europie należy rozpatrywać z uwzględnieniem specyfiki, która wynika ze wzajemnego położenia państw względem siebie, a także dominacji Federacji Rosyjskiej i Republiki Federalnej Niemiec na określonych obszarach.

W latach 1945–1990 świat dzielił się na regiony geostrategiczne, strefę wpływów Stanów Zjednoczonych, krajów Europy Zachodniej, Związku Radzieckiego i Chin¹³. Dwubiegunowy podział świata na dwa przeciwstawne bloki polityczno-wojskowe kształtował Związek Radziecki i Stany Zjednoczone, był to praktycznie czas dominacji tych głównych aktorów ówczesnych stosunków międzynarodowych.

Terytorium Polski i granice państwowe w głównej mierze ustalone zostały w wyniku powojennych ustaleń koalicji antyhitlerowskiej: Związku Radzieckiego, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii na konferencjach szefów rządów

¹¹ J. Skrzyp, op. cit., s. 18–19.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem, s. 7.

w Jałcie (4–11 lutego 1945 r.) i w Poczdamie (17 lipca–2 sierpnia 1945 r.). W późniejszych latach zawarte zostały umowy bilateralne między Polską a Związkiem Radzieckim, Czechosłowacją, Niemiecką Republiką Demokratyczną i Niemiecką Republiką Federalną¹⁴. W tym okresie Polska należała do bloku państw socjalistycznych, Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, co rzutowało na jej położenie geostrategiczne, a tym samym bezpieczeństwo polityczne, militarne i gospodarcze. Na północnym wschodzie i wschodzie Polska graniczyła ze Związkiem Radzieckim, na południu z Czechosłowacją, a na zachodzie z NRD.

Przemiany systemowe zapoczątkowane w Europie Środkowej na przełomie lat 80. i 90. XX w. zmieniły położenie geostrategiczne praktycznie wszystkich państw, bez względu na kontynent. Rozpad systemu państw socjalistycznych, Układu Warszawskiego, Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, Związku Radzieckiego i zjednoczenie państw niemieckich, to nowe pod względem jakościowym środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego. W pierwszych latach po wyjściu ze wspólnoty państw socjalistycznych, podobnie jak wszystkie państwa środkowoeuropejskie, znalazła się poza tzw. twardymi systemami bezpieczeństwa – pomiędzy NATO i ZSRR, a później Federacją Rosyjską i Wspólnotą Niepodległych Państw. Rzeczywistość pokazała, że wszelkie strefy buforowe, oddzielające jeden system międzynarodowy od drugiego wyraźnie tracą na swoim znaczeniu, przede wszystkim pod względem bezpieczeństwa¹⁵.

W następstwie tych wydarzeń Polska pozbawiona została na początku lat 90. ubiegłego wieku politycznego, gospodarczego i militarnego parasola ochronnego, co bezpośrednio przekładało się na jej bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, i tak:

- rozpad wspólnoty państw socjalistycznych, rozwiązanie Układu Warszawskiego i zjednoczenie państw niemieckich skutkowało wyprowadzeniem wojsk radzieckich z terytorium NRD i Polski. Nadal na północnym wschodzie i wschodzie graniczyliśmy ze Związkiem Radzieckim, na południu z Czechosłowacją, natomiast na zachodzie z jednym państwem niemieckim, należą-cym do Sojuszu Północnoatlantyckiego;
- rozpad Związku Radzieckiego skutkowało powstaniem nowych państw budujących swoją państwowość od podstaw. Na północy Polska graniczyła z Federacją Rosyjską (Obwód Kaliningradzki), na wschodzie z Republiką Litewską, Republiką Białorusi i Ukrainą, na południu z Czechosłowacją;

¹⁴ Ze Związkiem Radzieckim (16 sierpnia 1945 r., 15 lutego 1951 r. i 5 marca 1957 r.), z Czechosłowacją (13 czerwca 1958 r.), Niemiecką Republiką Demokratyczną (16 lipca 1950 r., 17 stycznia 1951 r.), Niemiecką Republiką Federalną (7 grudnia 1970 r.).

¹⁵ A. Ciupiński, A. Legucka, op. cit, s. 9.

- rok 1993 to podział Czechosłowacji na dwa niezależne państwa Republikę Czeską i Republikę Słowacką.

„Stosunki naszego państwa z sąsiadami po 1989 roku są nieustannym przedmiotem rozważań, dyskusji, krytyki i pochwały. Waga tych stosunków jest bardzo duża ze względu na wizerunek Polski w świecie, jej rolę w stabilizowaniu pokojowej współpracy w Europie Środkowej i Wschodniej”¹⁶. Dlatego bardzo duże znaczenie mają porozumienia¹⁷, które zawarliśmy z każdym z naszych sąsiadów:

- 1) traktat między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i wzajemnej współpracy, podpisany 23 czerwca 1992 roku w Warszawie,
- 2) umowa między Rzeczypospolitą Polską a CSRF o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy, podpisana 6 października 1991 roku w Krakowie,
- 3) protokół dotyczący obowiązywania w stosunkach między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Słowacką dwustronnych umów międzynarodowych zawartych między Polską (PRL) a Czechosłowacją (Republiką Czechosłowacką, CSR, Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną) w latach 1918–1992, podpisany 8 lipca 1993 roku w Bratysławie,
- 4) traktat między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, podpisany 26 kwietnia 1994 roku w Wilnie,
- 5) traktat między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy, podpisany 14 listopada 1990 roku w Warszawie,
- 6) traktat między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany 17 czerwca 1991 roku w Bonn,
- 7) traktat między Rzeczypospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, podpisany 22 maja 1992 roku w Moskwie,
- 8) traktat między Rzeczypospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, podpisany 18 maja 1992 roku w Warszawie.

Zmiana sytuacji geostrategicznej Polski oznaczała m.in. poszukiwanie nowych sojuszników. Cel strategiczny ówczesnej polityki w sferze bezpieczeństwa państwa to zjednoczenie polityczno-wojskowe i ekonomiczne ze strukturami zachodnimi. Przy różnych koncepcjach od neutralności, poprzez NATO bis, tym

¹⁶ S. Kamiński, op. cit., s. 6.

¹⁷ R. Kupiecki, K. Szczepanik, *Polityka zagraniczna Polski 1918–1994*, Warszawa 1995, s. 249–260.

kierunkiem okazał się Sojusz Północnoatlantyczny i Unia Europejska. Przyjęty cel osiągnięty został kiedy nastąpiło przyjęcie Polski do Sojuszu Północnoatlantycznego (1999) i do Unii Europejskiej (2004).

Przemiany ustrojowe oznaczały również konieczność uregulowania kwestii granic z nowymi sąsiadami. Umowy potwierdzające przebieg granic na zachodnio-północnych, południowych i północno-wschodnich rubieżach z siedmioma naszymi sąsiadami, tj. z Republiką Federalną Niemiec (po zjednoczeniu państw niemieckich, długość odcinka granicy 489 km), Republiką Czeską (długość odcinka granicy 709 km), Republiką Słowacką (długość odcinka granicy 547 km), Ukrainą (długość odcinka granicy 535 km), Republiką Białorusi (długość odcinka granicy 418 km), Republiką Litewską (długość odcinka granicy 104 km) i Federacją Rosyjską (długość odcinka granicy 232 km). Długość morskiej granicy Polski (z morzem pełnym) wynosi 395 km. Łączna długość granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej wynosi 3505 km¹⁸.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej skutkowało podziałem naszych granic państwowych na granice wewnętrzne Unii Europejskiej o długości 1923 km (z Republiką Federalną Niemiec, Republiką Czeską, Republiką Słowacką i Republiką Litewską) i granice zewnętrzne Unii Europejskiej o długości odcinka lądowego 1186 km (z Federacją Rosyjską, Republiką Białorusi i Ukrainą oraz granice morskie i powietrzne w przypadku rejsów z i do krajów spoza Unii Europejskiej¹⁹).

Należy podkreślić, że położenie geostrategiczne Polski jest wyjątkowo trudne. Zmiana sytuacji politycznej związana z reformą ustrojową, zjednoczenie ze strukturami zachodnioeuropejskimi, obecność w strefie Schengen, udział w koalicji antyterrorystycznej w Iraku i Afganistanie, dążenie do umieszczenia na terytorium Polski systemu obrony przeciwrakietowej, sąsiedztwo państw nie będących członkami Unii Europejskiej i NATO (w tym państwa posiadające broń atomową) – to wszystko sprawia, że Polska nie jest wolna od zagrożeń militarnych oraz pozamilitarnych.

Położenie geostrategiczne Polski dla tworzenia bezpieczeństwa państwa²⁰ ma fundamentalny wpływ, który można ująć w siedmiu tezach:

- 1) Polska znajduje się i będzie znajdować pod nieustanną presją i ekspansją ze strony wielkich sąsiadów we wszystkich dziedzinach życia społecznego i funkcjonowania państwowego;

¹⁸ *Straż Graniczna*, http://www.strazgraniczna.pl/straz_graniczna/idex_html.

¹⁹ M. Ilnicki, *Służby graniczne w walce z terroryzmem. Polskie warunki ustrojowo-prawne*, Toruń 2001, s. 92.

²⁰ R. Jakubczak, J. Marczak, K. Gąsiorok, W. Jakubczak, *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Polski w erze globalizacji*, Warszawa 2008, s. 39–40.

- 2) największe zagrożenie dla Polski, tak jak to było w przeszłości, może stanowić połączenie wysiłków obydwóch mocarstw w osłabianiu bądź likwidacji polskiej państwowości;
- 3) sformułowana wiek temu przez R. Dmowskiego opinia, że między Niemcami a Rosją „miejsca na małe, słabe państewko nie ma”, oznacza geostrategiczną konieczność budowy silnego państwa, zdolnego oprzeć się przewadze wielkich sąsiadów;
- 4) fundamentem bezpieczeństwa narodowego musi być silna obrona w formie obronnego systemu wojskowego (najogólniej wojska operacyjne i powszechna obrona terytorialna) zdolnego zapewnić skuteczne odstraszanie militarne wynikające z niepokonalności²¹. Są to środki obrony właściwe i konieczne do skutecznego przeciwstawienia się wielokrotnie przeważającemu agresorowi²²;
- 5) członkostwo Polski w NATO, w którym jesteśmy razem z Niemcami, czyni jednego z wielkich sąsiadów Polski sojusznikiem przynajmniej na okres istnienia NATO;
- 6) wsparcie przez Polskę zachowania i umocnienia suwerenności państwowej Ukrainy uniemożliwiającej odtworzenie zdolności imperialnych Rosji²³ jest strategicznie ważnym działaniem dla bezpieczeństwa Polski i całej Europy;
- 7) pozyskanie zarówno rządu, jak i społeczeństwa USA²⁴ – jednego supermocarstwa jako strategicznego sojusznika i partnera stanowi wielką szansę dla Polski w tworzeniu trwałych podstaw bezpieczeństwa narodowego.

*

Polska leży w szczególnie ważnym strategicznie miejscu Europy. Z punktu widzenia politycznego jest to miejsce, gdzie Sojusz Północnoatlantycki styka się z takimi partnerami strategicznymi jak Federacja Rosyjska i Ukraina. W dużej mierze właśnie przez Polskę przechodzą tak pozytywne, jak i negatywne wzajemne ich oddziaływania. Stanowisko polityczne Polski jest zatem niezmiernie istotne dla kształtowania się

²¹ „Wojenna doktryna radzi polegać raczej na swojej gotowości obrony, nie skupiać się na przewidywaniu jego ataku, tylko uczynić siebie niezwyciężonym” – Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994, s. 93.

²² V. von Clausewitz, *O wojnie, Zakres środków obrony*, Księga VI, rozdział VI, Lublin 1995, s. 443–450.

²³ Por. Z. Brzeziński: „Bez Ukrainy Rosja przestaje być imperium i na odwrót – podporządkowawszy sobie Ukrainę, automatycznie staje się imperium” – cyt. za R. Kuźniar, *Po pierwsze bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita” 9.01.1996.

²⁴ H. Kissinger, *Polska zasłużyła sobie u nas na wielką wdzięczność, Polska powinna bronić własnych interesów*, „Rzeczpospolita” 14.05.2004.

warunków strategicznych w Europie Środkowej, w tym dla rozwiązywania ewentualnych spornych kwestii²⁵.

O ile geostrategiczne położenie Polski kształtuje zewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego, to uwarunkowania geograficzne – najogólniej rozumiane jako fizyczne, przestrzenne i społeczno-gospodarcze właściwości Polski – kształtują wewnętrzne uwarunkowania naszego bezpieczeństwa. Terytorium Polski o powierzchni ogółem 313 895 km² (obszar lądowy – 311 904 km², morskie wody wewnętrzne – 1991 km²) ma kształt przestrzenny zbliżony do koła, co uznawane jest za korzystne zarówno do obrony, jak i zarządzania państwem²⁶.

Granice północno-zachodnia i południowa są naturalne (Bałtyk, Karpaty i Sudety), granica zachodnia oraz północno-wschodnia i wschodnia są otwarte, pozbawione oparcia o przeszkody terenowe (poza dolnym biegiem Odry). Z uwagi na położenie zamykające przez te granice głównej osi geostrategicznej Europy oraz znaczną ich długość (zachodniej – 467 km, północno-wschodniej i wschodniej – 1258 km) – obrona tych granic oraz kontrola ruchu osób i towarów stanowi jedno z głównych wyzwań bezpieczeństwa narodowego oraz obrony wspólnej Sojuszu Północnoatlantyckiego, a także bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

Ludność Polski (około 39 mln osób – ósme miejsce wśród państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego) wskazuje na skalę potrzeb zapewnienia bezpieczeństwa, a także źródło potencjału narodowego, którego powszechne włączenie w proces tworzenia bezpieczeństwa państwa jest najważniejszą szansą Polski. Jeżeli chodzi o warunki fizyczno-geograficzne, to największe zagrożenie o charakterze naturalnym dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa stanowią rzeki – Odra i Wisła. Tym zagrożeniem są powodzie, ich wielkość i szybkość spływu fali powodziowej i lodu. Niszczący potencjał wymienionych rzek wyzwała się podczas powodzi także w następstwie zaniedbań przeciwpowodziowych.

Omawiając podstawowe warunki geograficzne bezpieczeństwa państwa należy uwzględnić zalesienie Polski – tworzone przez lasy i obszary zadrzewione pokrywające blisko 30% powierzchni Polski, a w niektórych rejonach (północno-wschodnich i wzdłuż granicy zachodniej) nawet do 50%²⁷. Oprócz rzek istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa ma rolnictwo, źródła energii, przemysł

²⁵ S. Koziej, *Strategiczne założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej po wstąpieniu do NATO – nowe wyzwania dla pozamilitarnych ogniw systemu wartości*, „Zeszyt Problemy Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 1999, nr 4, s. 5.

²⁶ R. Jakubczak, J. Marczak, K. Gąsiorek, W. Jakubczak, op. cit., s. 40.

²⁷ Ibidem, s. 42.

zbrojeniowy, infrastruktura drogowa. Mając na uwadze uwarunkowania geograficzne i ich wpływ na bezpieczeństwo państwa można postawić następujące tezy:

- dla zapewnienia skutecznej ochrony i obrony terytorium RP a zarazem wschodniej flanki obrony wspólnej NATO konieczny jest obronny system wojskowy składający się z elitarnych wojsk operacyjnych i powszechnej Obrony Terytorialnej,
- obecny potencjał ludnościowy Polski z największą w Europie populacją młodości stanowi największą szansę w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego, o ile zostanie włączony i wykorzystany w strukturach narodowej obrony oraz w gospodarce, kulturze i usługach,
- niski, a nawet ujemny przyrost demograficzny stanowi już obecnie zagrożenie bytu i pomyślności narodowej,
- zagrożenie powodziowe stanowi największe naturalne zagrożenie bezpieczeństwa narodowego,
- mała w stosunku do Europy Zachodniej gęstość sieci drogowej oraz jej zły stan techniczny stanowią istotną barierę dla rozwoju gospodarki oraz jedną z głównych przyczyn katastrofalnego stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także ograniczenie możliwości wzmocnienia przez siły NATO obrony terytorium Polski,
- potężne mimo niedoinwestowania polskie rolnictwo zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe, wytwarzając również nadwyżki dla eksportu żywności,
- zapewnienie stałych i zróżnicowanych źródeł importu ropy naftowej i gazu ziemnego będzie warunkować w istotnej części bezpieczeństwa energetyczne Polski mimo posiadania własnych bogatych złóż węgla kamiennego i brunatnego oraz gazu ziemnego,
- potencjał zbrojeniowy polskiego przemysłu stanowi szansę pełnego zaspokojenia potrzeb obronnych Polski,
- zajmujące blisko trzecią część powierzchni Polski lasy są bezcenną wartością i dziedzictwem narodowym, wymagającym stałej ochrony, a zarazem są wielkim walorem obronnym, który należy tak jak w przeszłości przygotować i wykorzystać w obronie narodowej²⁸.

Geograficzne położenie Polski w centrum Europy oraz na przewężeniu między Bałtykiem i Karpatami sprawia, że z militarnego punktu widzenia jest to obszar o strategicznym znaczeniu na europejskim kierunku wschód–zachód, co dla niej samej zawsze miało tragiczne następstwa w przeszłości. Należy zaznaczyć, że terytorium naszego państwa ma istotne znaczenie dla swobody strate-

²⁸ Ibidem, s. 43.

gicznej na europejskim teatrze wojny²⁹.

Dane porównawcze związane z terytorium i granicami Polski w latach 1918–1995 przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Terytorium i granice Polski w okresie 1918–1995

Wyszczególnienie	1922	1939	1946	1990	1995
Terytorium w km ²	388 634	389 720	311 730	312 683	322 577*
Długość granic w km	5 534	5 548	3 566	3 559	3 582
Granica morska	140	140	497	528	528
Granica lądowa:	5 394	5 408	3 069	3 021	3 054
Z Niemcami	1 912	2 638	456	467	467
ZSRR (Rosją)	1 412	1 412	1 321	1 244	210
Czechosłowacją	984	-	1 292	1 310	-
Litwą	507	507	-	-	103
Łotwą	109	106	-	-	-
Rumunią	349	346	-	-	-
Węgrami	-	277	-	-	-
Wolnym Miastem Gdańsk	121	121	-	-	-
Białorusią	-	-	-	-	407
Ukrainą	-	-	-	-	526
Słowacją	-	-	-	-	518
Czechami	-	-	-	-	786

* W tym obszary lądowe i morskie, wody wewnętrzne 313 895 km² oraz morze terytorialne 8 682 km². Ponadto powierzchnia wyłącznej strefy ekonomicznej wynosi 22 634 km² – *Historia Polski w liczbach*, Warszawa 1994, s. 133.

** W tym z Prusami Wschodnimi 607 km², Protektoratem Czech i Moraw 88 km², Słowacją 638 km² – *Historia Polski w liczbach*, Warszawa 1994, s. 133.

Źródło: J. Skrzyp, *Geostrategiczne położenie Polski*, „Zeszyt Problemy Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 1998, nr 3, s. 41.

²⁹ Teatr wojny – obszar powietrzny, lądowy i oceaniczno-morski, który jest lub może być bezpośrednio wykorzystany do prowadzenia działań wojennych. Teatr wojny jest wyznaczony przez narodowy organ dowodzenia lub dowódcę regionu geograficznego i może zawierać więcej niż jeden teatr operacji – *Analiza przestrzeni euroatlantyckiej NATO*, Warszawa 2001, s. 21.

Geostrategiczne położenie państw graniczących z Polską

Federacja Rosyjska

Geostrategiczne położenie Polski względem Federacji Rosyjskiej uwarunkowane jest wieloma czynnikami. Do najistotniejszych należy zaliczyć sytuację wewnętrzną w tym państwie, a także położenie strategiczne Polski i Federacji Rosyjskiej wobec siebie. Należy mieć na uwadze, że Federacja Rosyjska po rozpadzie Związku Radzieckiego znalazła się w odmiennej sytuacji geostrategicznej niż w okresie jego istnienia. Do najważniejszych przyczyn można zaliczyć: powstanie niepodległych państw na przesmyku bałtycko-czarnomorskim, wycofanie I rzutu strategicznego sił zbrojnych z terytorium państw europejskich (NRD i Polska), zmniejszenie potencjału wojenno-ekonomicznego, ruchy niepodległościowe wielu narodów żyjących wewnątrz Rosji³⁰.

Na wspomnianym przesmyku bałtycko-czarnomorskim powstały takie państwa, jak Litwa, Łotwa, Estonia, Białoruś, Ukraina i Mołdawia. Istotne jest to, że Litwa, Łotwa i Estonia nie przystąpiły do WNP i nie wyraziły zgody na stacjonowanie wojsk rosyjskich na ich terytorium. Rosja utraciła również bazy i porty morskie na wschodnim wybrzeżu Bałtyku: Kłajpeda, Połąga, Ryga, Tallin, Świnoujście, co niewątpliwie ma wpływ na osłabienie jej pozycji strategicznej na Bałtyku Centralnym. Stworzyło to niekorzystną dla Federacji Rosyjskiej sytuację strategiczną w rejonie Zatoki Fińskiej, ponieważ wyjście z niej może być kontrolowane przez siły morskie znajdujące się w bazach położonych u jej wylotu, tj. w Tallinie (Estonia) i Hanko (Finlandia)³¹. W celu umocnienia swojej pozycji strategicznej w tym regionie Rosja w Obwodzie Kaliningradzkim utworzyła specjalny obszar strategiczny, gdzie znajduje się znaczny potencjał militarny. Zostały tam rozmieszczone wojska wycofywane z NRD. Jest to instrument oddziaływania Federacji Rosyjskiej m.in. na Polskę.

Rozpad Związku Radzieckiego znacznie osłabił potencjał Floty Czarnomorskiej. Jej najważniejsze bazy położone były na Półwyspie Krymskim, który pozostał w obrębie Ukrainy. Należy podkreślić, że na Krymie znajdowały się główne bazy floty nawodnej i podwodnej, lotnictwa morskiego, przeciwokrętowe i przeciwlotnicze baterie brzegowe. Ponadto stocznie budujące największe okręty wojenne, a także jedyny w swoim rodzaju ośrodek szkoleniowo-treningowy dla pilotów samolotów pokładowych. Utracono również bazy morskie w Abchazji i Gruzji. Po licznych sporach nastąpił podział Floty

³⁰ J. Skrzyp, op. cit., s. 24.

³¹ Ibidem, s. 24.

Czarnomorskiej między Federacją Rosyjską i Ukrainą, co ma istotne znaczenie dla położenia strategicznego Rosji w tym rejonie³².

Natomiast powstanie niepodległej Białorusi, utworzenie Związku Białorusi i Rosji (ZBiR) oraz stacjonowanie wojsk Federacji Rosyjskiej (w tym Federalnej Straży Granicznej, Strategicznych Wojsk Rakietowych) stanowi dla Rosji strategiczną przestrzeń, która sięga granic Polski. Stacjonowanie wojsk Federacji Rosyjskiej w Obwodzie Kaliningradzkim i na Białorusi to korzystne dwa kierunki strategiczne: północny i wschodni, co oznacza, że Polska dla Rosji jest częścią skróconego strategicznego przedpola.

Wycofanie I rzutu strategicznego z terytorium NRD i Polski, a także innych państw pociągnęło ze sobą konieczność wypracowania nowej strategii bezpieczeństwa narodowego, strategii obronnej i doktryny wojennej, m.in. Marynarki Wojennej Federacji Rosyjskiej, przebudowy sił zbrojnych i zmiany miejsca dyslokacji wojsk. Oznacza to, że w tym jakościowo nowym środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego Federacja Rosyjska analogicznie jak inne państwa musiała sformułować swoją politykę i strategię bezpieczeństwa, przeprowadzić reorganizację własnego systemu bezpieczeństwa, w tym i sił zbrojnych³³.

Kolejne następstwo rozpadu Związku Radzieckiego to zmiana potencjału wojenno-ekonomicznego, którego część stała się własnością nowo powstałych państw. „Ludność Rosji licząca 148,6 mln stanowi zaledwie 51% ludności byłego Związku Radzieckiego. Potencjał ekonomiczny, w tym przemysł zbrojeniowy, zmniejszył się o około 30%. Zmniejszeniu uległ także potencjał militarny (o około 1 mln żołnierzy), gdyż w każdym nowopowstałym państwie powołano narodowe siły zbrojne”³⁴. Na sytuację strategiczną Federacji Rosyjskiej istotny wpływ mają także ruchy niepodległościowe narodów żyjących w tym państwie. Obok ruchów niepodległościowych występują sprzeczności o podłożu narodowościowym i wyznaniowym, gdzie ma miejsce ścieranie się prawosławia i islamu, a także innych religii. Wydarzenia te niewątpliwie osłabiają jej spójność wewnętrzną

Poniesione straty terytorialne, ludnościowe, gospodarcze, wojskowe i towarzyszące im przemiany systemowe nie przeszkodziły Rosji w utrzymaniu pozycji mocarstwa atomowego i gospodarczego, z uwagi na posiadanie nieograniczonych zasobów surowców naturalnych o znaczeniu strategicznym. „Federacja Rosyjska

³² Szerzej na ten temat pisze R. Warda, *Rola potęgi morskiej w polityce zagranicznej ZSRR w latach 1946–1989*, praca doktorska, Pułtusk 2012, s. 236.

³³ S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń 2006, s. 84.

³⁴ J. Skrzyp, op. cit., s. 25.

dysponuje największymi na świecie zasobami gazu ziemnego oraz zajmuje ósme miejsce pod względem zasobów ropy naftowej. Jednocześnie państwo to jest największym eksporterem gazu, dostarcza ok. 30% światowego zapotrzebowania na ten nośnik energii i drugim eksporterem ropy naftowej³⁵. Kolejny ważny atut to zasoby pod lodami Arktyki. Według oceny specjalistów pod lodową powłoką Arktyki znajduje się nawet od 25 do 30% światowych zasobów ropy naftowej i gazu ziemnego³⁶. Arktyka to 90 mld baryłek ropy naftowej i 47 trylionów m³ gazu ziemnego.

Według rosyjskich specjalistów, nierozpoznane zasoby węglowodorów znajdujących się w potencjalnie rosyjskim obszarze oceniane są na ok. 9–10 mld ton umownego paliwa. [...] Obecnie eksploatacja Arktyki przynosi ok. 11% narodowego dochodu Rosji i 22% wartości ogólnorosyjskiego eksportu. W regionie wydobywa się ok. 90% niklu i kobaltu, 60% miedzi, 96% metali z grupy platynowców, 100% barytu i koncentratów apatytowych. Poza tym rosyjski przemysł połowowy produkuje w oparciu o znajdujące się w regionie zasoby biologiczne 15% ogólnej produkcji ryb i ich przetworów³⁷.

Eksperci rosyjscy twierdzą, że pod rosyjskim lodem jest więcej ropy naftowej niż we wszystkich państwach OPEC³⁸.

Nowe położenie geostrategiczne Federacji Rosyjskiej, w tym zmiana układu sił na arenie międzynarodowej, zapoczątkowało poszukiwanie drogi do stania się ponownie mocarstwem strategicznym w skali globalnej. Aspiracje mocarstwowe tego państwa wynikają zarówno z ambicji politycznych, posiadania znacznych zasobów surowców o znaczeniu strategicznym, jak i potężnego arsenału nuklearnego. Federacja Rosyjska jest supermocarstwem atomowym, które jako jedyne państwo obok Stanów Zjednoczonych dysponuje kompletną triadą nuklearną³⁹. Należy podkreślić, że

Federacja Rosyjska zachowuje status mocarstwa jądrowego, co wiąże się z utrzymaniem na odpowiednim poziomie potencjału strategicznego sił jądrowych, który ma na celu powstrzymanie (zapobieganie) agresji przeciwko niej i (lub) jej sojusznikom. Potencjał nuklearny powinien zagwarantować możliwość wykonania drugiego uderzenia.

³⁵ R. Warda, op. cit., s. 256.

³⁶ A. Indżijew, *Bitwa za Arktiku. Budżet li Siewier Russkim?*, Moskwa 2010, s. 10–32.

³⁷ R. Warda, op. cit., s. 255.

³⁸ Ibidem.

³⁹ B. Balcerowicz, *Sily zbrojne w stanie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010, s. 84.

Podstawowym zadaniem broni jądrowej jest zapewnienie bezpieczeństwa militarnego Rosji i jej sojuszników, a także zachowanie międzynarodowej stabilności i pokoju⁴⁰.

Rosja w celu utrzymania swojego potencjału jądrowego dokonała reorganizacji i konsolidacji poszczególnych komponentów. Obecnie w Strategicznych Siłach Jądrowych Federacji Rosyjskiej (SSJ FR) występują trzy główne komponenty: lądowy, powietrzny i morski. Komponent lądowy podlega bezpośrednio Ministrowi Obrony. Komponent sił powietrznych podlega Dowódcy Sił Powietrznych, natomiast komponent morski podlega Dowódcy Sił Morskich. Przystąpiła również do produkcji i wyposażania swoich wojsk w najnowsze na świecie strategiczne balistyczne pociski raketowe SS-27 „Topol-2M”⁴¹.

Na sytuacji strategiczną Federacji Rosyjskiej wpływa także obecność jej sił zbrojnych poza granicami Rosji (bazy wojskowe znajdują się terytorium WNP). Rosja bierze udział w operacjach pokojowych, zajmuje wysoką (trzecią) pozycję w rankingu państw eksporterów uzbrojenia na świecie.

Na strategiczne położenie Polski względem Federacji Rosyjskiej ma wpływ nie tylko sytuacja społeczno-polityczna w samej Rosji, ale i warunki geograficzne, gdzie na uwagę zasługują Litwa, Białoruś i Ukraina. „Polska graniczy z Federacją Rosyjską na odcinku 210 km. Granica ta jest łatwo przekraczalna, ponieważ na całej swojej długości przebiega w terenie równinnym i otwartym, a płynące rzeki przecinają ją prostopadle. Jedynym elementem, który utrudnia przekroczenie tej granicy na odcinku około 20 km jest Puszcza Romincka”⁴². Należy pamiętać, że Flota Bałtycka Federacji Rosyjskiej stacjonująca w bazach Obwodu Kaliningradzkiego (Bałtyjsk i Kaliningrad) posiada możliwości do przeprowadzenia blokady Zatoki Gdańskiej. Może też kontrolować morskie szlaki komunikacyjne łączące porty polskie z portami Szwecji, Litwy, Estonii, Finlandii. Wojska lądowe mogą zablokować porty Trójmiasta od strony lądu i odciąć je od linii komunikacyjnych z kierunku Warszawy.

Litwa

Dla bezpieczeństwa Polski położenie Litwy mimo niewielkiej powierzchni ma istotne znaczenie strategiczne, ponieważ jej terytorium rozcina przestrzeń operacyjno-strategiczną Federacji Rosyjskiej, która obejmuje Obwód Kaliningradzki i Białoruś. W ten sposób ogranicza jej swobodę komunikacyjną w bezpośrednim

⁴⁰ I. Topolski, *Siła militarna w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Lublin 2004, s. 152.

⁴¹ *Strategiczne siły jądrowe wybranych państw*, red. S. Nowicki, Warszawa 2002, s. 24.

⁴² J. Skrzyp, op. cit., s. 28.

sąsiedztwie Polski. Terytorium Litwy rozciąga się w środkowej części Półwyspu Wschodniobałtyckich, skąd skutecznie można kontrolować morskie szlaki komunikacyjne w środkowej i południowej części Bałtyku. Przez terytorium Litwy prowadzą szlaki tranzytowe z Federacji Rosyjskiej do Obwodu Kaliningradzkiego oraz do portów w Kłajpedzie, z którego usług ona korzysta⁴³.

Przynależność Litwy i Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej nie oznacza, że wzajemne relacje są pozytywne. Aktualne stosunki polsko–litewskie wciąż są dalekie od normalności. Do najważniejszych problemów należy zaliczyć przede wszystkim zaszłości historyczne. „Jednym z podstawowych obszarów konfliktogennych jest sprawa mniejszości polskiej zamieszkującej Wileńszczyznę. Działania władz litewskich mają znamiona dyskryminacyjne, co spotyka się z oporem ze strony Polaków, którzy poczuli się zagrożeni przez odrodzony żywioł litewski”⁴⁴. Kwestie mniejszości polskiej na Litwie są nadal nierozwiązane i stanowią problem nie tylko dzisiaj, ale również mogą stanowić zarzewie konfliktu w przyszłości⁴⁵.

Białoruś

Białoruś jest państwem, które powstało bardziej w następstwie rozpadu Związku Radzieckiego niż dążeń samych Białorusinów do zdobycia państwowości⁴⁶. Stosunki polsko–białoruskie są niekorzystne, głównie z powodu nierespektowania praw polskiej mniejszości narodowej przez Białoruś. „Obok kwestii mniejszości narodowych i nacjonalizmów, należy również mieć na uwadze sprawę religii. Niektórzy przedstawiciele kręgów narodowej opozycji białoruskiej traktują rozwój Kościoła katolickiego, a szczególnie działalność księży polskich, jako forpoczcie polonizacji. W konsekwencji nierzadko dochodzi na tym tle do antypolskich fobii, co może mieć destabilizujący wpływ na stosunki polsko–białoruskie”⁴⁷.

Również położenie strategiczne Polski i Białorusi względem siebie jest niekorzystne, ponieważ granica w przeważającej części jest sztuczna i łatwo przekraczalna, główne węzły komunikacyjne (Grodno i Brześć) znajdują się po stronie białoruskiej, w rejonie Brześcia granica wcięta jest głęboko na zachód i odległość od niej do Warszawy wynosi zaledwie 150 km, teren przyległy do granicy po stronie polskiej nie posiada dostatecznie dobrych walorów obronnych⁴⁸.

⁴³ Ibidem, s. 28.

⁴⁴ S. Kamiński, op. cit., s. 12.

⁴⁵ Ibidem, s. 12.

⁴⁶ Ibidem, s. 14.

⁴⁷ Ibidem, s. 15.

⁴⁸ J. Skrzyp, op. cit., s. 28.

Możliwość łatwego przekraczanie granicy białorusko-polskiej jest czynnikiem niekorzystnym dla Polski, ponieważ ułatwia Siłom Zbrojnym Federacji Rosyjskiej stacjonującym na terytorium Białorusi ewentualne prowadzenie działań zaczepnych na kierunku zachodnim (dotyczy to również wojsk białoruskich). „Znaczenie terytorium Białorusi jest tym większe, gdyż rozciąga się ono w środkowej części zwężenia (pomostu) bałtycko-czarnomorskiego. Ponadto krzyżują się na nim dwa wielkie kanały komunikacyjne: ze wschodu na zachód (z Moskwy przez Smoleńsk, Mińsk, Warszawę i dalej na zachód) oraz z północy na południe (z St. Petersburga do Kijowa i Odessy)”⁴⁹.

Białoruś jest członkiem WNP i Związku Białorusi i Rosji (o czym wspomina no), co dla Polski będącej członkiem NATO i Unii Europejskiej stanowi zarówno szanse, jak i zagrożenia. Trudno bowiem oczekiwać, aby Federacja Rosyjska zrezygnowała z wysuniętej rubieży na zachodzie.

Ukraina

Położenie strategiczne Polski względem Ukrainy jest niekorzystne. Ukraina jest państwem, na którego terytorium stykają się trzy światy: Europa Wschodnia, zdominowana przez żywioł rosyjski, Euroazja oraz obszar czarnomorski⁵⁰. Znaczenie strategiczne Ukrainy wynika nie tylko z położenia geograficznego, ale potencjału gospodarczo-obronnego. Terytorium Ukrainy rozciąga się między Morzem Czarnym i Azowskim na południu a Polesiem na północy. Na zachodzie opiera się o Karpaty Wschodnie, na wschodzie sięga przesmyku kaspijsko-czarnomorskiego⁵¹. Jest to rejon, w którym występują bogate złoża ropy naftowej i gazu ziemnego. „Strategiczne znaczenie ma również Półwysep Krymski, który wcina się głęboko w Morze Czarne i umożliwia sprawowanie nad nim kontroli. Leży naprzeciw cieśnin Bosfor i Dardanele, jedyne przejścia wodnego z Morza Czarnego na Morze Śródziemne. Dlatego ma duże znaczenie obronne i ułatwia kontrolę szlaków komunikacyjnych na Morzu Czarnym”⁵². Ponadto na czarnomorskim wybrzeżu znajdują się duże porty morskie, przez które przechodzi ponad połowa towarów rosyjskich przewożonych drogą morską. Porty te mają duże znaczenie gospodarcze zarówno dla Ukrainy, jak i Federacji Rosyjskiej.

⁴⁹ Ibidem, s. 28.

⁵⁰ Ibidem, s. 30.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

Na podkreślenie zasługuje potencjał gospodarczo-obronny Ukrainy. Kraj posiada złoża surowców naturalnych o znaczeniu strategicznym, węgiel kamienny, rudę żelaza, rudy uranu i manganu, siarkę, gaz ziemny, sól potasową, co stanowi podstawę dla rozwoju rodzimego przemysłu zbrojeniowego. Ponadto znajduje się tam pięć czynnych elektrowni atomowych. Ukraina postrzegana jest również jako europejski producent artykułów żywnościowych.

Zakłada się, że ograniczenie wpływów Federacji Rosyjskiej na Ukrainie, m.in. poprzez pozbawienie jej dostępu do baz wojennych, portów, stoczni i ośrodków szkolenia o strategicznym znaczeniu militarnym, osłabi pozycję Rosji w środowisku międzynarodowym. Federacja Rosyjska w procesie prowadzenia polityki ukierunkowanej na powrót do roli światowego mocarstwa uzależniła Ukrainę m.in. od dostaw swoich surowców strategicznych, tj. ropy naftowej i gazu ziemnego.

Jeżeli chodzi o relacje polsko-ukraińskie, to są one dalekie od normalnych. Zaszłości historyczne, antypolskie nastroje, negatywny stosunek do odradzającego się Kościoła katolickiego, nacjonalizm ukraiński, roszczenia terytorialne nie służą żadnej ze stron.

„Granica Polski z Ukraina ma zróżnicowany charakter: biegnie wzdłuż rzek na odcinkach o łącznej długości 250 km i gór 140 km. Natomiast długość granicy sztucznej, która jest łatwo przekraczalna, wynosi 136 km. Na podkreślenie zasługuje to, że po wschodniej stronie granicy znajduje się duży węzeł komunikacyjny – Lwów, zaś po zachodniej – Brama Przemyska – dogodne wejście na terytorium Polski”⁵³. Położenie geostrategiczne Ukrainy, jej potencjał gospodarczo-obronny i polityka zagraniczna stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa tego rejonu Europy. Należy podkreślić, że Ukraina jest przedmiotem rywalizacji w aspekcie przejęcia nad nią kontroli tak przez Unię Europejską i Sojusz Północnoatlantycki, jak i Federację Rosyjską.

Słowacja i Czechy

Słowacja jest położona w środkowej części przesmyku bałtycko-czarnomorskiego, co rzutuje na jej znaczenie strategiczne. „Południową część tego przesmyku stanowią trudno przekraczalne Karpaty Wschodnie. Natomiast na styku między Karpatami Wschodnimi i Zachodnimi istnieje obniżenie, które umożliwia przejście z Nizy Wschodnioeuropejskiego do Wielkiej Niziny Węgierskiej, a także do Kotliny Sandomierskiej w Polsce. [...] Szczególne znaczenie ma południowa część kraju, która wyprowadza z Nizy Wschodnioeuropejskiego na

⁵³ Ibidem, s. 33.

Korytarz Wiedeński”⁵⁴. Przez terytorium Słowacji biegą równoleżnikowe szlaki transportowe (ropociąg, gazociąg, linia kolejowa i droga samochodowa), które prowadzą z Federacji Rosyjskiej przez Ukrainę do Austrii, Czech i Niemiec. Należy podkreślić, że na granicy słowacko-ukraińskiej znajduje się jedna z największych w Europie baz przeładunkowych, która została wybudowana w okresie istnienia Związku Radzieckiego.

Czechy znajdują się w centralnej części Europy na przewężeniu bałtycko-adriatyckim. Z uwagi na swoje centralne położenie mają duże znaczenie komunikacyjne, ich terytorium przecinają szlaki komunikacyjne: kolejowe drogowe i rurociągowy o kierunkach: wschód–zachód i północ–południe⁵⁵. Dla Polski i RFN terytorium tego państwa ma przede wszystkim znaczenie tranzytowe. Dla Polski ważny jest kierunek północ–południe, prowadzący przez Obniżenie Ostrawskie, Bramę Morawską i dolinę Morawy. Tym samym zabezpiecza on ruch przewozowy na południe Europy do Austrii, Słowenii, Włoch, Węgier i Bułgarii. Z kolei dla Niemiec szczególnie ważne znaczenie ma kierunek wschód–zachód, gdzie przebiegają rurociągi tranzytowe z Federacji Rosyjskiej do RFN i Francji.

Granica Polski ze Słowacją i Czechami przebiega wzdłuż masywów górskich Karpat i Sudetów. Sudety dzięki dużej liczbie przejść i przełęczy nie stanowią bariery komunikacyjnej. Przekroczenie ich jest możliwe na kilku odcinkach, np. Brama Lubawska, Przełęcz Międzyzleska i Przełęcz Polskie Wrota. Natomiast Karpaty stanowią znaczną barierę komunikacyjną, a ich przekroczenie jest możliwe nielicznymi drogami. Między Sudetami i Karpatami występuje obniżenie, Brama Morawska, która jest najdogodniejszym przejściem z Wielkiej Niziny Węgierskiej oraz Kotliny Czeskiej do Polski, tj. do Kotliny Oświęcimskiej, Bramy Krakowskiej oraz na Nizinę Śląską, co umożliwia rozwijanie działań zaczepnych wzdłuż Odry i Wisły⁵⁶.

Zarówno Sudety, jak i Karpaty stanowią od południa osłonę do obrony południowych rubieży Polski.

Republika Federalna Niemiec

W regionie środkowoeuropejskim tradycyjnie już szczególną rolę odgrywają Niemcy, których zainteresowanie tym obszarem miało zawsze miejsce, a w jakościowo nowej sytuacji geopolitycznej spowodowanej m.in. rozpadem systemu

⁵⁴ Ibidem, s. 35.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem.

państw socjalistycznych i Związku Radzieckiego nabiera szczególnego wymiaru. Stwarza bowiem dla RFN naturalne warunki do ekspansji na kierunku wschodnim. „Zjednoczone Niemcy stały się pod względem liczby ludności drugim po Federacji Rosyjskiej mocarstwem Europy. Uzyskały także większą zwartość swego terytorium, co z ich obronnego punktu widzenia jest bardzo korzystne”⁵⁷. Ponadto zwiększyły długość swojego wybrzeża bałtyckiego o ponad 300 km, co jest korzystne dla niemieckich sił morskich na południowej części Bałtyku, umożliwia bowiem zamknięcie cieśnin zachodniobałtyckich (Fehman Belt i Sund) oraz blokadę Zatoki Pomorskiej. Rozciągnęły również swoją strefę wpływów na Chorwację, a tym samym na wybrzeże Adriatyku.

O znaczeniu strategicznym Republiki Federalnej Niemiec na europejskim teatrze wojny decydują nie tylko potencjał ekonomiczny i ludnościowy, ale przede wszystkim położenie geograficzne, a także operacyjne przygotowanie terenu.

Granica Polski z Niemcami ma długość 467 km i przebiega wzdłuż najkrótszej linii łączącej Bałtyk z Sudetami. Mimo że jest korzystna do obrony, to jednak położenie strategiczne Polski względem Niemiec jest niekorzystne zarówno na lądzie, jak i na morzu. Terytorium Niemiec rozciąga się od Bałtyku i Morza Północnego po Alpy i dla Polski stanowi obszar tranzytowy w jej stosunkach gospodarczych z pozostałymi państwami Europy Zachodniej. Ponadto strefa wpływów niemieckich rozciąga się na państwa leżące w przesmyku bałtycko-adriatyckim i w przypadku konfliktu państwo to może w zasadniczy sposób ograniczyć Polsce swobodę komunikacji lądowej z pozostałymi państwami Europy Zachodniej⁵⁸.

Dotyczy to również komunikacji morskiej, co oznacza kontrolę (blokadę) szlaków komunikacyjnych wiodących z portów polskich w kierunku Morza Północnego.

Ponadto Morze Bałtyckie zapewnia Niemcom swobodną wymianę handlową z Federacją Rosyjską, Litwą, Łotwą i Estonią z pominięciem terytorium Polski. Dotyczy to również komunikacji lądowej na Ukrainę, gdzie drogi prowadzą przez Czechy, Słowację oraz Austrię.

Zaszłości historyczne w połączeniu z pozycją RFN w Europie są źródłem niebezpiecznej asymetrii, która w przypadku Polski jest widoczna w potencjale gospodarczym, wzajemnej wymianie handlowej, strukturze wymiany handlowej⁵⁹. Niemcy są mocarstwem globalnym w sferze gospodarczej, czemu towarzyszą ambicje kreatora polityki zagranicznej. Dążenie do odgrywania przez Niemcy

⁵⁷ Ibidem, s. 34.

⁵⁸ Ibidem, s. 39–40.

⁵⁹ Z. Lach, J. Skrzyp, op. cit., s. 174.

większej roli politycznej na arenie międzynarodowej wynika z ich ze strategii polityki zagranicznej.

Niemcy są potęgą europejską i jednocześnie jednym z głównych aktorów w polityce światowej. Bez współdziałania Niemiec niemożliwe są istotne przemiany w Europie na płaszczyźnie transatlantyckiej i w polityce światowej. Nie oznacza to, że przemiany te zachodzą pod dyktando Niemiec. Ale Niemcy mają na nie znaczący wpływ. Dlatego muszą być gotowe do przyjęcia wynikającej z tego wpływu wiodącej roli politycznej⁶⁰.

Mając powyższe na uwadze

można dostrzec pewne zagrożenia dla interesów Polski wynikające z sąsiedztwa z Niemcami. Republika Federalna Niemiec jest mocarstwem ekonomicznym dysponującym wielką potęgą, której wpływy rozchodzą się promieniście we wszystkich kierunkach (bezpośrednio i pośrednio). Można również prognozować, że zachodnie obszary Polski staną się zapleczem dla Berlina, a takie miasta, jak Szczecin, Zielona Góra i Wrocław, będą dążyć ku Berlinowi, a nie Warszawie. W tym kontekście trzeba widzieć także budowę infrastruktury strategicznej, w tym korytarzy transportowych przebiegających przez Polskę, a zbiegających się w Berlinie. Korytarze potencjalnego zagrożenia w wykorzystaniu szans nowego położenia geopolitycznego Polski wynikają z możliwości obejścia naszego terytorium od strony północnej lub południowej i dotyczą rozbudowy infrastruktury transportowej, która może przebiegać z ominięciem naszego terytorium. [Przykłady takich działań] miały miejsce w zarówno w latach osiemdziesiątych ubiegłego stulecia, kiedy to Federacja Rosyjska uznała nasze państwo za niestabilne i ropociągi i gazociągi do Europy Zachodniej zostały wybudowane na terytorium Słowacji i Czech, jak również mają miejsce. Również decyzje polityczne przywódców RFN i Federacji Rosyjskiej wpłynęły na budowę gazociągu z Federacji Rosyjskiej do Niemiec po dnie Morza Bałtyckiego, pomimo znacznie większych kosztów niż drogą lądową przez terytorium Polski. [...] Kolejnym przedsięwzięciem są koncepcje budowy kolejnych mostów przez Bałtyk, które mają łączyć Niemcy ze Skandynawią, a także rozbudowa portów morskich i baz kontenerowych na wschodnim bałtyckim wybrzeżu RFN w pobliżu Szczecina oraz w Obwodzie Kaliningradzkim dla bezpośrednich połączeń kabotażowych Niemiec i Federacji Rosyjskiej⁶¹.

Powyższe działania mają negatywny wpływ na położenie geostrategiczne Polski, co bezpośrednio przekłada się na bezpieczeństwo państwa.

⁶⁰ *Europa Środkowa jako obszar interesów regionalnych*, red. J. Przewłocki, Katowice 1999.

⁶¹ Z. Lach, J. Skrzyp, op. cit., s. 176–178.

Podsumowanie

Położenie geostrategiczne Polski podczas przemian systemowych zapoczątkowanych w Europie pod koniec lat 80. ubiegłego wieku zmieniało się wraz ze zmianami zachodzącymi w jej otoczeniu zewnętrznym. Należy zaliczyć do nich wspomniany rozpad systemu państw socjalistycznych, a także rozwiązanie Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, zjednoczenie państw niemieckich, rozpad Związku Radzieckiego i Czechosłowacji, rozszerzenie NATO i Unii Europejskiej na wschód poprzez przyjęcie nowych członków, w tym Polski. Towarzyszące tym wydarzeniom zagrożenia o charakterze asymetrycznym mają istotny wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne nie tylko Polski, ale i innych państw Europy i świata.

Abstract

Evolution of the geostrategic position of Poland at the turn of the 21st century

At present, security must be understood in all spatial dimensions and in a wide, diverse spectrum of problems. Changes that take place in the near and far neighbourhood of a country have a significant effect on its geostrategic position. The turn of the new century marks an evolution in Poland's geostrategic position, which influences the country's internal and external security. Poland's geostrategic position is a difficult one, which has resulted, among others, from the changes in the political conditions and from the breakdown of the socialist block and its associated consequences. Participation in the western political-military and economic structures makes Poland the eastern frontier of not only the EU, but also the NATO. Having non-member states as neighbours situates Poland in the sphere of increased risk. The awareness of the existing threats requires multidimensional efforts, which, taking into account Poland's geostrategic position, should guarantee the security of its citizens.

Literatura przedmiotu

Analiza przestrzeni euroatlantyckiej NATO, Warszawa 2001

Balcerowicz B., *Sily zbrojne w stanie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010

Ciupiński A., Legucka A., *Podstawowe elementy polityki bezpieczeństwa i obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003

Europa Środkowa jako obszar interesów regionalnych, red. J. Przewłocki, Katowice 1999

Historia Polski w liczbach, Warszawa 1994

- Ilnicki M., *Slużby graniczne w walce z terroryzmem. Polskie warunki ustrojowo-prawne*, Toruń 2001
- Indziejew A., *Bitwa za Arktyku. Budżet li Siewier Russkim?*, Moskwa 2010
- Jakubczak R., Marczak J., Gąsiorek K., Jakubczak W., *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Polski w erze globalizacji*, Warszawa 2008
- Kamiński S., *Bezpieczeństwo Polski: problemy i wyzwania*, „Biuletyn Towarzystwa Wiedzy Obronnej” [b. r. wyd.]
- Kissinger H., *Polska zasłużyła sobie u nas na wielką wdzięczność, Polska powinna bronić własnych interesów*, „Rzeczpospolita” 14.05.2004
- Koziej S., *Strategiczne założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej po wstąpieniu do NATO – nowe wyzwania dla pozamilitarnych ogniw systemu wartości*, „Zeszyt Problemy Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 1999, nr 4
- Koziej S., *Miedzy piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń 2006
- Kupiecki R., Szczepanik K., *Polityka zagraniczna Polski 1918–1994*, Warszawa 1995
- Kuźniar R., *Po pierwsze bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita” 9.01.1996
- Lach Z., Skrzyp J., *Geopolityka i geostrategia*, Warszawa 2007
- Skrzyp J., *Geostrategiczne położenie Polski*, „Zeszyt Problemy Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 1998, nr 3
- Strategiczne siły jądrowe wybranych państw*, red. G. Nowacki, Warszawa 2002
- Topolski I., *Siła militarna w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Lublin 2004
- Warda R., *Rola potęgi morskiej w polityce zagranicznej ZSRR w latach 1946–1989*, (rozprawa doktorska), Pułtusk 2012
- Wojtanowicz J., *Europa Środkowa jako region fizycznogeograficzny – podstawy wydzielenia, granice*, „Przegląd Geodezyjny” 1999, t. 71, z. 3

Bezpieczeństwo RP

– instytucje państwowe

Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa państwa w świetle ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku

Wstęp

Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w państwie jest podstawowym celem jego organów, a także jedną z najważniejszych potrzeb obywateli. Poczucie, że jesteśmy bezpieczni w środowisku, w którym działamy, stanowi podstawę naszego rozwoju. Poziom bezpieczeństwa postrzegany jest przez pryzmat rodzaju i skali występowania potencjalnych zagrożeń mogących wpłynąć negatywnie na nasze funkcjonowanie.

Przeobrażenia w środowisku bezpieczeństwa Polski, będące efektem zmian geopolitycznych pod koniec XX w. na świecie, spowodowały, iż coraz mniej przywiązuje się wagi do możliwości wystąpienia zagrożeń spowodowanych przez konflikt zbrojny, natomiast coraz większego znaczenia nabierają zagrożenia związane ze skutkiem rozwoju cywilizacyjnego czy wystąpieniem negatywnych zjawisk związanych z działaniem sił natury.

Poznanie zagrożeń bezpieczeństwa narodowego pozwala na przygotowanie się struktur państwa do zapobiegania ich powstawaniu oraz reagowania na już powstałe poprzez m.in. dopasowywanie i uaktualnianie prawodawstwa dotyczącego szeroko pojętej polityki bezpieczeństwa. Współcześnie zdolność do sprawnego zarządzania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych stanowi o poziomie bezpieczeństwa w państwie i jest testem sprawności jego struktur w tym zakresie. Uchwalenie 26 kwietnia 2007 r. ustawy *O zarządzaniu kryzysowym*¹ było istotnym uzupełnieniem prawodawstwa polskiego w zakresie przygotowania się struktur państwa na nowe podejście do kwestii bezpieczeństwa.

¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *O zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

Istota i pojęcia w zarządzaniu kryzysowym

Jak zauważa W. Kitler:

Zarządzanie kryzysowe jest najistotniejszym elementem systemu bezpieczeństwa państwa stanowiąc o jego zdolności bądź jej braku do sprostania wyzwaniom, przeciwstawiania się zagrożeniom oraz wykorzystywania szans będących pochodnymi tych pierwszych.[...] Problematyka zakresu zarządzania kryzysowego przesądza de facto, czy państwo posiada konceptualną gotowość do działań w warunkach pokoju, kryzysu i wojny, w postaci odpowiednich sił i środków, czy też nie jest do tego zdolne².

„Pojęcie zarządzanie (kierowanie) najprościej można opisać jako sztukę rozumnego osiągnięcia wyznaczonych celów za pomocą posiadanych środków. Współcześnie określane jest ono jako działanie kierownicze, obejmujące takie obszary aktywności jak: planowanie, organizowanie, decydowanie, motywowanie, nadzór i kontrola”³. Pojęcie zarządzanie kryzysowe zdefiniowane jest w art. 2 omawianej ustawy jako

działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów infrastruktury krytycznej (art. 2).

Na podstawie tej definicji można wyodrębnić pojęcia charakterystyczne dla opisywanej problematyki, tj. sytuacja kryzysowa oraz infrastruktura krytyczna. Aktualnie w powoływanej ustawie brak jest terminu sytuacja kryzysowa. Poprzednio termin ten określał art. 3, pkt. 1⁴ i obowiązywał do dnia 30 kwietnia

² *System reagowania kryzysowego*, red. W. Kitler, J. Gryz, Toruń 2007, s. 42.

³ W. Molek, K. Stec, R. Marciniak, *Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 17, s. 53.

⁴ W ustawie do dnia 18 września 2009 r. sytuacja kryzysowa określana była jako – „sytuacja będąca następstwem zagrożenia i prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 Konstytucji RP”, natomiast od 19 września 2009 r. do 30 kwietnia 2010 r. sytuacją kryzysową określano „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne

2010 r., jednak na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r.⁵ utracił moc z dniem 1 maja 2010 r. jako niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Dla wyjaśnienia, czym jest sytuacja kryzysowa, warto posłużyć się jedną z definicji, która w sposób właściwy dla zagadnienia zarządzania kryzysowego oddaje jej znaczenie:

sytuacją kryzysową nazywamy taką sytuację, w której w wyniku zaistniałego zdarzenia i jej potencjalnych skutków istnieje zagrożenie dla życia i mienia obywateli, ich praw i swobód oraz zagrożone są podstawowe wartości, interesy, cele instytucji i grup społecznych – przez dłuższy okres czasu, na znacznym obszarze, a posiadane siły i środki nie zapewniają skutecznego działania⁶.

Infrastrukturą krytyczną zgodnie z art. 3 pkt 2. ustawy *O zarządzaniu kryzysowym* są systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalne obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastrukturę techniczną obejmują systemy: zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, łączności, sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność, zaopatrzenia w wodę, ochrony zdrowia, transportowe, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Infrastruktura krytyczna ma kluczowe znaczenie dla istnienia państwa, a w jego ramach – zorganizowanego społeczeństwa. Jeśli następuje zakłócenie w jej funkcjonowaniu, państwo i jego instytucje mogą utracić w całości lub części zdolność do wykonywania swoich podstawowych funkcji administracyjnych i usługowych, jak również do sprawowania rzeczywistej kontroli nad całym swoim terytorium⁷.

Sprawność infrastruktury krytycznej zapewnia określony poziom i ciągłość dystrybucji tych usług, za które odpowiada państwo⁸. Sprawność dużej części ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 65, poz. 553, K 50/07.

⁶ R. Grodzki, *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Warszawa 2012, s. 18.

⁷ K. Stec, *Wybrane prawne narzędzia ochrony infrastruktury krytycznej w Polsce*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 19, s. 182.

⁸ *Ibidem*, s. 181.

zasobów uznawanych za infrastrukturę krytyczną warunkuje także postęp technologiczny i rozwój gospodarczy⁹.

W oparciu o ustawową definicję zarządzania kryzysowego można wyodrębnić cztery jego fazy, a mianowicie zapobieganie (wykluczenie lub maksymalne zredukowanie możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej), przygotowanie (poprzez planowanie i gromadzenie niezbędnych zasobów), reagowanie (działania po zaistnieniu zagrożenia), odbudowa (przywrócenie do stanu poprzedniego, tj. sprzed wystąpienia zagrożenia). Fazy te wskazują, iż zarządzanie kryzysowe jest procesem ciągłym, realizowanym w czasie przed, w trakcie i po wystąpieniu zagrożeń.

Organizacja zarządzania kryzysowego w Polsce

W porządku prawnym, obowiązującym przed uchwaleniem ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przewidziane były sposoby funkcjonowania organów administracji publicznej, służb, inspekcji i straży w sytuacjach normalnych (standardowych) oraz przewidzianych w Konstytucji RP stanach nadzwyczajnych. Zdecydowanie brakowało rozwiązań dotyczących funkcjonowania tych podmiotów w sytuacji występowania (nastania) zagrożeń¹⁰.

Uchwalenie w 2007 r. ustawy regulującej obszar problematyki zarządzania kryzysowego w Polsce było działaniem skierowanym na uzupełnienie braków w tym zakresie. Ustawa została skonstruowana w taki sposób, iż określiła obowiązki dla poszczególnych organów władzy, wskazując, na których i w jakim zakresie spoczywa odpowiedzialność za ich realizację.

Warto zaznaczyć, że w sytuacji wystąpienia zagrożenia zarządzanie kryzysowe sprawowane (uruchamiane) jest niejako oddolnie, na najniższym możliwym szczeblu administracyjnym pokrywającym obszar występowania zagrożeń, z zachowaniem hierarchicznego podziału w obrębie tej administracji – od najniższego szczebla samorządowego, którym jest gmina, poprzez powiat i województwo, do szczebla centralnego, na którym zadania realizowane są poprzez poszczególne urzędy centralne, ministerstwa, Radę Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów¹¹.

⁹ Ibidem, s. 182.

¹⁰ W. Molek, K. Stec, R. Marciniak, op.cit., s. 54.

¹¹ Ibidem.

System zarządzania kryzysowego w Polsce jest wieloszczeblowy i składa się z następujących komponentów:¹² organów zarządzania kryzysowego, organów opiniotwórczo doradczych właściwych w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego, centrów zarządzania kryzysowego, utrzymujących 24-godzinną gotowość do podjęcia działań.

Zarządzanie kryzysowe na szczeblu centralnym (krajowym)

Na szczeblu krajowym organem zarządzania kryzysowego jest Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów. Do zadań Rady Ministrów należy przyjmowanie w drodze uchwały Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego oraz Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Kwestie sposobu, terminów i trybu opracowywania raportu reguluje Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego¹³, natomiast sposób tworzenia, aktualizację oraz strukturę planów ochrony infrastruktury krytycznej reguluje Rozporządzenie Rady Ministrów *W sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej*¹⁴. Organem opiniotwórczo-doradczym Rady Ministrów jest Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (RZZK), który jest koordynatorem i inicjatorem działań podejmowanych w tym zakresie. W jego skład wchodzi: Prezes Rady Ministrów jako przewodniczący, Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw wewnętrznych jako wiceprzewodniczący, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Koordynator Służb Specjalnych. W posiedzeniach zespołu na prawach członka mogą brać udział wyznaczone przez premiera w zależności od potrzeb organy administracji rządowej, a także skierowany przez Prezydenta RP Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub inny przedstawiciel (art. 8). Do zadań zespołu należy: przygotowanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych; doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych; opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym; opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru; opiniowanie i przedkładanie radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego; opiniowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów dotyczącego wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Pakcie Północnoatlantyckim (art. 9). Obecnie organizację i tryb pracy Rządowego Zespołu Zarzą-

¹² http://rcb.gov.pl/?page_id=489 [14.04.2012].

¹³ Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 540.

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 542.

dzania Kryzysowego reguluje Zarządzenie nr 78 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2011 r.¹⁵

Centrum Zarządzania Kryzysowego tworzy Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Centrum jest jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów, zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego i pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Na jego czele stoi powołany przez premiera dyrektor. Do najważniejszych zadań Rządowego Centrum Bezpieczeństwa należą: planowanie cywilne, monitorowanie potencjalnych zagrożeń, uzgadnianie planów zarządzania kryzysowego sporządzanych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych, przygotowanie uruchamiania w przypadku zaistnienia zagrożeń procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym, zapewnienie koordynacji polityki informacyjnej organów administracji publicznej w czasie sytuacji kryzysowej, współdziałanie z podmiotami, komórkami i jednostkami organizacyjnymi NATO i Unii Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i ochronę infrastruktury krytycznej, zapewnienie obiegu informacji między krajowymi i zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego, realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa, realizacja zadań z zakresu zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w tym zakresie, realizacja zadań planistycznych i programowych z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej oraz europejskiej infrastruktury krytycznej, w tym opracowanie i aktualizacja załącznika funkcjonalnego do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego dotyczącego ochrony infrastruktury krytycznej, współpraca jako krajowy punkt kontaktowy z instytucjami Unii Europejskiej i NATO oraz ich krajami członkowskimi, a także współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej (art. 21). Zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa¹⁶, w jego skład wchodzi: kierownictwo, doradcy, Wydział Operacyjny, Wydział Polityki Informacyjnej, Wydział Planowania, Wydział Szkoleń i Ćwiczeń, Wydział Analiz, Wydział Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Wydział Ochrony Informacji Niejawnych i Kontroli, Wydział Administracyjno-Finansowy. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

¹⁵ Zarządzenie nr 78 Prezesa Rady Ministrów 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.

¹⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 86, poz. 471.

Zarządzanie kryzysowe na szczeblu resortowym (ministerialnym)

Na szczeblu resortowym organem zarządzania kryzysowego jest minister kierujący działem administracji rządowej oraz kierownik organu centralnego. Organami administracji rządowej, których obowiązkiem jest utworzenie centrów zarządzania kryzysowego, są: Minister Obrony Narodowej, Minister Sprawiedliwości, minister właściwy do spraw rolnictwa, minister właściwy do spraw środowiska, minister właściwy do spraw zagranicznych, minister właściwy do spraw zdrowia, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szef służby Wywiadu Wojskowego¹⁷. Do zadań centrów na tym poziomie należy: pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum, realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa, współdziałanie na wszystkich szczeblach administracji rządowej w zakresie informowania i przekazywania poleceń do wykonania w systemie całodobowym dla jednostek ochrony zdrowia w przypadkach awaryjnych, losowych, jak również zaburzeń funkcjonowania systemu (art. 13).

Zespół zarządzania kryzysowego w Ministerstwie Zdrowia jest częścią Departamentu Spraw Obronnych i Ochrony Informacji Niejawnych. Został powołany zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 29 stycznia 2010 r.¹⁸ jako organ pomocniczy i zastąpił funkcjonujący od 2006 r. Zespół Reagowania Kryzysowego Ministerstwa Zdrowia. W skład zespołu poza przewodniczącym i dwoma wiceprzewodniczącymi na prawach członków wchodzi: Główny Inspektor Sanitarny, Główny Inspektor Farmaceutyczny, Dyrektor Generalny Ministra Zdrowia, dyrektorzy departamentów: zdrowia publicznego, organizacji ochrony zdrowia, polityki zdrowotnej, polityki lekowej i farmacji, budżetu, finansów i inwestycji, prawnego, współpracy międzynarodowej, nauki i szkolnictwa wyższego, dialogu społecznego, pielęgniarek i położnych, dyrektorzy biura kadr, prasy i promocji

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania z dnia 15 grudnia 2009 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1810.

¹⁸ Dz. Urz. Min. Zdrow. z 2010 r. Nr 3, poz. 25.

oraz administracyjno-gospodarczego. Do prac w zespole mogą być powoływane w charakterze ekspertów również inne osoby. Do zadań zespołu należy: dokonywanie okresowej oceny zagrożeń na potrzeby Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, opiniowanie projektu planu zarządzania kryzysowego Ministra Zdrowia, opiniowanie wykazu obiektów i urzędzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej oraz wypracowanie wniosków i propozycji dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom.

Zespół zarządzania kryzysowego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest częścią Departamentu Zarządzania Kryzysowego, Spraw Obronnych i Ochrony Informacji Niejawnych. Jest organem pomocniczym i opiniodawczym w sprawach zarządzania kryzysowego. W skład zespołu wchodzi: przewodniczący w randze sekretarza stanu w ministerstwie, zastępca przewodniczącego – Dyrektor Generalny Ministerstwa; sekretarz – kierownik komórki organizacyjnej właściwy w sprawach obronnych; członkowie zespołu – dyrektorzy komórek organizacyjnych wymienionych w regulaminie organizacyjnym ministerstwa. Zespół został powołany na mocy Zarządzenia nr 15 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 sierpnia 2008 r. *w sprawie utworzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi*.

W ministerstwie środowiska funkcjonowanie centrum reguluje Zarządzenie nr 39 Ministra Środowiska *w sprawie utworzenia centrum zarządzania kryzysowego ministra środowiska*¹⁹. Centrum realizuje zadania wymienione w art. 13 ust. 2 ustawy *O zarządzaniu kryzysowym*, w oparciu o standardy określone w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, z zachowaniem wymogów bezpieczeństwa systemów i sieci teleinformatycznych określonych w ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. *O ochronie informacji niejawnych*, zapewniając: ciągłość działania i wymiany informacji; możliwość pracy w przypadku braku zasilania zewnętrznego, uszkodzenia systemów łączności lub wystąpienia innych awarii²⁰.

W Ministerstwie Sprawiedliwości kwestiami zarządzania kryzysowego zajmuje się powołany w tym celu Wydział Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych mieszczący się w strukturze Biura Ochrony Informacji Niejawnych, Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych. Działalność reguluje zarządzenie Ministra Sprawiedliwości *w sprawie utworzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministra Sprawiedliwości* z dnia 2 stycznia 2012 r.²¹ Zadania Centrum w tej strukturze realizują poza pracownikami Wydziału Zarządzania Kryzysowego, funkcjonariusze Służby Więziennej pełniący służbę na Stanowisku Kierowania

¹⁹ Dz. Urz. MŚiGIOŚ z 2011 r. Nr 2, poz. 38.

²⁰ Ibidem, § 5.

²¹ Dz. Urz. MS z 2012 r., poz. 16.

Ochroną Ministerstwa Sprawiedliwości. Centrum zapewnia wymianę i przepływ informacji o zdarzeniach kryzysowych w funkcjonującym w systemie meldunkowym Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, a także prowadzi monitoring zagrożeń dla jednostek organizacyjnych resortu sprawiedliwości. Funkcjonowanie całodobowo systemu meldunku oraz prowadzenie monitoringu zapewniają funkcjonariusze służby więziennej pełniący służbę na stanowisku Kierownika Ochroną Ministerstwa Sprawiedliwości.

Zarządzaniem kryzysowym w Ministerstwie Obrony Narodowej od 1 stycznia 2011 r. zajmuje się Centrum Zarządzania Kryzysowego MON. Struktura ta przejęła zadania oraz prawa nieistniejącej już Dyżurnej Służby Operacyjnej Sił Zbrojnych RP. Centrum działa na podstawie Decyzji nr 245/MON Ministra Obrony Narodowej w sprawie utworzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej z dnia 7 lipca 2010 r.²² Centrum jest podporządkowane bezpośrednio Szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Centrum realizuje zadania wynikające z art.13 ust. 2 ustawy *O zarządzaniu kryzysowym* oraz do jego właściwości należy: obsługa prac Zespołu Zarządzania Kryzysowego w MON pod względem merytorycznym, techniczno-organizacyjnym oraz ochrony informacji niejawnych i obsługi kancelaryjnej; planowanie i koordynowanie użycia Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych; opracowywanie projektów dokumentów normatywnych Ministra Obrony Narodowej oraz monitorowanie realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego przez jednostki i komórki organizacyjne resortu obrony narodowej; monitorowanie działalności szkoleniowo-operacyjnej wojsk, uczestniczenie w systemie meldowania o wypadkach i rażących naruszeniach dyscypliny wojskowej oraz uruchamianie procedur w zakresie aktywowania sił i środków wydzielanych z Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych; zapewnienie wymiany informacji z wojskowymi strukturami dowodzenia oraz zarządzania kryzysowego Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej. Zadanie utworzenia centrum powierzono Szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

W Ministerstwie Spraw Zagranicznych powołano na mocy zarządzenia nr 14 MSZ²³ Zespół Zarządzania Kryzysowego. Zespół realizuje zadania określone w art. 12 ust. 2 ustawy *O zarządzaniu kryzysowym*. W skład zespołu wchodzi: przewodniczący w randze podsekretarza stanu; zastępca przewodniczącego – Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej, dyrektorzy: Biura Bezpieczeństwa Dyplomatycznego, Departamentu Konsularnego, Departamentu Polityki Bezpieczeństwa oraz Centrum Operacyjnego, a także rzecznik prasowy MSZ. Do

²² Dz. Urz. MON z 2010 r. Nr 14, poz.183.

²³ Zarządzenia nr 14 Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie powołania zespołu zarządzania kryzysowego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych z dnia 31 lipca 2009 r., Dz. Urz. MSZ z 2009 r. Nr 4, poz. 47.

prac w zespole mogą zostać zaproszone przez przewodniczącego inne osoby, w szczególności z kierownictwa resortu, dyrektorzy departamentu właściwego terytorialnie dla sytuacji kryzysowej oraz dyrektorzy innych komórek organizacyjnych lub eksperci zewnętrzni.

Zarządzanie kryzysowe na szczeblu województwa

Na szczeblu województwa organem zarządzania kryzysowego jest wojewoda. Zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. *O wojewodzie i administracji rządowej w województwie*²⁴ wojewoda jest terenowym przedstawicielem Rady Ministrów i zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie. Odpowiada za wykonywanie polityki rządu na terenie województwa. Do jego szczególnych zadań w zakresie bezpieczeństwa należy zapewnienie współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków. Ponadto dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego. Wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym również w sytuacjach kryzysowych. Do zadań wojewody z zakresu zarządzania kryzysowego należą: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa, realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, zatwierdzanie ich, przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego oraz realizacja wytycznych do planu, zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie, zapobieganie, przeciwdziałanie

²⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206.

i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz współpraca w tym zakresie z szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, organizacja wykonania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Organem opiniodawczo-doradczym powoływanym przez wojewodę jest Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego. Do zadań zespołu należy: ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń, przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego, przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanej z zagrożeniami oraz opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego. W skład zespołu wchodzi wojewoda jako przewodniczący, kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim jako wiceprzewodniczący oraz osoby wskazane przez wojewodę w razie potrzeby spośród kierowników zespolonych służb inspekcji i straży wojewódzkich, osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży, osób zatrudnionych w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, wojewódzkich zarządach melioracji i urzędach wodnych oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej. W skład tego zespołu wchodzi również szef wojewódzkiego sztabu wojskowego lub jego przedstawiciel, a także inne osoby zaproszone przez przewodniczącego (art. 14).

W urzędzie wojewódzkim funkcjonują komórki właściwe do spraw zarządzania kryzysowego. Do ich zadań należy: gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na obszarze województwa, monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń, dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, zespołu zarządzania kryzysowego działającego w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz centrum zarządzania kryzysowego, współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego, zapewnienie funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, w tym dokumentowanie jego prac, realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa, opracowanie i aktualizacja wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, przygotowanie w oparciu o analizę zagrożeń w poszczególnych powiatach, zaleceń wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących infrastruktury krytycznej zlokalizowanej na terenie województwa, planowanie wsparcia innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, planowanie użycia Sił Zbrojnych RP do tych zadań oraz planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych RP (art. 314, ust. 6).

Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego ma za zadanie pełnić całodobowy dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, współdziałać z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, nadzorować funkcjonowanie systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, współpracować z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, współdziałać z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, dokumentować działania podejmowane przez centrum oraz zapewnić realizację zadań całodobowego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa (art. 16).

Zarządzanie kryzysowe na szczeblu powiatu

Na szczeblu powiatu organem zarządzania kryzysowego jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu. Jest on organem wykonawczym. Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego starosta wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu. Do zadań tych należą: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu, realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego, realizacja zaleceń do powiatowego planu zarządzania kryzysowego, wydawanie zaleceń organom gminy do gminnych planów zarządzania kryzysowego oraz jego zatwierdzenie. Starosta zarządza, organizuje i prowadzi szkolenia z zakresu zarządzania kryzysowego, wykonuje przedsięwzięcia wynikające z planów operacyjnych funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu, zapobiega przeciwdziała i usuwa skutki zdarzeń o charakterze terrorystycznym współpracując w tym zakresie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, organizuje i realizuje zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Do pomocy przy realizacji zadań w tym zakresie starosta powołuje organ opiniotwórczo-doradczy – Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, którego pracami kieruje. W skład tego zespołu wchodzi osoby powołane spośród zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych oraz przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych. Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego wykonuje zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego (art. 17).

Centrum zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatu stanowi Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego. Centrum to zapewnia przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego i wykonują takie same zadania jak woje-

wódzkie centrum zarządzania kryzysowego. Starosta określa organizację, siedzibę, tryb pracy oraz sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacji kryzysowej. Dopuszczalne jest (na podstawie porozumienia) tworzenie wspólnych centrów zarządzania kryzysowego w miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu (art. 18).

Zarządzanie kryzysowe na szczeblu gminy

Na szczeblu gminy organem zarządzania kryzysowego jest organ wykonawczy: wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Jako organ opiniodawczo-doradczy funkcjonuje Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego, nie ma natomiast obowiązku tworzenia gminnych centrów zarządzania kryzysowego. Do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należą: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy, realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego: realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego, zarządzanie organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta, zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym i współdziałanie z Szefem ABW w tym zakresie oraz organizacja i realizacja zadań dotyczących ochrony infrastruktury krytycznej. Powyższe zadania organ wykonawczy gminy realizuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zadania z zakresu zarządzania kryzysowego realizuje przy pomocy organu pomocniczego, którym jest Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego. Zespół ten wykonuje takie same zadania jak Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego. W skład zespołu, którego pracami kieruje organ wykonawczy w gminie, wchodzi osoby zatrudnione w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych, pracownicy zespólnych służb, inspekcji i straży skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych. Do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta należy: całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności,

współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa (art. 19).

Finansowanie zadań zarządzania kryzysowego

Na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego gmina, powiat oraz województwo środki finansowe planuje w ramach własnych budżetów. W budżetach jednostki samorządu terytorialnego tworzona jest rezerwa celowa w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wszystkich wydatków pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia oraz wydatki na obsługę długów. Na realizację zadań zarządzania kryzysowego zleconych z zakresu administracji rządowej jednostki otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe. Mogą również otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych w tym zakresie. Na poziomie krajowym finansowanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego planuje się w ramach budżetu państwa w częściach, którymi dysponują wojewodowie, minister właściwy do spraw wewnętrznych i inni ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz centralne organy administracji rządowej.

Zakończenie

Ustawa z 2007 r. *O zarządzaniu kryzysowym* pozwoliła na uporządkowanie kwestii zadań i odpowiedzialności poszczególnych organów państwa w sytuacji wystąpienia zagrożeń, szczególnie mogących powstać na skutek niszczącego działania sił natury, katastrof technicznych oraz aktów terrorystycznych i stworzyło spójny system w tym zakresie. Na przestrzeni ostatnich lat likwidacja skutków ekstremalnych zjawisk pogodowych w Polsce, a także wypadki komunikacyjne z udziałem wielu osób stały się testem sprawności struktur państwa w zakresie zarządzania kryzysowego. Obowiązek podjęcia działań w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej zgodnie z ustawą spoczął na tym organie, który pierwszy otrzymuje informacje o wystąpieniu zagrożenia, jednocześnie będąc zobowiązany wiedzę taką przekazać do organów na szczeblu zarówno wyższym jak i niższym. Aby działania te przynosiły maksymalnie pozytywny efekt, potrzebna jest szeroka współpraca organów administracji publicznej na każdym szczeblu. Przedmiotowa ustawa będąc dokumentem regulującym działalność jak wiele aktów prawnych wymaga ciągłego dostosowywania przepisów do zmieniających się warunków w środowisku bezpieczeństwa.

Abstract

Crisis management in Poland's security system in the light of the Act of April 26th, 2007

The aim of this article is to discuss the problem of crisis management in Poland's security system in the light of the current Act of April 26th, 2007, on Crisis Management and the corresponding executive regulations. The elementary notions associated with the subject will be presented and explained. The organization of crisis management will be described, including the objectives and tasks of the units responsible for this section of the security system, both at the central level and at the level of elementary territorial division units. The rules of financing crisis management tasks at the mentioned levels will also be discussed.

Literatura przedmiotu

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *O wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 65, poz. 553, K 50/07

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. *w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania*, Dz. U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1810

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. *w sprawie Raportu o Zagrożeniach Bezpieczeństwa Narodowego*, Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 540

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. *w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej*, Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 542

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. *w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*, Dz. U. z 2011 r. Nr 86, poz. 471

Zarządzenie nr 78 Prezesa Rady Ministrów 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 15 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 sierpnia 2008 r. *w sprawie utworzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi*

Zarządzenia nr 14 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 31 lipca 2007 r. *w sprawie powołania zespołu zarządzania kryzysowego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych*, Dz. Urz. MSZ z 2007 r. Nr 4, poz. 47

Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2010 r. *w sprawie powołania Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Zdrowia*, Dz. Urz. Min. Zdrow. z 2010 r. Nr 3, poz. 25

Decyzja nr 245/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 lipca 2010 r. *w sprawie utworzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej*, Dz. Urz. MON z 2010 r. Nr 14, poz. 183

Zarządzenie nr 39 Ministra Środowiska z dnia 28 czerwca 2011 r. *w sprawie utworzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministra Środowiska*, Dz. Urz. MŚGIOŚ z 2011 r. Nr 2, poz. 38

Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 stycznia 2012 r. *w sprawie utworzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministra Sprawiedliwości*, Dz. Urz. MS z 2012 r. poz. 16

Druki zwarte

Grodzki R., *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Warszawa 2012

Molek W., Stec K., Marciniak R., *Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 17

System reagowania kryzysowego, red. W. Kitler, J. Gryz, Toruń 2007

Stec K., *Wybrane prawne narzędzia ochrony infrastruktury krytycznej w Polsce*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2011, nr 19

Wpływ edukacji społeczeństwa na bezpieczeństwo państwa

Takie będą Rzeczypospolite, jakie ich młodzieży chowanie
Andrzej Frycz Modrzewski

Wstęp

Mimo upływu kilku wieków słowa A. Frycza Modrzewskiego nadal są aktualne. Edukacja społeczeństwa wpływa na poziom rozwoju cywilizacyjnego i na poziom bezpieczeństwa państwa. Niezmiennie zadawane są pytania o rolę i zadania edukacji w nowej rzeczywistości, w kontekście nowych wymagań i wyzwań współczesności. Na nowe uwarunkowania światowe i krajowe oraz wewnętrzne i zewnętrzne potrzeby organizacji procesów edukacyjnych zwraca uwagę Cz. Banach. Stawia następującą tezę:

Edukacja w Polsce nie może realizować się efektywnie i nowocześnie poza świadomością procesów i tendencji ogarniających Europę i cały świat oraz bez wizji i strategii polskiej transformacji ustrojowej (systemowej), a więc bez wejrzenia intelektualnego i emocjonalnego w przyszłość niosącą ogromne szanse, ale także niebezpieczeństwa i zagrożenia¹.

Leksykon politologii podaje, iż pojęcie bezpieczeństwa, nie ogranicza się już wyłącznie do kwestii militarnych, lecz jest poszerzone o dobrobyt państwa, rozwój cywilizacyjny społeczeństwa. Stąd też mówi się o „rozległym bezpieczeństwie” (*comprehensive security*), oznacza ono „sytuację i ład międzynarodowy

¹ Cz. Banach, *Z polską edukacją w XXI wiek. Wyzwania i zadania*, Jelenia Góra 2000, s. 3.

pozwalający państwu realizować swoje podstawowe funkcje, gwarantować integralność terytorialną państwa, niepodległość, rozwój wewnętrzny”².

Z bezpieczeństwem nierozdzielnie związane jest pojęcie zagrożenia. Gdy nic nam nie zagraża, mamy poczucie bezpieczeństwa. A to poczucie jest czynnikiem rozwoju i prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie. Według *Słownika języka polskiego* zagrożenie to: „stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka nie ma poczucia pewności, oparcia w drugiej osobie lub w sprawnie działającym systemie prawnym”³. J. Delors wskazuje na następujące rodzaje zagrożeń: wzrost nacjonalizmów, prawdopodobieństwo wojny, gromadzenie broni, również nuklearnej, wyścig zbrojeń, wojny domowe, wszechobecna przemoc, napięcia między lokalizmem a globalizmem, wielorakie kontrasty między krajami biednymi i krajami bogatymi, utrata spójności społecznej między uprzywilejowanymi i defaworyzowanymi wewnątrz poszczególnych krajów, nierozważne wykorzystanie bogactw naturalnych, brak solidarności międzynarodowej⁴. F. Pastwa zwraca uwagę na niebezpieczeństwa: ekologiczno-biologiczne, cywilizacyjno-techniczne, społeczno-psychologiczne w wymiarze indywidualnym, społecznym, istnienia gatunku ludzkiego⁵.

Wiek XXI stawia ogromne wyzwania wobec systemu edukacji w kontekście bezpieczeństwa. Przemiany cywilizacyjne, życie w społeczeństwie informacyjnym, globalizacja wywołują komplikacje w przystosowaniu się do nowej rzeczywistości, lęki przed wyzwaniami współczesnego świata i koniecznością rozwiązywania coraz bardziej złożonych problemów. Ze względu na to, iż we współczesnym świecie jest wiele zagrożeń, szczególnie istotnego znaczenia nabiera zagadnienie bezpieczeństwa, a właściwie potrzeba nauczania o zagrożeniach i niebezpieczeństwach oraz sposobach radzenia sobie z nimi. Termin bezpieczeństwo jest przedmiotem analiz wielu dziedzin, już nie tylko nauk wojskowych, ale politologii, socjologii, psychologii, pedagogiki, a nawet filozofii.

Ze względu na to, że zakres pojęć bezpieczeństwo i zagrożenie ulega rozszerzeniu, edukacja dla bezpieczeństwa od początku lat 90. XX w. ma coraz większe znaczenie. Celem edukacji dla bezpieczeństwa jest przygotowanie społeczeństwa do przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom bezpieczeństwa⁶.

² *Leksykon politologii*, pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Wrocław 1999, s. 49.

³ *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 2001, s. 607.

⁴ „Edukacja. Jest w niej ukryty skarb”. Raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji do spraw edukacji dla XXI wieku pod przewodnictwem Jacquesa Delorsa, Stowarzyszenie Oświatowców Polskich, Warszawa 1998, s. 40–44.

⁵ F. Pastwa, *Człowiek – środowisko – zagrożenia*, [w:] *Człowiek. Środowisko. Zagrożenia*, red. M. Zduński, Jelenia Góra 2000, s. 9–17.

⁶ R. Stępień, *Edukacja dla bezpieczeństwa*, [w:] *Leksykon pojęć dydaktyczno-wychowawczych*, Warszawa 2000, s. 123.

Edukacja społeczeństwa – ujęcie wieloaspektowe

Pojęcie edukacji jest pojęciem złożonym i wieloaspektowym. *Wielka encyklopedia PWN* wyprowadza to słowo od dwóch czasowników: „*educō, -are* i *educō, -ere* ‘hodować’, ‘opiekować się’, ‘wychowywać’, ‘wyprowadzać’, ‘prowadzić’, ‘wieść’, ‘wyciągać’, ‘wywyższać’, wychowanie szeroko pojęte jako czynność, proces i jako efekt tego procesu”⁷. Słowniki języka polskiego podają następujące wyjaśnienia pojęcia *edukacja*:

- „1. uczenie kogoś, zwłaszcza długotrwałe i objęte programem, kształcenie; 2. kształtowanie u kogoś określonych postaw i zachowań, wychowanie”⁸;
- „a) uczenie kogoś lub uczenie się, zwłaszcza w szkole; kształcenie, nauka, b) kształtowanie u kogoś określonych postaw i reakcji, wychowanie”⁹;
- „uczenie kogoś lub uczenie się; nauka; także kształtowanie u kogoś określonych postaw i reakcji, wychowanie”¹⁰;
- „proces zdobywania wiedzy, umiejętności, najczęściej przewidzianych programem; kształcenie, nauka, oświata, wychowanie”¹¹.

Leksykon politologii definiuje pojęcie edukacji politycznej jako

całość procesów oświatowo-wychowawczych zorientowanych na ciągłe kształtowanie świadomości, postaw i kultury politycznej ludzi. [...] Celem edukacji politycznej jest przekazanie i utrwalenie zgodnych z potrzebami podmiotów polityki, a zwłaszcza podmiotów władzy politycznej elementów wiedzy o polityce i systemie politycznym, wraz z ukształtowaniem pozytywnych nastawień emocjonalnych oraz wzorów zachowań wspierających system polityczny. E. p. jest częścią procesu socjalizacji politycznej¹².

Z. Łomny natomiast stwierdza: „Edukacja zawsze była i jest zależna od kultury. Bez kultury nie ma edukacji. Edukacja musi dysponować treściami, tzn. informacjami, wartościami, ideałami, wzorcami, postawami. A te znajdują się w kulturze”¹³. Wskazując współzależności między edukacją a kulturą, wprowadza pojęcie edukacji antropologiczno-kulturowej, która niego przebiega w następujących nurtach:

⁷ *Wielka encyklopedia PWN*, t. 8, Warszawa 2002, s. 41.

⁸ *Nowy słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 2003, s. 178.

⁹ *Uniwersalny słownik języka polskiego, A–J*, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2003, s. 787.

¹⁰ *Wielki słownik języka polskiego*, pod red. nauk. E. Polańskiego, Kraków 2009, s. 191.

¹¹ *Popularny słownik języka polskiego*, pod red. nauk. B. Dunaja, Warszawa 2002, s. 124.

¹² *Leksykon politologii*, s. 105.

¹³ Z. Łomny, *Człowiek i edukacja wobec przemian globalnych*, Radom 1996, s. 38.

- pełnej, naturalnej socjalizacji i szerokiego wpływu środowiska społecznego;
- celowych działań i świadomych zachowań podejmowanych przypadkowo i okolicznościowo pod wpływem innych osób, sytuacji i decyzji;
- systematycznych, planowych, stałych oddziaływań edukacyjnych i realizacji zorganizowanych kontaktów z kulturą¹⁴.

Środowisko społeczne traktuje bardzo szeroko, gdyż uwzględnia rodzinę, społeczność lokalną, instytucje religijne, zakłady pracy, instytucje kulturalne i społeczne, mass media, rówieśników oraz instytucje turystyki i rekreacji. Edukację zalicza do kategorii uniwersalnych i narodowych. Jej zadaniem powinno być kształtowanie zachowań prospołecznych oraz aktywności w życiu kulturalnym, społecznym i gospodarczym. Edukacja powinna przedstawiać prawdziwy obraz innych narodów, bez uproszczeń i zafałszowań, co będzie podstawą budowy zaufania do innych narodów. Uważa także, że podstawą rozwoju zaufania międzynarodowego jest edukacja dla pokoju. Wprowadza koncepcję edukacyjnej doktryny globalnej w świecie zagrożeń i problemów, doktryny opartej na podstawowym kanonie aksjologicznym, tożsamości narodowej jako trwałej wartości, odrzuceniu przemocy w życiu międzynarodowym, przeciwdziałaniu groźbie katastrofy aksjologicznej, uniwersalnym humanizmie, biologicznej ochronie Ziemi, dialogu jako nadziei dla ludzkości, przewyżczeniu bankructwa człowieczeństwa jako pierwszej powinności edukacji globalnej¹⁵.

W kontekście społecznym edukacja jest relacją między wychowywanym lub nauczonym a wychowującym lub nauczającym. T. Lewowicki edukację ujmuje w kontekście ładu społecznego. Według niego: „Edukacja jest częścią życia społecznego, z jednej strony w różny sposób odzwierciedla istniejący ład społeczny, z drugiej zaś może w jakimś stopniu oddziaływać na ten ład, np. utrwalać go lub osłabiać”¹⁶.

Edukacja to podstawowe pojęcie pedagogiki, które w *Encyklopedii pedagogicznej XXI wieku* definiowane jest jako

ogół wielowymiarowych działań oraz procesów służących wychowaniu i kształceniu osób czy grup społecznych. W zależności od przesłanek teoretycznych i uwarunkowań społeczno-politycznych edukacja jest traktowana jako: proces permanentnego uczenia się człowieka przez całe życie; prawo, a zarazem obywatelska powinność człowieka oraz imperatyw społeczny; instrument władzy politycznej do realizacji określonych interesów i celów społecznych; obszar samoregulacji społecznej; typ przemocy

¹⁴ Ibidem, s. 43.

¹⁵ Ibidem, s. 196–214.

¹⁶ T. Lewowicki, *Podmiotowość w edukacji*, [w:] *Encyklopedia pedagogiczna*, pod red. W. Pomykała, Warszawa 1993, s. 593.

symbolicznej; „ekran kultury” tłumaczący złożoność jej znaczeń i symboli; typ normatywnego dyskursu, przedstawiającego określoną perspektywę myślową¹⁷.

Z punktu widzenia pedagogiki edukacja i szkoła na przełomie XX i XXI wieku ma spełniać następujące zadania:

- pomagać w rozumieniu świata, nowych zasad porządku społecznego, gospodarczego i kulturalnego,
- wspomagać samorozwój intelektualny i moralny wychowanków,
- wyzwalać potencjalne możliwości twórcze,
- kształtować odpowiedzialności za stan środowiska przyrodniczego,
- nauczyć krytycznego myślenia i kształtowanie krytycznych postaw wobec rzeczywistości zastanej i stwarzanej¹⁸.

Elementem edukacji społeczeństwa w XXI wieku obok edukacji środowiskowej, ekologicznej jest również edukacja obywatelska i regionalna. Oznacza to konieczność otwarcia się edukacji na wartości globalne i powszechne z jednej strony, a z drugiej na rozwój środowiska lokalnego i wzbogacanie jego specyficznych wartości. Zadaniem szkoły jest więc kształtowanie postaw obywatelskich zarówno w kontekście wyzwań globalnych, jak i lokalnych.

K. Kaszlińska uważa, że

Edukacja zorientowana na budowę społeczeństwa obywatelskiego powinna opierać się o zespół akceptowanych wartości, przekonań, postaw i wzorów zachowań koniecznych dla sprawnego funkcjonowania takiego społeczeństwa, a wyrażających się pojęciami jak aktywność, akceptacja, świadomość, realizm, szacunek, zrozumienie, współdziałanie, przestrzeganie zasad etycznych, kompromis, odpowiedzialność¹⁹.

Ministerstwo Edukacji Narodowej stawia przed edukacją regionalną zadanie kształtowania postaw regionalnych oraz przekazywania młodym ludziom dziedzictwa kulturowego, treści regionalnych i tradycji regionalnej. P. Petrykowski uważa, że źródłem edukacji regionalnej jest regionalizm, który stał się ideologią wyrażającą stosunek do określonego terytorium. Ujmuje to następująco: „regionalizm to nie tylko proces przekazywania wiedzy o terytorium, to proces doświadczenia tego terytorium, niezależnie, czy nazwiemy je domem, regionem, ojczyzną małą, czy naszym światem”²⁰.

¹⁷ *Encyklopedia pedagogiczna XXI wieku*, t. 1, Warszawa 2006, s. 905.

¹⁸ L. Tkaczyk, *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Edukacja społeczeństwa w XXI wieku*, pod red. S. Kunikowskiego i A. Krynieckiej-Piotrak, Warszawa 2009, s. 87

¹⁹ K. Kaszlińska, *Edukacja obywatelska*, [w:] *Edukacja społeczeństwa...*, s. 130.

²⁰ P. Petrykowski, *Edukacja regionalna. Problemy podstawowe i otwarte*, Toruń 2003, s. 6.

Natomiast J. Damrosz wskazuje następujące kierunki edukacji regionalnej: aksjologiczno-patriotyczny, międzykulturowy i etniczny, aksjologiczno-kulturowy, europejski²¹.

O zadaniach szeroko pojętej edukacji społeczeństwa w XXI wieku pisze M. Szyszkowska²². Zwraca uwagę na edukację w duchu pluralizmu światopoglądowego, pacyfizmu (ze względu na zagrożenie związane z bronią masowej zagłady), tolerancji (akceptacji dla wszelkich grup mniejszościowych), szerzenia umiarkowanego agnostycyzmu (świadomości ograniczonych możliwości poznawczych), holizmu (całościowego pojmowania jednostki), kształtowania społeczników, transpersonalizmu (sens życia nadaje wysiłek kulturotwórczy, odniesienie do ideałów), przywrócenia znaczenia literatury, sztuki i filozofii, samokształcenia do końca życia.

Edukacja – twierdzi M. Szyszkowska – wymaga zaszczepienia zarówno nowych ideałów, jak i powrotu do tradycji, bowiem dawniej wiązano ściśle edukację z troską o kształtowanie charakteru. Nie mniej istotne jest wskazywanie na potrzebę rozwoju wyobraźni oraz uczuć. Innymi słowy, edukacja w XXI wieku powinna brać pod uwagę wszechstronny rozwój człowieka. Niebezpieczni są bowiem w społeczeństwie psychopaci, a więc osoby często wykształcone, odznaczające się wysoką inteligencją, ale o małej wrażliwości i niskim poziomie uczuć²³.

Bardzo szerokie psychologiczne ujęcie edukacji prezentuje W. Andrukowicz, zwracając uwagę, że edukacja nie może być procesem rozwojowym i jednokierunkowym, ale wielowymiarowym i wielokierunkowym. Na proces rozwoju i kreacji wpływają jednocześnie *physis*, *psyche*, *ethos* i *logos*. Według niego

właściwa edukacja człowieka powinna uwzględnić równowagę między ekstraspekcją i introspekcją, recepcją i percepcją, jak również równowagę w działaniu na przedmiotach realnych i abstrakcyjnych, w formowaniu się Ja empirycznego i transcendentnego, rozumieniu zjawisk i pojęć, udziału w kulturze materialnej i duchowej oraz w tworzeniu języka zamkniętego i otwartego²⁴.

²¹ J. Damrosz, *Ojczyzna i jej regiony (region, regionalizm, edukacja lokalno-regionalna i etniczna)*, Płock–Warszawa 2007, s. 381.

²² M. Szyszkowska, *Nowe idee w kształtowaniu świadomości jednostek*, [w:] *Edukacja społeczeństwa...*, s. 167–174.

²³ *Ibidem*, s. 171.

²⁴ W. Andrukowicz, *Edukacja integralna*, Kraków 2001, s. 75–76.

K. Wenta wprowadza pojęcie „dobrej edukacji”, która jest

powszechna, egalitarna, wolna od indoktrynacji ideologiczno-światopoglądowej, przygotowująca do życia w społeczeństwie teraźniejszym oraz do uczestnictwa w procesie korzystnych zmian, które z dużą dozą prawdopodobieństwa są związane z globalizacją, informatyzacją oraz konsumpcjonizmem²⁵.

Dobra edukacja zależy od polityki edukacyjnej, czynników społeczno-kulturowych, nauczycieli, możliwości ekonomiczno-gospodarczych kraju i tzw. wychowującego społeczeństwa. W najszerszym ujęciu edukacja przyczynia się do rozwinięcia wśród uczących wartości humanistycznych oraz umiejętności zachowań sprawczych: intelektualnych, społeczno-moralnych, praktyczno-zawodowych i samoobsługowo-gospodarczych.

Wiek XXI wymaga od edukacji przygotowania młodego człowieka do samouczenia, samodzielnego myślenia i samodzielnego działania. S. Włoch edukację ku samodzielności definiuje tak:

Edukacja ku samodzielności to edukacja nastawiona na proces rozwojowy, a nie na produkt, na osobiste potrzeby, a nie na materiał przedmiotowy, na sens psychologiczny, a nie na wysiłki poznawcze, na elastyczne planowanie sytuacji dydaktycznych, a nie na sytuacje z góry określone, niedostosowane do realnych możliwości ucznia²⁶.

Elementami takiej edukacji są spostrzeganie świata, doświadczanie świata, samodzielne rozwiązywanie problemów praktycznych, społecznych i intelektualnych, zrozumienie świata i jego zmian, świadome postępowanie i umiejętność pokonywania trudności w nowych sytuacjach, budowanie własnego „ja” i przygotowanie do życia w przyszłości²⁷.

Edukacja stanowi więc cały system działalności dydaktyczno-wychowawczej szkoły oraz instytucji działających w środowisku wychowawczym. Proces kształcenia powinien wyposażyć społeczeństwo, w tym młodych ludzi, a nawet dzieci w wiedzę, umiejętności i kompetencje, niezbędne do właściwego działania w sytuacji zagrożenia życia lub innych niebezpieczeństw. Stąd też panuje powszechne przekonanie, że edukacja ma szczególne znaczenie dla jednostki i społeczeństwa.

²⁵ K. Wenta, *Zmiany społeczne i edukacja w XXI wieku*, [w:] *Edukacja społeczeństwa...*, s. 19.

²⁶ S. Włoch, *Edukacja ku samodzielności podstawą rozwoju współczesnego człowieka*, [w:] *Pedagogika wobec przemian i reform oświatowych*, red. nauk. G. Miłkowska-Olejniczak, K. Uzdziński, Zielona Góra 2000, s. 293

²⁷ Ibidem, s. 295.

czeństwa. Jej zadaniem jest zapewnienie wszechstronnego rozwoju jednostki i tworzenie więzi społecznych. J. Delors ujmując to następująco: „Edukacja jest określana jako nośnik kultur i wartości, jako konstruowanie obszaru socjalizacji i kształtowanie wspólnego losu”²⁸.

Kontynuując tę myśl jednostka wiedzę zdobytą musi umieć wykorzystywać w przyszłości. Idee edukacji przez całe życie i społeczeństwa wychowującego nazywa kluczem do XXI wieku. Wskazuje cztery filary edukacji przez całe życie:

- uczyć się, aby wiedzieć, w celu opanowania narzędzi wiedzy, a nie wiedzy encyklopedycznej;
- uczyć się, aby działać, w celu zdobycia kompetencji, umożliwiających pracę w zespole i działanie w różnych sytuacjach;
- uczyć się, aby żyć wspólnie, uczyć się współżycia z innymi, w celu realizacji wspólnych projektów, zrozumienia wzajemnego i pokojowego rozwiązywania konfliktów;
- uczyć się, aby być, w celu pełnego rozwoju osobowości, kształcenia samodzielności, zdolności krytycznego myślenia, niezależnych sądów i opinii²⁹.

System edukacji umożliwi zdobycie określonej wiedzy, umiejętności i postaw, jak również poznanie rzeczywistości w warunkach naturalnych. Rolę edukacji w kontekście stanowienia o funkcjonowaniu jednostki w społeczeństwie i społeczeństwa jako całości opisuje W. Kojs, zwracając uwagę na służebną rolę edukacji wobec innych dziedzin życia:

Edukacja jest jednak nie tylko procesem ułatwionego i uproszczonego, pośredniego i bezpośredniego nawiązywania więzi ze społeczeństwem. Jest także wytworem życia społecznego, istotnym faktem kulturowym, wymagającym poznania, powodującym, iż potrzeba uczenia (się) staje się potrzebą edukacji i poznawania edukacji³⁰.

Współcześnie edukacja nie może ograniczać się do nauczania, musi być procesem integrującym wiadomości, umiejętności i postawy. Musi stać się jedną z najważniejszych kwestii narodowych i państwowych. Bardzo potrzebna jest więc strategia rozwoju edukacji w Polsce, która będzie uwzględniała zmiany zachodzące w świecie. Zmiany te analizują Cz. Kupisiewicz i Cz. Banach w *Strategii rozwoju edukacji do roku 2020*³¹. Autorzy strategii wskazują na zmiany mo-

²⁸ *Edukacja. Jest w niej ukryty skarb...*, s. 49.

²⁹ *Ibidem*, s. 85–98.

³⁰ W. Kojs, *O edukacji i jej priorytetach*, [w:] *Edukacja narodowym priorytetem. Księga jubileuszowa w 85. rocznicę urodzin profesora Czesława Kupisiewicza*, Sosnowiec 2009, s. 137.

³¹ Cz. Kupisiewicz, Cz. Banach, *Strategia rozwoju edukacji do roku 2020*, [w:] *Strategia rozwoju Polski do roku 2020 roku*, t. II, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium

bilności zawodowej, społecznej i przestrzennej, eksplozję informacyjną, wzrost roli nauki, techniki, technologii i organizacji pracy, rozwój środków masowej komunikacji społecznej, wzrost zasobów czasu wolnego oraz przeobrażenia w dziedzinie kontaktów międzyludzkich.

Szczególną rolę edukacji w procesie przemian społecznych zaznaczono w Białej Księdze Komisji Europejskiej: „Szkoła musi się przystosować do nowych wymagań, stać się instrumentem niezastąpionym w rozwoju osobowym i integracji społecznej jednostki. Dużo się od niej wymaga, gdyż dużo może ona dać”³².

Edukacja dla bezpieczeństwa w programach kształcenia ogólnego

Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom przez państwo w XXI wieku wymaga rozwijającego się, opartego na wiedzy i komunikacji informacyjnej społeczeństwa. Stąd też szczególne miejsce w polityce państwa zajmuje system edukacji, polityka edukacyjna, jej cele i zadania. System edukacji musi nadążać za zmianami cywilizacyjnymi oraz problemami współczesnego świata. Rolę państwa w tym zakresie wskazuje Cz. Banach:

Państwo wyznacza kierunek rozwoju edukacji, wpływa na aksjologię pedagogiczną i koncepcje kształcenia, wyznacza podstawowe treści kształcenia, prowadzi odpowiednią politykę kształcenia i zatrudnienia nauczycieli, a także zapewnia podstawowe wartości materialno-ekonomiczne i społeczne dla uspołecznienia szkoły i systemu edukacji³³.

Interesującym zagadnieniem wydaje się być analiza edukacji XXI wieku w kontekście bezpieczeństwa państwa. M. Gołaszewska zaprezentowała kanon pedagogiki, który nazwała algorytmem edukacyjnym. Punktami tego algorytmu są:

- celowe działanie edukowania,
- równowaga między krytycyzmem a postawą rewerencji oraz między innowacyjnością a tradycjonalizmem,
- nakierowanie wysiłków, pracy, rozwoju na perfekcjonizm lub przyjęcie reguły porzeczawania na „przyzwoitym minimum życiowym”,

PAN, Warszawa 2000.

³² Biała Księga Komisji Europejskiej, „Nauczanie i uczenie się. Na drodze do uczącego się społeczeństwa”, Warszawa 1997, s. 51.

³³ Cz. Banach, *Polska szkoła i system edukacji – przemiany i perspektywy*, Toruń 1997, s. 11.

- partnerstwo wychowawcy z wychowankiem przeciwko autorytaryzmowi edukacyjnemu,
- patriotyzm lokalny drogą do umiędzynarodowienia kultury,
- uznanie człowieka za dobrego z natury lub założenie, że ma skłonności do zachowań negatywnych; swoboda rozwojowa lub preferowanie rygorystycznego systemu wychowawczego sterowanego instytucjonalnie,
- uwzględnianie w systemie edukacyjnym różnic indywidualnych lub uznanie edukacji obiektywistycznej,
- nastawienie systemu edukacyjnego na osoby wybitnie zdolne, a stosowanie dopingu wobec osób słabszych,
- wpływanie edukacyjne poprzez karanie i nagradzanie,
- nastawienie na doskonalenie wybitnych uzdolnień w określonej dziedzinie albo dbałość o wszechstronność³⁴.

Zadaniem edukacji dla bezpieczeństwa jest przygotowanie kolejnych pokoleń do biernego lub czynnego uczestniczenia w działaniach zapewniających bezpieczeństwo państwa. Egzystencjalne cechy Polaków w kontekście bezpieczeństwa M. Gołaszewska ujmując następująco: witalność narodu, wola przetrwania i rozwoju, podejmowanie najtrudniejszych zadań, zdolność przetrwania w najtrudniejszych warunkach, wola walki i wiara w zwycięstwo, wizja wspaniałej przyszłości i tradycjonalizm, patriotyzm w dawnym stylu, integracja w obliczu niebezpieczeństwa narodowego lub w walce o wysokie wartości, skłonność do manifestacji, potrzeby bycia z innymi, zmienność kierunków działania, poparcia opcji politycznych, jednoznaczność postaw wobec innych narodów, państw, grup etnicznych, stanowczość³⁵.

W *Strategii rozwoju edukacji na lata 2007–2013* przyjęto następującą definicję: „Edukacja to spójny system kształcenia i wychowania obejmujący różne poziomy kształcenia w formach instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych”³⁶.

Szczególną rolę w rozwijaniu edukacji, w tym edukacji dla bezpieczeństwa, odgrywa szkoła i nauczyciel. Podkreślone zostało to w Ustawie o systemie oświaty, Karcie Nauczyciela i nowej Podstawie programowej kształcenia ogólnego. Ustawa o systemie oświaty zakłada, że system oświaty ma zapewnić w szczególności: „upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o bezpieczeństwie oraz kształtowanie właściwych postaw wobec zagrożeń i sytuacji nadzwyczajnych”. Ministerstwo Edukacji Narodowej w uzgodnieniu z Ministerstwem Obrony Narodowej

³⁴ M. Gołaszewska, *Polska dla XXI wieku. Wychowanie dla najwyższych dóbr kultury – szkic z pogranicza antropologii filozoficznej, estetyki i pedagogiki*, [w:] *Edukacja zorientowana na XXI wiek*, pod red. J. Gajdy, Lublin 2000, s. 24–25.

³⁵ Ibidem, s. 34–35.

³⁶ http://www.men.gov.pl/oswiata/biezace/strategia_2007_2013.pdf, s.26 [10.10.2012].

wprowadziło w Podstawie programowej nowy przedmiot nauczania – edukacja dla bezpieczeństwa, który zastąpił dotychczasowy przedmiot przysposobienie obronne. W programie uwzględniono zagadnienia bezpieczeństwa kompleksowo, a działania edukacyjne skoncentrowano na problematyce zagrożeń pokojowych, zdarzeniach kryzysowych oraz sposobach zachowania w tych sytuacjach. Koncepcję tego przedmiotu oparto na oczekiwaniach społecznych oraz na współczesnym pojmowaniu bezpieczeństwa. Położono nacisk na zagadnienia priorytetowe dla bezpieczeństwa. Uznając potrzebę bezpieczeństwa za jedną z podstawowych oraz niezbywalne prawo człowieka, kształcenie zorientowano na radzenie sobie z wieloma różnymi zagrożeniami. Bowiern trzeba odejść od tradycyjnego rozumienia bezpieczeństwa jako zdolności do przeciwdziałania zagrożeniom ze wnątrznym, kojarzonym zazwyczaj z działaniami wojennymi na rzecz umiejętności właściwego zachowania się w sytuacjach różnych zagrożeń, takich jak pożary, powodzie, wypadki i katastrofy drogowe itp., które mogą mieć miejsce w najbliższym otoczeniu ucznia, włączając w to umiejętność niesienia pierwszej pomocy.

Podstawa programowa kształcenia ogólnego zawiera wymagania ogólne oraz wymagania szczegółowe w III i IV etapie edukacyjnym, które należy zrealizować na przedmiocie Edukacja dla bezpieczeństwa. Pełen zestaw celów kształcenia przedstawiony został poniżej na podstawie Załącznika nr 4 do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 roku w sprawie Podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół. Załącznik ten nosi tytuł: Podstawa programowa kształcenia ogólnego dla gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych, których ukończenie umożliwia uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego³⁷.

Cele kształcenia (wymagania ogólne) w III etapie edukacyjnym (gimnazjum) są następujące:

- I. Znajomość powszechnej samoobrony i ochrony cywilnej.
- II. Przygotowanie do działania ratowniczego (uczeń zna zasady prawidłowego działania w przypadku wystąpienia zagrożenia życia i zdrowia).
- III. Nabycie umiejętności udzielania pierwszej pomocy (uczeń umie udzielać pierwszej pomocy w nagłych wypadkach).

Cele kształcenia (wymagania ogólne) w IV etapie edukacyjnym (szkoła ponadgimnazjalna – zakres podstawowy) to:

- I. Znajomość struktury obronności państwa (uczeń rozróżnia struktury obronności państwa, rozumie ich rolę, zna formy spełniania powinności obronnych przez organy administracji i obywateli).

³⁷ Dz.U. 2009 r., Nr 4, poz. 17.

- II. Przygotowanie do sytuacji zagrożeń (uczeń zna zasady postępowania w przypadku wystąpienia zagrożenia życia, zdrowia lub mienia; zna zasady planowania i organizowania działań).
- III. Opanowanie zasad pierwszej pomocy (uczeń umie udzielać pierwszej pomocy poszkodowanym w różnych stanach zagrażających życiu i zdrowiu). Treściami nauczania – wymaganiami szczegółowymi w III etapie edukacyjnym (gimnazjum) są:
- 1) Główne zadania ochrony ludności i obrony cywilnej (uczeń omawia podstawy prawne funkcjonowania ochrony ludności i obrony cywilnej w Rzeczypospolitej Polskiej; wymienia podstawowe dokumenty ONZ regulujące funkcjonowanie obrony cywilnej w świecie).
 - 2) Ochrona przed skutkami różnorodnych zagrożeń (uczeń przedstawia typowe zagrożenia zdrowia i życia podczas powodzi, pożaru itp.; omawia zasady ewakuacji ludności, zwierząt z terenów zagrożonych; wyjaśnia zasady zaopatrzenia ludności ewakuowanej w wodę i żywność; charakteryzuje zagrożenia pożarowe w domu, szkole i najbliższej okolicy; wyjaśnia, jak należy gasić zarzewie ognia; wyjaśnia, jak należy gasić odzież palącą się na człowieku; omawia zasady zachowania się podczas wypadków i katastrof komunikacyjnych, technicznych i innych; uzasadnia potrzebę przeciwdziałania panice).
 - 3) Źródła promieniowania jądrowego i jego skutki (uczeń omawia wpływ środków promieniotwórczych na ludzi, zwierzęta, żywność i wodę; wymienia sposoby zabezpieczenia żywności i wody przed skażeniami; wyjaśnia znaczenie pojęć: odkażanie, dezaktywacja, dezynfekcja, deratyzacja; wyjaśnia, na czym polegają zabiegi sanitarne i specjalne).
 - 4) Oznakowanie substancji toksycznych na środkach transportowych i magazynach (uczeń wymienia rodzaje znaków substancji toksycznych i miejsca ich eksponowania; rozpoznaje znaki substancji toksycznych na pojazdach i budowlach; wyjaśnia zasady postępowania w przypadku awarii instalacji chemicznej, środka transportu lub rozszczelnienia zbiorników z substancjami toksycznymi; wykorzystuje różne materiały na zastępcze środki ochrony dróg oddechowych i skóry).
 - 5) Ostrzeganie ludności o zagrożeniach, alarmowanie (uczeń definiuje i rozpoznaje rodzaje alarmów i sygnałów alarmowych; charakteryzuje zasady zachowania się ludności po ogłoszeniu alarmu; umie zachować się w szkole po ogłoszeniu alarmu).
 - 6) Bezpieczeństwo i pierwsza pomoc (uczeń uzasadnia znaczenie udzielania pierwszej pomocy; omawia zasady postępowania aseptycznego i bezpiecznego dla ratownika; wzywa odpowiednią pomoc; rozpoznaje stopień zagrożenia osoby poszkodowanej i wyjaśnia zasady bezpiecznego postępowania w rejonie

wypadku; omawia zasady zabezpieczenia miejsca wypadku; wyjaśnia, jak należy udzielać pomocy w wypadku drogowym, podczas kąpieli, załamania lodu, porażenia prądem; omawia sposób wynoszenia poszkodowanego ze strefy zagrożenia; rozpoznaje stan przytomności, bada oddech i tętno; wymienia zagrożenia dla osoby nieprzytomnej; układa osobę nieprzytomną w pozycji bezpiecznej; wykonuje samodzielnie resuscytację krążeniowo-oddechową; udziela pomocy osobie porażonej prądem; wyjaśnia, dlaczego duży krwotok i wstrząs pourazowy zagrażają życiu; tamuje krwotok za pomocą opatrunku; udziela pomocy przy złamaniach i zwichnięciach; udziela pomocy przy zatruciach: pokarmowych, lekami, gazami, środkami chemicznymi; omawia skutki działania niskiej i wysokiej temperatury na organizm ludzki; udziela pomocy osobie poszkodowanej przy oparzeniu termicznym i chemicznym).

Treści nauczania – wymagania szczegółowe w IV etapie edukacyjnym (szkoła ponadgimnazjalna – zakres podstawowy) to:

- 1) System obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Powinności obronne władz samorządowych, instytucji i obywateli. Uczeń wymienia i uzasadnia polityczne oraz militarne warunki gwarancji bezpieczeństwa państwa; wymienia obowiązki obywateli w zakresie powinności obronnych.
- 2) Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej. Uczeń przedstawia i charakteryzuje organizację Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; wymienia rodzaje wojsk oraz służb w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.
- 3) Ochrona ludności i obrona cywilna. Uczeń wyjaśnia podstawowe zasady międzynarodowego prawa humanitarnego; identyfikuje obiekty opatrzone międzynarodowymi znakami ochrony zabytków; wymienia podstawowe środki ochrony ludności; wymienia sposoby i środki ochrony zwierząt; rozpoznaje rodzaje sygnałów alarmowych i zna obowiązki ludności po usłyszeniu alarmu; wskazuje drogi ewakuacji w szkole, omawia zasady ewakuacji ludności i środków materiałowych; potrafi ewakuować się z budynku w trybie alarmowym.
- 4) Zagrożenia czasu pokoju, ich źródła, przeciwdziałanie ich powstawaniu, zasady postępowania w przypadku ich wystąpienia i po ich ustąpieniu. Uczeń wymienia zagrożenia czasu pokoju i wyjaśnia, na czym polegają; wyjaśnia, na czym polega właściwe postępowanie w momentach wystąpienia poszczególnych zagrożeń; wymienia i charakteryzuje źródła zagrożeń w najbliższym otoczeniu szkoły oraz domu; przedstawia zasady działania w przypadku zagrożeń czasu pokoju (np. awarii, katastrofy komunikacyjnej, budowlanej), podczas przebywania w domu, szkole, miejscu rekreacji i na trasie komunikacyjnej; wyjaśnia zasady postępowania związane z wyszukiwaniem i wynoszeniem ofiar oraz osób zagrożonych z rejonów porażenia; wskazuje sposoby zapobiegania panice podczas zagrożeń; uzasadnia konieczność przestrzega-

- nia zasad bezpieczeństwa własnego i innych ludzi podczas różnorodnych zagrożeń; omawia zasady postępowania w czasie zagrożenia terrorystycznego.
- 5) Zagrożenia występujące podczas wojny. Uczeń charakteryzuje środki rażenia; wymienia konwencjonalne rodzaje broni współczesnego pola walki; wyjaśnia, na czym polega właściwe postępowanie ludności w rejonach rażenia bronią konwencjonalną; wymienia i wyjaśnia zasadę działania indywidualnych środków ochrony przed bronią masowego rażenia; wymienia zbiorowe środki ochrony przed bronią konwencjonalną; wyjaśnia znaczenie zastępczych budowli ochronnych; omawia zasady ewakuacji z terenów zagrożonych.
 - 6) Pierwsza pomoc w nagłych wypadkach (zachowanie ratownika). Uczeń omawia podstawowe zasady postępowania ratownika w miejscu wypadku; ocenia sytuację w miejscu wypadku; zabezpiecza miejsce wypadku i wzywa profesjonalną pomoc; omawia zasady zapewnienia bezpieczeństwa ratownikowi, poszkodowanemu i świadkom zdarzenia; wymienia środki przydatne przy udzielaniu pierwszej pomocy; ocenia stan poszkodowanego i demonstruje sposób skontrolowania jego funkcji życiowych; udziela pierwszej pomocy w przypadkach oparzeń, złamań i zwichnięć, krwotoków, dławienia się ciałem obcym, utraty przytomności, utraty oddechu, zatrzymania krążenia, wstrząsu pourazowego.

Podstawa programowa kształcenia ogólnego zawiera również zalecane warunki i sposób realizacji Edukacji dla bezpieczeństwa. W ramach tego przedmiotu uczniowie odbywają przysposobienie obronne i zdobywają umiejętności z zakresu zachowania się w sytuacjach kryzysowych. Zadaniem nauczyciela jest wyrabianie u uczniów nawyków oraz opanowanie zasad działania ratowniczego, szczególnie z zakresu udzielania pierwszej pomocy podczas wypadku lub innych zagrożeń.

Podczas zajęć edukacyjnych obejmujących ćwiczenia w zakresie udzielania pierwszej pomocy i ratownictwa w oddziałach liczących więcej niż 30 uczniów wskazany jest podział na grupy. W czasie ferii letnich mogą być organizowane specjalistyczne obozy szkoleniowo-wypoczynkowe z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa. Na IV etapie edukacyjnym, po zrealizowaniu treści nauczania z zakresu „Ochrona ludności i obrona cywilna”, celowe jest sprawdzenie umiejętności uczniów w praktycznej ewakuacji z budynku szkoły.

Ze względu na dynamiczny rozwój cywilizacyjny i uprzemysłowienie stale wzrasta liczba czynników powodujących bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia człowieka. Również postępująca degradacja środowiska naturalnego stwarza poważne zagrożenia ekologiczne. Dlatego też edukację społeczeństwa i przygotowanie go do radzenia sobie w tych warunkach należy traktować jako ważne wyzwanie dla władz, instytucji bezpieczeństwa narodowego, systemu edukacji, a nawet pojedynczych obywateli.

Treści nauczania ujęte w Podstawie programowej do przedmiotu Edukacja dla bezpieczeństwa dla zapewnienia wysokiej efektywności kształcenia powinny być połączone z zajęciami praktycznymi, aby umiejętności potrzebne w codziennym życiu, w sytuacjach zagrożeń i nieszczęśliwych wypadków były dodatkowo utrwalone.

Dopełnieniem treści nauczania jest problematyka funkcjonowania systemu obronności państwa, w tym Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Szkolne programy powinny uwzględniać także lokalne warunki i zagrożenia, których wystąpienie na danym terenie wydaje się najbardziej prawdopodobne.

Zwracana jest uwaga na konieczność wsparcia realizacji programu tego przedmiotu ze strony kluczowych instytucji bezpieczeństwa – Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Sił Zbrojnych RP. Wsparcie to powinno polegać na udziale w niektórych zajęciach przedstawicieli powyższych instytucji, pomocy w organizowaniu pokazów wykorzystania specjalistycznego sprzętu oraz infrastruktury, przygotowywaniu pomocy dydaktycznych. Należy wręcz położyć nacisk na nawiązywanie współpracy między szkołami a lokalnymi jednostkami Policji, PSP, ośrodkami szkolenia i jednostkami wojskowymi.

Zadania systemu edukacji w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa

Ważnym zadaniem w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego jest stworzenie systemu edukacji obywatelskiej dzieci, młodzieży i dorosłych. Podstawowym celem systemu edukacji będzie więc przekazywanie wiedzy i kształtowanie umiejętności niezbędnych do skutecznego i racjonalnego działania w warunkach pokoju i stanach nadzwyczajnych. Bardzo ważne będzie również rozwijanie świadomości o powinnościach obywateli na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa oraz kształtowanie postaw patriotycznych.

Program nauczania Edukacji dla bezpieczeństwa powinien być tak realizowany, aby przyszli obywatele zostali przygotowani do wykonywania zadań wynikających z sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa narodowego.

Budowanie społeczeństwa opartego na wiedzy i tworzenie wykształconych zasobów osobowych, upowszechnianie innowacyjności i nowych technologii powinno być priorytetem działań, które wspierają system bezpieczeństwa państwa. Działania muszą się koncentrować na odpowiednim przygotowaniu kadry pedagogicznej, tworzeniu warunków w szkołach, które zapewnią właściwy poziom podstawowego przeszkolenia uczniów w zakresie bezpieczeństwa. Pomocne będzie zintensyfikowanie działań na rzecz rozwoju partnerstwa szkoły i służb mundurowych oraz wspieranie wszelkich inicjatyw związanych z tą problematyką.

Niezbędna będzie także aktywizacja środowisk nauczycielskich i pracowników szkół wokół problemów bezpieczeństwa i obronności. Nacisk należy położyć także na promowanie zagadnień bezpieczeństwa wśród obywateli.

Jednym z zasadniczych celów polityki edukacyjnej państwa i polityki bezpieczeństwa powinna być dbałość o jak najlepsze wykształcenie najszerszych warstw społeczeństwa. Dobrze i właściwie wykształcony naród stanowi gwarancję dobrobytu, rozwoju i suwerenności państwa. Kształcenie obywateli musi także polegać na doskonaleniu obywatelskim, społecznym i moralnym. Wymaga to stworzenia warunków współpracy i współdziałania rodziny, szkoły, wojska, organizacji młodzieżowych i całego społeczeństwa. Właściwe kształcenie i wychowanie młodych pokoleń młodzieży to świadoma potrzeba budowania społeczeństwa patriotycznego, szanującego godność osoby ludzkiej, aktywnego w życiu społecznym i zawodowym.

Gen. broni prof. dr inż. T. Jemioło wychowanie dla bezpieczeństwa określa

jako intencjonalne wpływanie na dążenia do trwania, przetrwania i rozwoju oraz zwiększania szansy na doskonalenie życia indywidualnego i społecznego, dzięki naturalnej aktywności (wojennej i pokojowej), modelowanej uniwersalnymi wartościami: prawdą, dobrem, pięknem i sprawiedliwością, wiarą, nadzieją i miłością. Inaczej, wychowanie dla bezpieczeństwa jest sposobieniem ludzi do walki (wojny) i pracy (pokoju), aby doskonalić lub stabilizować ich życie³⁸.

Takie ujęcie edukacji wskazuje na konieczność uwzględniania w procesie kształcenia i wychowania zagadnień wojskowych i pozawojskowych. Elementem strategii edukacji dla bezpieczeństwa w XXI wieku jest wykształcenie nie tylko konsumentów, ale także twórców bezpieczeństwa.

E.A. Wesołowska zwraca uwagę na następujące priorytety w edukacji:

- upowszechnianie wiedzy o współczesnych zagrożeniach w celu kształtowania bezpiecznej przyszłości świata i ludzi,
- wiedza o zagrożeniach ma opierać się na przekonaniu, że człowiek może poprawić i zmienić to, co mu zagraża oraz pobudzić do aktywnej działalności,
- działanie ma być oparte na uniwersalnych wartościach: prawo do życia, do wolności, do sprawiedliwości, do poszanowania godności,
- ważne są również więzi z narodem oraz wartości utożsamiane z ojczyzną i patriotyzmem,

³⁸ T. Jemioło, *Edukacja obronna w świetle strategii bezpieczeństwa*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji naukowej*, red. nauk. Z. Krużewski, A. Szerauc, Płock 2000, s. 25.

- celem działania ma być wizja i program świata oraz mobilizacja zasobów materialnych, ludzkich i etycznych do wyzwalania się ze współczesnych zagrożeń³⁹.

R. Stępień wskazuje cel ogólny edukacji dla bezpieczeństwa oraz cele szczegółowe. Celem ogólnym jest „kształtowanie i rozwijanie świadomości obronnej Polaków tak, by nie tylko potrafili oni możliwie szybko i trafnie przewidywać różnorodne zagrożenia, ale także określać je i aktywnie uczestniczyć w przedsięwzięciach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w różnych środowiskach społecznych”⁴⁰. Do celów szczegółowych zalicza natomiast kształtowanie poczucia odpowiedzialności i współodpowiedzialności za bezpieczeństwo kraju, rozbudzanie zainteresowań problematyką obronną, upowszechnianie wiadomości i kształtowanie umiejętności z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa (w czasie pokoju, kryzysy i wojny), przygotowanie do działania w zespole, rozwijania umiejętności kierowniczych i nastawień prospołecznych⁴¹.

Zwraca uwagę ponadto na bardzo szeroki kontekst edukacyjny problematyki bezpieczeństwa i obronności: wychowanie patriotyczne, edukację ekologiczną, edukację zdrowotną, wychowanie fizyczne, wychowanie do aktywnego udziału w życiu gospodarczym, a także trzy obszary współczesnego kształtu edukacji dla bezpieczeństwa: wartości, procesy edukacyjne oraz uwarunkowania kulturowe, polityczne, prawne i militarne.

Zakończenie

System edukacji i szkołę XXI wieku musi charakteryzować nowoczesność i otwartość na zmiany. Działalność edukacyjna szkoły współczesnej musi uwzględniać nowe treści kształcenia, nowoczesne metody, pogłębiającą się wiedzę o wychowaniu i kształceniu oraz oczekiwania środowiska lokalnego, w tym młodzieży i rodziców. Zmiany wprowadzane w różnych dziedzinach, w tym dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, rzutują na pracę i funkcjonowanie szkoły. Wdrażanie nowych programów nauczania wpływa na rozwój szkoły, ale równocześnie stawia przed nią nowe zadania, jak również ogromną odpowiedzialność za rezultaty wprowadzanych zmian. Doskonalenie systemu edukacji w kontekście nowych zadań wymaga podejmowania różnorodnych przedsięwzięć wdrożeniowych i nowatorskich. System edukacji musi nowocześnie pojmować pro-

³⁹ E.A. Wesołowska, *Kształtowanie świadomości globalnej wobec wyzwań XXI wieku*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa...*, s. 39–41.

⁴⁰ R. Stępień, *Współczesny kształt edukacji dla bezpieczeństwa – teoria i praktyka*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa...*, s. 50.

⁴¹ *Ibidem*, s. 50–51.

ces uczenia się ucznia, nauczyciela i szkoły jako organizacji, musi być otwarty na zmiany, optymalnie wykorzystywać warunki danej szkoły w realizacji celów kształcenia i wychowania.

Abstract

Influence of the society's education on state security

This paper presents the role and significance of the society's education in realizing one of the elementary functions of a state – the protective function. It seems crucial to draw attention to the problem in the context of new challenges and demands of the modern times. The paper shows the multidimensional character of the notion of education and its influence on the level of civilizational development and the level of state security, in the new domestic and global circumstances.

Due to the fact that the modern world poses many dangers, the notion of security becomes especially important, and even more so – the need to teach about the threats and dangers and the ways of coping with them.

The paper presents the general and the specific requirements of the security education programmes at different levels of school education, in the context of realizing the general education programme, the goal of which should be providing the youth, or even children, with the knowledge, skills and competences indispensable to act appropriately in a life-threatening situation, or in face of other dangers.

Literatura przedmiotu

Andrukowicz W., *Edukacja integralna*, Kraków 2001

Banach C., *Polska szkoła i system edukacji – przemiany i perspektywy*, Toruń 1997

Banach Cz., *Z polską edukacją w XXI wiek. Wyzwania i zadania*, Jelenia Góra 2000

Biała Księga Komisji Europejskiej, „Nauczanie i uczenie się. Na drodze do uczącego się społeczeństwa”, Warszawa 1997

Damrosz J., *Ojczyzna i jej regiony (region, regionalizm, edukacja lokalno-regionalna i etniczna)*, Płock 2007

„Edukacja. Jest w niej ukryty skarb”. Raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji do spraw edukacji dla XXI wieku pod przewodnictwem Jacquesa Delorsa, Warszawa 1998

Encyklopedia pedagogiczna XXI wieku, t. 1, Warszawa 2006

Gołaszewska M., *Polska dla XXI wieku. Wychowanie dla najwyższych dóbr kultury – szkic z pogranicza antropologii filozoficznej, estetyki i pedagogiki*, [w:] *Edukacja zorientowana na XXI wiek*, red. J. Gajda, Lublin 2000

Jemiolo T., *Edukacja obronna w świetle strategii bezpieczeństwa*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeń-*

Wpływ edukacji społeczeństwa na bezpieczeństwo państwa

- stwa Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji naukowej*, red. nauk. Z. Kruszewski, A. Szerauc, Płock 2000
- Kaszlińska K., *Edukacja obywatelska*, [w:] *Edukacja społeczeństwa w XXI wieku*, red. S. Kunikowski i A. Kryniecka-Piotrak, Warszawa 2009
- Kojs W., *O edukacji i jej priorytetach*, [w:] *Edukacja narodowym priorytetem. Księga jubileuszowa w 85. rocznicę urodzin profesora Czesława Kupisiewicza*, Sosnowiec 2009
- Kupisiewicz C., Banach Cz., *Strategia rozwoju edukacji do roku 2020*, [w:] *Strategia rozwoju Polski do roku 2020 roku*, t. II, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa 2000
- Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wrocław 1999
- Łomny Z., *Człowiek i edukacja wobec przemian globalnych*, Radom 1996
- Pastwa F., *Człowiek – środowisko – zagrożenia*, [w:] *Człowiek. Środowisko. Zagrożenia*, red. M. Zduński, Jelenia Góra 2000
- Petrykowski P., *Edukacja regionalna. Problemy podstawowe i otwarte*, Toruń 2003
- Stępień R., *Edukacja dla bezpieczeństwa*, [w:] *Leksykon pojęć dydaktyczno-wychowawczych*, Warszawa 2000
- Stępień R., *Współczesny kształt edukacji dla bezpieczeństwa – teoria i praktyka*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji naukowej*, red. nauk. Z. Kruszewski, A. Szerauc, Płock 2000
- Szyszkowska M., *Nowe idee w kształtowaniu świadomości jednostek*, [w:] *Edukacja społeczeństwa w XXI wieku*, red. S. Kunikowski i A. Kryniecka-Piotrak, Warszawa 2009
- Tkaczyk L., *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Edukacja społeczeństwa w XXI wieku*, red. S. Kunikowski i A. Kryniecka-Piotrak, Warszawa 2009
- Wenta K., *Zmiany społeczne i edukacja w XXI wieku*, [w:] *Edukacja społeczeństwa w XXI wieku*, red. S. Kunikowski i A. Kryniecka-Piotrak, Warszawa 2009
- Wesołowska E.A., *Kształtowanie świadomości globalnej wobec wyzwań XXI wieku*, [w:] *Edukacja dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji naukowej*, red. nauk. Z. Kruszewski, A. Szerauc, Płock 2000
- Włoch S., *Edukacja ku samodzielności podstawą rozwoju współczesnego człowieka*, [w:] *Pedagogika wobec przemian i reform oświatowych*, red. nauk. G. Miłkowska-Olejniczak, K. Uzdziński, Zielona Góra 2000

Dobre prawo jako element Strategii Bezpieczeństwa Narodowego

Zagadnienie dobrego prawa było wielokrotnie przedmiotem analizy zarówno w doktrynie¹, jak i w orzecznictwie Sądu Najwyższego², Naczelnego Sądu Administracyjnego³ oraz Trybunału Konstytucyjnego⁴. Należy jednak podkreślić, iż nie istnieje jedno właściwe znaczenie tego pojęcia, które mogłoby służyć jako kryterium pozwalające ustalić, czy daną regulację tym mianem można określić, czy też nie. Zanim więc przejdziemy do omówienia związku pomiędzy dobrym prawem a strategią bezpieczeństwa, konieczne jest już na wstępie uściślenie, jak owo „dobre prawo” będzie w niniejszej analizie rozumiane. Z pomocą przychodzi tu jeden z najwybitniejszych filozofów prawa, dla którego problematyka dobrego prawa nie była obojętna i który poprzez własne filozoficzno-prawne analizy przyczynił się do poprawienia jakości prawa. Lon L. Fuller należał do tej grupy badaczy, dla których wskazywanie konkretnych rozwiązań problemów pojawiających się w praktyce tworzenia i stosowania prawa było podstawowym celem pracy, a poprzez zastosowanie proponowanych wskazówek owe problemy miały

¹ *Dobre prawo złe prawo w kręgu myśli Gustawa Radbrucha*, red. P. Mochnaczeński, A. Kociolek-Pęksa, Warszawa 2009; H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2008; K. Dybowski, *Czy dobre prawo odbiera chleb adwokatom?*, „Palestra” 1991, nr 5–7, s. 42, A. Bierć, *Racjonalna procedura prawodawcza jako podstawa dobrego prawa*, „Studia Prawnicze” 2005, nr 4, s. 5.

² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2006 r., I CSK 159/2006.

³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 2004 r. FSK 32/2004; z dnia 5 maja 2004 r., FSK 25/2004; z dnia 5 maja 2004 r. FSK 24/2004; z dnia 7 kwietnia 2004 r., FSK 17/2004

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK) z dnia 18 grudnia 2002 r. K. 43/2001; z dnia 11 maja 2007 r., K. 2/2007; z dnia 19 lutego 2003 r., P. 11/2002; z dnia 24 czerwca 2002 r., K. 14/2002.

być rozwiązywane. To właśnie autorowi *Moralności prawa* zawdzięczamy ustalenie katalogu wymogów, które dobre prawo winno spełniać i choć od pierwszego wydania jego dzieła upłynęło prawie pięćdziesiąt lat, zawarte w nim postulaty są wciąż aktualne.

Zacznijmy więc od krótkiego omówienia podstawowych założeń filozofii prawa Fullera związanych z dobrym prawem. Następnie przejdziemy do przedstawienia strategii bezpieczeństwa narodowego, jej głównych założeń i związków z prawem, a dokładnie z dobrym prawem. Wskażemy, jak te dwie pozornie niezależne kwestie są ze sobą związane. Na koniec wskażemy rolę prawodawcy w realizacji założeń strategii bezpieczeństwa w kontekście tworzenia dobrego prawa.

Lon Fuller jest przedstawicielem koncepcji prawa natury o zmiennej treści, opartej na katalogu minimalnych warunków formalnych, które tworzą tak zwaną wewnętrzną moralność prawa. Jego moralność praw nie jest „w istocie niczym innym jak zespołem wymogów technicznych, którym system zasad postępowania, nie tylko prawa, musi się kierować, aby był skutecznym regulatorem zachowań ludzi”⁵. Istotą koncepcji zaprezentowanej głównie w *Moralności prawa* jest sformułowanie kanonów wewnętrznej moralności prawa. Kanony te to:

- 1) wymóg ogólności, czyli istnienia ogólnych zasad, którym ma być podporządkowane ludzkie zachowanie, oznacza to, że prawo nie powinno zawierać nazw własnych,
- 2) wymóg ogłaszania prawa w sposób, który pozwalałby zapoznać się adresatom z regulacją prawną,
- 3) wymóg niedziałania prawa wstecz (Fuller dopuszcza w wyjątkowych sytuacjach naruszenie tej zasady),
- 4) wymóg jasności prawa,
- 5) wymóg niesprzeczności systemu prawa,
- 6) wymóg, by prawo nie wymagało rzeczy niemożliwych (*impossibillum nulla obligatio est*),
- 7) wymóg trwałości prawa, który nie oznacza jego niezmienności, ale by prawo nie zmieniało się zbyt często,
- 8) wymóg zgodności między działaniem urzędowym a prawem⁶.

Dla Fullera wymienione kanony stanowią o tym, czy prawo będzie „wewnętrznie zintegrowane, społecznie funkcjonalne oraz czy nie będzie dawać podstaw do powstawania negatywnych skutków ubocznych”⁷. Należy jednak zgodzić się z Adamem Podgóreckim, że kanony te są raczej wyrazem ogólnej społecznej wie-

⁵ A. Łopatka, *Słowo wstępne*, [w:] L.L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 1978, s. 9.

⁶ M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000, s. 168–170.

⁷ A. Pogórecki, *Wprowadzenie. Prawo a moralność*, [w:] L.L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 1978, s. 16–17.

dzy dotyczącej zasad tworzenia prawa w taki sposób, by osiągało ono społecznie pożądane przez prawodawcę skutki przy minimalnych kosztach negatywnych, a nie „jakiejś wyższej wewnętrznej moralności”⁸. Wymienione fullerowskie kano-ny składające się na pojęcie dobrego prawa przywodzą na myśl wymogi, jakie stawia się współcześnie racjonalnemu prawodawcy w państwie demokratycznym. Wystarczy bowiem sięgnąć do formułowanych w doktrynie legislacyjnej dyrektyw racjonalnego tworzenia prawa, by zauważyć, jak dalece są one zbieżne. Nie ulega wątpliwości, że do ich sformułowania przyczyniła się koncepcja Fullera. Jednocześnie do przytoczonych kanonów z biegiem lat dołączyło szereg innych, będących rozwinięciem owych ośmiu zidentyfikowanych przez amerykańskiego filozofa prawa. Należą do nich wymóg zachowania odpowiedniego *vacatio legis*⁹, pewności prawa¹⁰, określoności przepisów¹¹ czy ochrony praw nabytych¹². Większość z wymienionych wymogów dotyczących tworzenia dobrego prawa znalazło swój wyraz w różnego rodzaju regulacjach wiążących podmioty tworzące przepisy prawa. W polskim systemie prawa są to zasady techniki prawodawczej (ZTP)¹³. W tym miejscu warto podkreślić, iż dla jakości tworzenia prawa w Polsce zasady techniki prawodawczej mają fundamentalne znaczenie i nierzadko stanowią argument za uznaniem danej regulacji za niezgodną z Konstytucją¹⁴. Według poglądów Trybunału Konstytucyjnego zasady techniki prawodawczej nie są dla prawodawcy formalnie wiążące, to jednak nie może on ignorować reguł

⁸ Ibidem, s. 17.

⁹ S. Wronkowska, *Publikacja aktów prawnych – przyczynek do dyskusji o państwie prawnym*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Toruń 2000; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2004.

¹⁰ U. Kosielińska, *Pewność w sferze stosowania prawa – kilka uwag*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005; S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, T. Zieliński, *Pewność prawa*, [w:] *Jakość prawa*, Warszawa 1996.

¹¹ T. Spyra, *Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego sądu konstytucyjnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2003, nr 3; S. Wronkowska, *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 10.

¹² K. Działocha, *Zasada ochrony praw nabytych w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawa człowieka, geneza, koncepcje, ochrona*, red. B. Banaszak, Wrocław 1993; T. Zieliński, *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 3.

¹³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*, Dz.U. 100.908.2002.

¹⁴ T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

w nich zawartych. Reguły te są prakseologicznym kanonem, który winien być respektowany przez ustawodawcę¹⁵.

Przede wszystkim prawodawca powinien formułować teksty prawne w możliwie najwyższym stopniu precyzyjnie i jednocześnie zrozumiale dla adresata normy. Właściwe rozumienie norm przez podmiot, do którego są one kierowane, jest warunkowane ich zrozumiałością, komunikatywnością. Norma spełniająca te wymogi może wpłynąć na decyzję adresata o wyborze określonego postępowania w sposób zamierzony przez prawodawcę¹⁶. Nie jest zadaniem łatwym spełnienie wymogu precyzyjności a jednocześnie zrozumiałości tekstu. Ma on być zrozumiały nie tylko dla idealnie racjonalnego podmiotu – organów stosujących prawo i profesjonalistów zajmujących się interpretacją prawa, lecz również dla „zwykłych” adresatów. Posługiwanie się przez prawodawcę językiem zbyt hermetycznym powoduje jego niekomunikatywność, niezrozumiałość, a przecież w państwie prawa nie może być takiej sytuacji, by ci, do których kierowane są normy prawne, nie byli w stanie ich zrozumieć¹⁷.

To właśnie zasady i reguły tworzenia tekstów prawnych zapisanych w ZTP są środkiem, który stanowi w swoim założeniu taki kompromis, który wskazuje potencjalnemu pomiotowi tworzącemu prawo, jak osiągnąć „odpowiednią precyzję języka”. „Odpowiednią” to znaczy jasność – precyzję obiektywną; taką, która dotyczy podmiotów profesjonalnych. Chodzi o to, by treść normy rekonstruowanej na podstawie poprawnie zredagowanego przepisu była zgodna z intencją prawodawcy, co nie jest zadaniem łatwym, na co wskazują orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zarzucające przepisom prawnym brak owej komunikatywności, zrozumiałości¹⁸.

Prawodawca, który z naruszeniem zasad poprawnej i przyzwoitej legislacji ustanawia przepisy dopuszczające różnorodne interpretacje tak przez obywatela jak i organy stosujące prawo, stwarza stan niepewności normatywnej. Wieloznaczność i nieprecyzyjność przepisów często powoduje nie tylko uznanie ich za niekonstytucyjne, ale także – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – jest przyczyną braku jednolitości w orzecznictwie¹⁹. A to możemy sprowadzić do braku pewności, lecz już nie tylko w sferze stanowienia, a także w sferze stosowania

¹⁵ J. Szczęsny, *Nakaz przyzwoitej legislacji*, „Glosa” 2002, nr 2, s. 34.

¹⁶ J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 105.

¹⁷ Wyroki TK z dn. 18. 12. 2002 r., K. 43/2001, OTK ZU 2002, Nr 7A, poz. 96, oraz z dn. 19. 02. 2003 r., P 11/2002, OTK ZU 2003, Nr 2A, poz. 12.

¹⁸ Wyroki TK z dnia 20 listopada 2002 r., K. 41/2002, OTK ZU 2002, Nr 6A, poz. 83, z dnia 16 grudnia 2003 r., SK 34/2003, OTK ZU 2003, Nr 9A, poz. 102, oraz z dnia 19 grudnia 2003 r., P 11/2002, OTK ZU 2003, Nr 2A, poz. 12.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., K. 41/2002, OTK ZU 2002, Nr 6A, poz. 83.

prawa. Nie ulega wątpliwości, iż określone brzmienie przepisów (sfera stanowienia) ma zasadniczy wpływ na stosowanie prawa, na pewność tego procesu.

Opisany powyżej przykład nie wyczerpuje oczywiście zagadnienia związanego z zasadami problematyki poprawnego formułowania tekstów prawnych, lecz pokazuje w dużym skrócie, jak ważne jest ich przestrzeganie i jakie są konsekwencje braku działań legislatora spełniających te wymogi. Jednocześnie należy przypomnieć, iż jest to jeden z kanonów składających się na dobre prawo, do których naszym zdaniem możemy również dołączyć szereg innych, jak: obowiązek dostatecznej ustawowej określoności regulacji ingerujących w prawa i wolności obywatelskie²⁰, ochrona praw słusznie nabytych, u podstaw której znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej planowania przyszłych działań²¹, zakaz stanowienia przepisów z wstecznym ich działaniem – *lex retro non agit*²², obowiązek ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis*²³, obowiązek takiego działania organów państwa – stanowienia i stosowania prawa – by prawo nie stawało się swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny²⁴, obowiązek poszanowania interesów w toku, tj. przedsięwzięć gospodarczych i finansowych rozpoczętych na gruncie dotychczasowych przepisów²⁵, obowiązek przestrzegania zasad przyzwoitej legislacji²⁶, zakaz zaskakiwania adresatów przepisów prawnych nowymi regulacjami prawnymi²⁷, obowiązek takiego działania organów, by realizowały one zasadę pewności prawa²⁸ (z której to zasady, co warto nadmienić, wynika szereg innych obowiązków, takich jak na przykład przewidywalność postępowania organów państwa, obowiązek realizacji zasady bezpieczeństwa prawnego)²⁹. W ramach zasady bezpieczeństwa prawnego można zidentyfikować, podobnie jak w przypadku zasady pewności prawa, szereg obowiązków państwa wobec obywateli, jak obowiązek ustanowienia odpowiednich przepisów

²⁰ Wyrok TK z dnia 27 listopada 1997 r., U 11/97

²¹ Wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., K. 18/99,

²² Orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 r., K. 1/88.

²³ Wyrok TK 25 listopada 2010 r., K 27/2009.

²⁴ Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/2000.

²⁵ Wyrok TK z dnia 7 lutego K 27/2000.

²⁶ Wyrok TK 14 lipca 2010 r., Kp 9/2009.

²⁷ Wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., K 19/2000.

²⁸ Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/2002.

²⁹ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/2002.

przejściowych³⁰, zakaz tworzenia przepisów sprzecznych z ukształtowanym systemem prawnym, naruszających istotę danej instytucji prawnej³¹.

Wymienione powyżej zasady szczegółowe wyprowadzone zostały z zasady zaufania obywatela do państwa, a wiążących organy państwa. Jednak nietrudno zauważyć, iż na sposób ich rozumienia i interpretacji wpłynęła panująca doktryna związana z tworzeniem dobrego prawa, prawa, które realizuje kanony fullerowskie i które zostały na ich gruncie sformułowane. Nie ulega wątpliwości, iż zasada zaufania wynikająca z art. 2 Konstytucji RP (z zasady demokratycznego państwa prawnego), zawiera zasadę bezpieczeństwa prawnego, co wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach. To właśnie zasada bezpieczeństwa często stanowiła wzorzec kontroli konstytucyjnej Trybunału i została również uwzględniona przez twórców obecnie przyjętej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej³². Jak wynika bowiem z analizy tego jakże fundamentalnego dokumentu, nie tylko elementy o charakterze militarnym decydują o stanie bezpieczeństwa państwa. O tym czy państwo rzeczywiście jest bezpieczne, decyduje szereg składowych, w tym właśnie związanych z tworzeniem prawa. Autorzy dokumentu wyraźnie odnieśli się do wymogów dotyczących zasad tworzenia prawa. Należy jednak podkreślić, iż podstawową kwestią poddaną analizie w Strategii jest zabezpieczenie państwa polskiego od strony militarnej. Jednak, o czym warto pamiętać, o stanie bezpieczeństwa państwa decyduje nie tylko potęga jego oręża. To właśnie między innymi realizacja zasad tworzenia dobrego prawa w państwie demokratycznym wpływa na stan bezpieczeństwa. Konieczne zatem jest poddanie analizie również zasad tworzenia takiego prawa. Nie są to wprawdzie najistotniejsze elementy bezpieczeństwa państwa, lecz ich zlekceważenie może mieć negatywne konsekwencje, o czym będzie mowa w dalszej części analizy.

Na wstępie opracowania przedstawiliśmy zagadnienie dobrego prawa, elementów tworzących kanony składających się na to pojęcie. Przejdziemy zatem do przedstawienia związku pomiędzy dobrym prawem a strategią bezpieczeństwa, rozpoczynając analizę od krótkiej prezentacji strategii bezpieczeństwa narodowego w Polsce, by przejść do roli zasad tworzenia w prawa w budowaniu owego bezpieczeństwa i tego, jakie to prawo winno być, by je zwiększać.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego jest dokumentem, którego źródła należy szukać w Doktrynie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, przyjętej uchwałą Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 roku. Akt ten został podjęty w związku z całkowitą zmianą sytuacji państwa polskiego po przemianach z roku

³⁰ Wyrok TK z dnia 8 stycznia 2009 r., P 6/2007.

³¹ Wyrok TK z dnia 29 października 2010 r., P 34/2008.

³² *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 2007.

1989. Polska będąca w poprzednim ustroju krajem pozbawionym *de facto* możliwości prowadzenia samodzielnej polityki bezpieczeństwa, musiała podjąć zasadnicze kroki celem opracowania własnej strategii bezpieczeństwa i obronności. Doktryna z roku 1990 wytyczała „generalne kierunki polityki obronnej, obowiązujące organy państwowe, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne i zawodowe oraz każdego obywatela”, zwracając przede wszystkim uwagę na kwestię realizacji bezpieczeństwa od strony militarnej. Miała ona być gwarantowana odpowiednimi siłami zbrojnymi, współpracą na tym polu na arenie międzynarodowej. Problemem jednak okazał się fakt, iż doktryna ta

była typową koncepcją okresu przejściowego. Nieaktualną już w momencie jej przyjęcia. Zbyt nieśmiała w spoglądaniu w przyszłość. Świadczącą jednakowoż o poszukiwaniach nowego podejścia i sygnalizującą stopniowe dystansowanie się od Układu Warszawskiego. Prawie równocześnie z przyjęciem tego dokumentu rozpoczęły się prace nad nową przyszłościową koncepcją strategiczną, właściwą dla nowych warunków pełnej samodzielności obronnej³³.

W roku 1992 powstał kolejny dokument, którego celem było dokonanie ustaleń podstawowych zadań i celów związanych z bezpieczeństwem państwa polskiego. Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiły rezultat prac zespołu międzyresortowego, utworzonego przy Biurze Bezpieczeństwa Narodowego na mocy zarządzenia Prezydenta RP z dnia 5 sierpnia 1991 r. W aktach tych odniesiono się do kwestii bezpieczeństwa państwa i objęto nią kwestie polityczne, wojskowe, gospodarcze, ekologiczne, społeczne i etniczne, kładąc główny nacisk na zagadnienie bezpieczeństwa od strony wojskowej. Od roku 1992 Polska przeszła szereg zmian, stając się członkiem wielu organizacji międzynarodowych, sojuszy polityczno-wojskowych, z których najważniejszy to członkostwo w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO)³⁴. Działania organów państwa od początku lat 90. były zdeterminowane dążeniem do przystąpienia do jednej z najważniejszych na świecie organizacji polityczno-wojskowych, co decydowało o kształcie polityki bezpieczeństwa RP. Intensyfikacja prac nastąpiła po roku 1997 z chwilą rozpoczęcia procesu akcesyjnego, lecz nowa strategia bezpieczeństwa i następnie strategia obronności zostały przyjęte i wprowadzone w życie dopiero około rok po tym, jak Polska stała się członkiem NATO³⁵. Efektem prac

³³ S. Koziej, *Ewolucja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w latach dwudziestych XX wieku*, <http://www.koziej.pl>.

³⁴ Polska jest członkiem NATO od roku 1999 r.

³⁵ Strategię obronności została przyjęła Rada Ministrów 23 maja 2000 r., po uprzednim

nad problematyką obronności był dokument „Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej” przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r. Bazując na postanowieniach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych aktów prawnych oraz kierując się ustaleniami „Strategii Bezpieczeństwa RP”, a także uwzględniając treści „Koncepcji Strategicznej NATO” – strategia z roku 2000 określała strategię obronności Rzeczypospolitej Polskiej u progu XXI wieku. Stanowiła wykładnię ogólnych założeń obronności i podstawę koncepcyjną do prac nad wdrożeniowymi dokumentami doktrynalnymi, planami strategicznymi i operacyjnymi oraz programami obronnymi³⁶. W akcie tym, analogicznie do poprzednich, główny akcent położono na problem obronności, uwzględniając fakt członkostwa w organizacji międzynarodowej i podporządkowując narodowe bezpieczeństwo celom ustalonym przez NATO. Jak zapisano w dokumencie:

celem strategicznym Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie obronności jest zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez ich obronę przed zewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i zagrożeniami wojennymi. Oznacza to w szczególności:

- obronę terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed agresją zbrojną, w tym zapewnienie nienaruszalności polskiej przestrzeni powietrznej i morskiej oraz granic lądowych;
- obronę i ochronę wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej;
- udział we wspólnej obronie terytoriów państw członkowskich NATO, zgodnie z art. 5. Traktatu Waszyngtońskiego;
- wspieranie akcji instytucji i organizacji międzynarodowych w reagowaniu kryzysowym oraz polityczno-militarnych działaniach stabilizujących;
- kształtowanie bezpiecznego otoczenia Polski poprzez rozwijanie partnerskiej współpracy wojskowej z innymi państwami, zwłaszcza sąsiednimi³⁷.

Kolejnym ważnym etapem kształtowania strategii bezpieczeństwa w Polsce, a co za tym idzie podporządkowania działań jej organów państwa, była „Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” z roku 2003. Na treść tego dokumentu wpływ miały nie tylko zmiany geopolityczne, lecz także ataki terrorystyczne w Stanach Zjednoczonych z roku 2001, następujące po nich kolejne wydarzenia związane z atakami na bezpieczeństwo w państwach europejskich. Jednocześnie, jak pisze Antoni Koziej, „ocenę tej strategii wypadła przyjęciu strategii bezpieczeństwa 4 stycznia 2000 r.

³⁶ *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej* przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.

³⁷ *Ibidem*.

rozpocząć od stwierdzenia, że w sensie formalnym miała ona o wiele silniejszą moc oddziaływania niż dokumenty dotychczasowe³⁸, przede wszystkim z uwagi na fakt jego akceptacji przez Prezydenta RP. Odnosząc się zaś do kwestii związanych z celami strategicznymi, to podjęto w nim próbę całościowego i bardziej zintegrowanego podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego. W nowej strategii potraktowano bezpieczeństwo narodowe jako kategorię obejmującą wszystkie aspekty i dziedziny bezpieczeństwa państwa: zewnętrzne i wewnętrzne, wojskowe i cywilne³⁹. Podniesiono nie tylko kwestie obronności, bezpieczeństwa militarnego, lecz także gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa. Mimo odniesienia się przez autorów strategii do zagadnień pozamilitarnych wpływających na bezpieczeństwo państwa, uwzględniających nowe tendencje w budowaniu narodowego i międzynarodowego bezpieczeństwa, nie odpowiadała do końca wyzwaniom współczesnego świata.

W roku 2005 rozpoczęto prace nad nowym dokumentem taktycznym, sfinalizowane dwa lata później w dokumencie zawierającym nową strategię bezpieczeństwa narodowego. To właśnie ten dokument stanowi fundament całkowicie nowatorskiego podejścia do problematyki bezpieczeństwa. Określa on interesy narodowe i formułuje cele strategiczne w zgodzie z aktem rangi najwyższej, jakim jest Konstytucja RP. Są one nie tylko zgodne z zasadami Konstytucji, ale służą realizacji celów w niej wyrażonych (nie wystarcza jedynie zgodność, mają one realizować te cele, wartości wyrażone w Konstytucji). Co oczywiste, podstawowym celem jest budowanie bezpieczeństwa narodowego. Pojęcie to, w przeciwieństwie do poprzednich dokumentów odnoszących się do kwestii bezpieczeństwa, jest znacznie szersze rozumiane, uwzględnia aspekty polityczno-militarne, ekonomiczne, społeczne i ekologiczne. Ustalone w Strategii interesy narodowe opierają się na całościowej koncepcji bezpieczeństwa⁴⁰. Można je podzielić na trzy grupy: żywotne, ważne oraz inne istotne. Żywotne interesy narodowe Rzeczypospolitej Polskiej wiążą się z zapewnieniem przetrwania państwa i jego obywateli. Obejmują potrzebę zachowania niepodległości i suwerenności, integralności terytorialnej i nienaruszalności granic; zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, praw człowieka i podstawowych wolności, a także umacnianie demokratycznego porządku politycznego. Do ważnych interesów narodowych Polski należy zagwarantowanie trwałego i zrównoważonego rozwoju cywilizacyjnego oraz gospodarczego kraju, stworzenie warunków do wzrostu dobrobytu społeczeństwa, do rozwoju nauki i techniki oraz do należytej ochrony dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej, a także środowiska naturalnego. Inne istotne

³⁸ S. Koziej, op. cit., s. 4-5.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 2007 r., s. 4.

interesy narodowe Polski są związane z dążeniem do zapewnienia silnej pozycji międzynarodowej państwa oraz możliwości skutecznego promowania polskich interesów na arenie międzynarodowej⁴¹.

Cele strategiczne wynikają z interesów bezpieczeństwa i rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej, będącej członkiem NATO i Unii Europejskiej, a także z rosnących współzależności między państwami i gospodarkami, jak również coraz intensywniejszymi kontaktami między jednostkami i społeczeństwami. Do celów strategicznych zaliczono między innymi zapewnienie możliwości korzystania przez obywateli z konstytucyjnych wolności, praw człowieka i obywatela oraz stworzenie bezpiecznych warunków do godziwego życia obywateli i rozwoju całego narodu, w wymiarze materialnym i duchowym, a także, co niezwykle istotne z punktu widzenia głównego przedmiotu naszej analizy, zapewnienie poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. W Strategii z roku 2007 po raz pierwszy tak wyraźnie podkreślony został ów nowy aspekt bezpieczeństwa. W poprzednich dokumentach bagatelizowano wymiar społeczny bezpieczeństwa państwa. Ich autorzy, za nimi organy państwa, „zapominali”, jak ważne w osiąganiu bezpieczeństwa jest element obywatelski czy społeczny, jakim jest właśnie poczucie bezpieczeństwa. Kwestia ta należy do fundamentalnych i jednocześnie skomplikowanych zagadnień związanych z funkcjonowaniem państwa i działaniem jego organów. Najczęściej analizując zadania państwa w kontekście bezpieczeństwa rozważa się tę problematykę odnosząc się do zasobów wojskowych czy kwestii pozamilitarnych związanych z gospodarką, energetyką, cyberprzestrzenią czy informacją, zapominając, że wszystkie te aspekty wpływają na poczucie bezpieczeństwa prawnego obywatela. Nie będziemy jednak podejmować problematyki ani militarnej, obronnej czy gospodarczej związanej z realizacją bezpieczeństwa narodowego, a naszą uwagę skierujemy na kwestię zadań i konkretnych działań, które muszą być realizowane przez państwo, by budować poczucie bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Strategia zawiera szereg celów, które w przeważającej części, o czym wspominaliśmy, dotyczą bezpieczeństwa militarnego, lecz nie ulega wątpliwości, że nie jest to jedyny element bezpieczeństwa narodowego. By państwo realizowało poczucie bezpieczeństwa prawnego, konieczne jest podjęcie działań na zupełnie innym gruncie. Jest nią oczywiście sfera prawna, co oznacza budowanie poczucia bezpieczeństwa prawnego w oparciu o zaufanie do prawa. By obywatel ufał prawu, a co za tym idzie także państwu, prawo musi ono spełniać odpowiednie standardy. Te standardy wyznacza pojęcie dobrego prawa. A zatem by osiągnąć zadowalający stopień owego bezpieczeństwa, by zrealizować cele określone

⁴¹ Ibidem, s. 4–5

w strategii, każdy z jej elementów powinien być potraktowany z należytą uwagą. Od najważniejszych – jak się wydaje – militarnych aspektów bezpieczeństwa, poprzez gospodarcze, energetyczne czy informacyjne, po prawne. Pamiętać należy, że każda ze składowych bezpieczeństwa narodowego jest na swój sposób ważna, a dopiero realizacja ich wszystkich w zadowalającym stopniu pozwoli na osiągnięcie ogólnego celu, jakim jest bezpieczeństwo państwa polskiego. Można by, stosując techniczną metaforę powiedzieć, iż budowanie bezpieczeństwa narodowego to jak konstruowanie sprawnie działającego samochodu. Nie mamy wątpliwości, że najważniejszy jest silnik będący sercem maszyny, ważne są także takie elementy, jak układ hamulcowy czy kierowniczy. Zastanówmy się jednak, co stanie się, gdy konstruktor zapomni, by dobrze działały wycieraczki. Niby nic wielkiego, ale jak jechać, gdy pada deszcz lub śnieg bądź gdy szyba jest mocno zabrudzona. Bez wystarczającej widoczności jazda autem jest co najmniej niebezpieczna, jeśli nie niemożliwa. Innymi słowy, realizacja poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli w ramach strategii bezpieczeństwa narodowego to jak sprawnie działający jeden z „mniej ważnych” systemów w samochodzie – wprawdzie można się takim pojazdem poruszać, ale jak daleko zajędzie kierowca i przy narażeniu się na jak wysokie ryzyko wypadku?

Jak zatem należy rozumieć owo „poczucie bezpieczeństwa” i czy uprawnione jest wcześniej postawione twierdzenie, iż zasadniczą rolę odgrywa tu tworzenie dobrego prawa? Odniesienia do poczucia bezpieczeństwa odnajdziemy w szeregu zasad wyrażonych w Konstytucji RP. Mają one charakter bezpośredni lub pośredni, bowiem termin ten obejmuje szeroki wachlarz pojęć, z którymi związane są określone działania organów państwa. Dla przykładu wymienimy art. 2 Konstytucji, art. 5 i art. 7. Pierwszy z wymienionych przepisów wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, z której wyprowadzana jest zasada bezpieczeństwa. Artykuł 5 Konstytucji RP wyraźnie wskazuje, iż „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Ostatni z wymienionych zawiera zasadę praworządności: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Obywatele bowiem mając pewność/gwarancje, że organy państwa działają na podstawie prawa, mają do tego państwa zaufanie, co oznacza zwiększenie poczucia bezpieczeństwa.

Jak już zostało podkreślone, poczucie bezpieczeństwa obejmuje szerokie spektrum zagadnień. Na ten temat wielokrotnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny. W jego orzeczeniach odnajdujemy zarówno poglądy doktryny, jak i stanowisko samego Trybunału. Wydaje się zatem uprawnione, by ustalając

czym jest poczucie bezpieczeństwa prawnego, powołać się na ustalenia polskiego Sądu Konstytucyjnego. W jego wyrokach możemy wskazać następujące elementy składające się na to pojęcie:

- niedziałanie prawa wstecz i odpowiedni okres *vacatio legis*⁴²,
- tworzenie prawa zgodnie z konstytucyjnymi regułami stanowienia prawa będącymi pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego⁴³,
- ochrona praw niewadliwie nabytych⁴⁴,
- precyzyjne formułowanie przepisów, tak aby dawały podstawę do względnie jednolitego stosowania⁴⁵,
- realizacja zasady jasności i pewności prawa⁴⁶,
- pozostawienie odpowiedniego okresu dostosowawczego tak, by adresaci mieli szansę zapoznania się z nowymi uregulowaniami ustrojowymi i kompetencyjnymi oraz ułożenia swoich stosunków prawnych zgodnie z treścią tych uregulowań⁴⁷,
- niezaskakiwanie adresatów norm prawnych nowymi rozwiązaniami normatywnymi⁴⁸,
- praworządne działanie organów państwa⁴⁹.

Powyższe wyliczenie nie ma charakteru zamkniętego. Zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i przedstawiciele doktryny stale rozwijają katalog wymogów związanych z budowaniem poczucia bezpieczeństwa obywateli. Zaskakujące może wydawać się, że wymogi te wielokrotnie nawiązują do problematyki tworzenia prawa, a dokładniej takiego tworzenia prawa, by obywatel czuł się bezpiecznie. Jednocześnie wszystkie mieszczą się w katalogu kanonów dobrego prawa wymienionych przez L.L. Fullera. Nasuwającym się zatem wnioskiem jest twierdzenie, że realizacja strategicznego celu w postaci poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli oznacza urzeczywistnianie wymogów tworzenia dobrego prawa sformułowanych ponad pięćdziesiąt lat temu. Jednocześnie fakt częstego pojawiania się w orzeczeniach Trybunału tychże wymogów składnia do wniosku, że nadal tworzenie dobrego prawa stanowi poważny problem w Polsce. Potwierdzają to różnego rodzaju opracowania z zakresu teorii legislacji.

⁴² Orzeczenie TK z dnia 14 grudnia 1993 r. K. 8/93.

⁴³ Orzeczenie TK z dnia 24 maja 1994 r. K. 1/94.

⁴⁴ Orzeczenie TK z dnia 12 stycznia 1995 r. K. 12/94.

⁴⁵ Wyrok TK z dnia 15 września 1999 r. K. 11/99.

⁴⁶ Wyrok TK z dnia 5 października 1999 r. U. 4/99.

⁴⁷ Wyrok TK z dnia 3 listopada 1999 r. K. 13/99.

⁴⁸ Wyrok TK z dnia 10 października 2001 r. K. 28/2001.

⁴⁹ Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r. K. 26/2000.

Wskazane zostało wcześniej, że bezpieczeństwo prawne dla autorów tego dokumentu jest jednym z mniej istotnych elementów Strategii Bezpieczeństwa (bowiem na pierwszym miejscu podkreśla się bezpieczeństwo militarne, gospodarcze czy energetyczne). Jednakże zapisy Konstytucji RP, szczególnie art. 2, 5 i 7, które wyraźnie odnoszą się do pojęcia (poczucia) bezpieczeństwa obywateli, nakazują zmianę w podejściu do tego pojęcia. Połączenie regulacji konstytucyjnej z treścią Strategii dyktuje konieczność nadania szczególnego znaczenia poczuciu bezpieczeństwa obywateli w hierarchii celów strategicznych państwa. Nie jest to już „mniej istotny” element sprawnie działającej maszyny, a jedna z jej ważniejszych składowych.

Abstract

Good law as an element of the National Security Strategy

The notion of good law appears frequently as the subject of legal dogmatic studies. The Constitutional Tribunal also makes frequent references to the notion, indicating what features should characterize good law. The analysis of the Constitutional Tribunal's decisions reveals that the notion forms a model of controlling whether particular laws comply with the constitution. The canon of good law, according to L.L. Fuller, a distinguished legal philosopher, includes clarity and comprehensibility of a law, prohibition of retroaction of a law, or obligation to publish the laws. The laws which do not follow these points are considered incompatible with the Constitution of the Republic of Poland.

A more detailed analysis has also revealed that realization of Fuller's canon not only has a decisive effect on the appropriateness of the legislative process, but also forms the sense of security in the addressees of the legal norms. This aspect of good law is especially significant from the perspective of the National Security Strategy, adopted in 2007. It is a document which indicates the directions of state activities aimed at guaranteeing security in the Republic of Poland. It presents a novel approach to the notion of security, much broader than in the previous similar documents, which is visible in the point saying that “the superior goal of the actions of the republic of Poland as a democratic country is to provide all citizens with the sense of security and justice.” To achieve this strategic goal, as the present article shows, it is necessary to create good law.

Literatura przedmiotu

Bierć A., *Racjonalna procedura prawodawcza jako podstawa dobrego prawa*, „Studia Prawnicze” 2005, nr 4

- Dobre prawo zle prawo w kręgu myśli Gustawa Radbrucha, red. Mochnaczewski P., Kociołek-Pęksa A. Warszawa 2009
- Dybowski K., *Czy dobre prawo odbiera chleb adwokatom?*, „Palestra” 1991, nr 5–7
- Działocha K., *Zasada ochrony praw nabytych w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawa człowieka, geneza, koncepcje, ochrona*, red. B. Banaszak, Wrocław 1993
- Izdebski H. *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2008
- Kosielińska U., *Pewność w sferze stosowania prawa – kilka uwag*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005
- Koziej S., *Strategie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 I 2007 roku*, <http://www.koziej.pl> [12.10.2012]
- Koziej S., *Ewolucja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku*, <http://www.koziej.pl> [12.10.2012]
- Łopatka A., *Słowo wstępne*, [w:] L.L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 1978
- Pogórecki A., *Wprowadzenie. Prawo a moralność*, [w:] L.L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 1978
- Spyra T., *Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego sądu konstytucyjnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2003, nr 3
- Szczęśny J., *Nakaz przyzwoitej legislacji*, „Glosa” 2002, nr 2
- Wronkowska S., *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 10
- Wronkowska S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982
- Wronkowska S., *Publikacja aktów prawnych – przyczynek do dyskusji o państwie prawnym*, [w:] *Prawo z zmieniającym się społeczeństwem*, red. G. Skąpska, Toruń 2000
- Wronkowska S., Zieliński M., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2004
- Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008
- Zieliński T., *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 3
- Zirk-Sadowski M., *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989

Akty prawne

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 1988 r., K. 1/88
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 1993 r. K. 8/93
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 1994 r. K. 1/94
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1995 r. K. 12/94
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, Dz.U. 100.908.2002
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 2007 r.
- Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.*

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 2004 r. FSK 24/2004
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 2004 r., FSK 25/2004
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 2004 r. FSK 32/2004
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2004 r., FSK 17/2004
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2006 r., I CSK 159/2006
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/2002
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r. K. 26/2000
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 2001 r. K. 28/2001
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., K. 2/2007
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 1999 r. K. 11/99
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2003 r., SK 34/2003, OTK ZU 2003, Nr 9A, poz. 102
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2002 r., K. 43/2001, OTK ZU 2002, Nr 7A, poz. 96,
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2003 r., P 11/2002, OTK ZU 2003, Nr 2A, poz. 12
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2003 r., P 11/2002, OTK ZU 2003, Nr 2A, poz. 12
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2003 r., P 11/2002
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r., K. 41/2002, OTK ZU 2002, Nr 6A, poz. 83
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2002 r., K. 14/2002
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/2002
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 1997 r., U 11/97
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2010 r., P 34/2008
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 1999 r. K. 13/99
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., K. 18/99
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 1999 r. U. 4/99
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/2000
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2001 r., K 19/2000
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 stycznia 2009 r., P 6/2007
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego 14 lipca 2010 r., Kp 9/2009
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2010 r., K 27/2009

Planowanie bezpieczeństwa w zarządzaniu kryzysowym

Planowanie bezpieczeństwa kojarzone jest z nauką wykonywania robót inżynierskich i umiejętnością wznoszenia budowli¹. Rozróżniamy inżynierię lądową, wodną, sanitarną i wojskową – będącą nauką i sztuką budownictwa wojskowego, a także techniczną stroną sztuki wojennej. W publikacjach można napotkać zróżnicowanie, wyodrębnia się bowiem inżynierię: środowiska, chemiczną, procesową, genetyczną, leśną, materiałową lub też społeczną. Określają one praktyczne zastosowanie praw i zasad socjologii w życiu społecznym. Planowanie bezpieczeństwa lub inaczej inżynierię bezpieczeństwa należy rozpatrywać w kontekście zmian według ustalonego projektu, który gwarantuje bezpieczeństwo człowieka i środowiska.

Planowanie bezpieczeństwa scala różne aspekty wiedzy, nie tylko technicznej, bowiem oprócz zakresu nauk technicznych oraz wyspecjalizowanej wiedzy z zakresu inżynierii bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa maszyn, konstrukcji, urządzeń i instalacji technicznych, niezbędna jest umiejętność komunikowania się z otoczeniem zewnętrznym i wewnętrznym. Uczestnik pracy grupowej kieruje podległymi pracownikami oraz posiada podstawowe informacje z zakresu nauk prawnych i ekonomicznych. Posiada umiejętność organizowania i prowadzenia działań ratowniczych. Podejmuje decyzje, które zapobiegają wypadkom, awariom oraz chorobom zawodowym, ponadto potrafi projektować, monitorować stan i warunki bezpieczeństwa. Przeprowadza analizę bezpieczeństwa i kontroluje przestrzeganie przepisów. Posiada elementarną wiedzę na temat warunków pracy oraz standardów bezpieczeństwa. Potrafi prowadzić badania okoliczności zaistnienia awarii i wypadków.

¹ *Słownik wyrazów obcych*, red. J. Tokarski, Warszawa 1980, s. 316.

Ramowy program z zakresu planowania bezpieczeństwa obejmuje następującą organizację działań:

- 1) zapobieganie zakłóceniom funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- 2) przygotowanie na sytuacje kryzysowe mogące niekorzystnie wpłynąć na infrastrukturę krytyczną;
- 3) reagowanie w sytuacjach zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- 4) odtwarzania infrastruktury krytycznej².

Do zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej należą:

- 5) gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących zagrożeń infrastruktury krytycznej;
- 6) opracowywanie i wdrażanie procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej;
- 7) odtwarzanie infrastruktury krytycznej³.

Działania administracji publicznej na wypadek sytuacji kryzysowej nazywamy planowaniem cywilnym i rozumiemy przez to:

- a) całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego,
- b) planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego⁴.

Według art. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym wraz z późniejszymi zmianami, o sytuacji kryzysowej możemy mówić, gdy występuje sytuacja mająca negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków⁵. Taką sytuacją możemy nazwać wszelkie niepokoje społeczne prowadzące do zamieszek, atak terrorystyczny, wszelkie negatywne skutki działań sił natury prowadzących do uszkodzeń infrastruktury i niosących zagrożenie dla większej grupy ludzi, jak powódź, gwałtowne burze i wichury, trąby powietrzne, trzęsienia ziemi, pożary lasów. Szczególne znaczenie dla działań w sytuacji kryzysowej ma ochrona infrastruktury krytycznej. Przez infrastrukturę krytyczną należy rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi

² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590 (z późn. zm.) art. 5b, ust 1.

³ Ibidem, art. 6, ust 1.

⁴ Ibidem, art. 3, ust 4.

⁵ Ibidem, art. 3, ust 1.

kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy:

- a) zaopatrzenia w energię i paliwa,
- b) łączności i sieci teleinformatycznych,
- c) finansowe,
- d) zaopatrzenia w żywność i wodę,
- e) ochrony zdrowia,
- f) transportowe i komunikacyjne,
- g) ratownicze,
- h) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej,
- i) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych⁶.

Mając na uwadze bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej Rada Ministrów w drodze uchwały przyjmuje Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

Do zadań w planowaniu cywilnym należy:

- 1) przygotowanie planów zarządzania kryzysowego,
- 2) przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych,
- 3) przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego,
- 4) utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego,
- 5) przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej,
- 6) zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów.

2. Zadania, o których mowa w ust. 1, powinny uwzględniać:

- 1) zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej;
- 2) zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej;
- 3) zapewnienie ciągłego monitorowania zagrożeń;
- 4) racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych;
- 5) pomoc udzielaną ludności w zapewnieniu jej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych⁷.

⁶ Ibidem, art. 3, ust. 2.

⁷ Ibidem, art. 4, ust 1 i 2.

Zagrożenia stanowią trwały element w czasie i przestrzeni, jedne są nieuniknione, inne możliwe do uniknięcia⁸. Uświadomione niebezpieczeństwo nie powoduje paniki, można je z lepszym skutkiem opanować. Skala i rozmiar zjawisk wynikających zarówno z działania sił przyrody, jak i samego człowieka powoduje, że obecnie społeczeństwo odczuwa szczególniey brak bezpieczeństwa, o którym możemy także mówić w aspekcie filozoficznym. Bezpieczeństwo jest odzwierciedleniem współzależności osobowości oraz instytucji i oznacza brak zagrożenia, spokojny rozwój, pewność najbliższej przyszłości. Warunkiem koniecznym jest życie w odniesieniu do formy istnienia. Warunkami wystarczającymi natomiast są procesy powstania, rozwoju oraz stabilizacji, przy czym tworzone systemy bezpieczeństwa mają na celu zmniejszenie ludzkich obaw i strachu przed tym, co niesie przyszłość⁹. Chodzi zatem jedynie o ograniczenie, a nie całkowitą likwidację zagrożeń, które są immanentną cechą ludzkiego życia.

Projektując określony system, można uzyskać optymalne efekty działania, a tym samym maksymalizować cel przy wykorzystaniu ograniczonych środków finansowych. W takim przypadku konieczne są jasno określone kryteria, które dla stanu bezpieczeństwa obejmują:

- zasięg, którego wyznacznikiem jest bezpieczeństwo regionalne, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo Europy czy świata,
- przedmiot, który odnosi się do bezpieczeństwa ekonomicznego, społecznego, technologicznego, ekologicznego itp.,
- czas, który jest niezmiernie istotnym czynnikiem w bezpośrednim reagowaniu.

Czas jest podstawowym kryterium projektowania systemu, gdyż w każdym przypadku zależy nam na jak najszybszym zlikwidowaniu zagrożenia i nie ulega wątpliwości, że dobra organizacja działań, wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań technicznych oraz umiejętności człowieka w znaczący sposób zmniejszają straty spowodowane przez zaistniałe zdarzenia. Na czas reagowania ma wpływ charakter zagrożeń występujących na danym obszarze, a także określenie prawdopodobieństwa wystąpienia tego zagrożenia i jego skutki. Kalkulacja czasowa (wzór 1) obejmuje zaś czas dostarczenia informacji o zagrożeniu (T_1), czas tzw. nieprofesjonalnego bezpośredniego reagowania (T_2), na który ma wpływ umiejętność probezpiecznych zachowań społeczeństwa, czas powiadamiania i alarmowania (T_3), czas dojazdu specjalistycznych służb ratowniczych (T_4) i dojazdu jednostek wsparcia (T_5), czas wykonywania działań ratowniczych (T_6), na który ma wpływ między innymi rozmieszczenie w terenie jednostek interwencyjnych, ich liczebność, mobilność, wyposażenie w sprzęt techniczny oraz przyjęte procedury postępowania.

⁸ P. Tyrała, *Zarządzanie kryzysowe*, Toruń 2003, s. 20.

⁹ Więcej na ten temat: B. Kosowski, *Model systemu zarządzania kryzysowego szczebla wojewódzkiego*, Warszawa 2007.

$$T_1 + T_2 + T_3 + T_4 < T_{kr} \quad (1)$$

Z analizy działań jednostkowych wynika jednoznacznie, że istnieje pewien punkt graniczny, którego przekroczenie nie powoduje dalszego wzrostu strat w obiekcie objętym zdarzeniem, mimo że w dalszym ciągu prowadzone są działania ratownicze. W takim przypadku działania te nie przynoszą żadnego wymiernego ekonomicznego efektu, a wręcz przeciwnie – zwiększają koszty pośrednie związane z likwidacją zdarzenia przez służby specjalistyczne. Punkt graniczny występuje po upływie określonego czasu, który zwany jest czasem krytycznym (T_{kr}). Po upływie czasu krytycznego następuje taka zmiana w sytuacji, w której niemożliwe jest skuteczne i efektywne osiągnięcie celu, w aspekcie minimalizacji strat. Stąd też w procesie projektowania działań należy dążyć do skrócenia poszczególnych składowych tak, by suma czasów elementów cyklu działania była mniejsza od czasu krytycznego¹⁰.

Szeffe Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ministrowie i centralne organy administracji rządowej, do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego, w tym ochrony ludności lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, tworzą centra zarządzania kryzysowego.

Do zadań centrów należy:

- 1) pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;
- 2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- 3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- 4) współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- 5) współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- 6) dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum;
- 7) realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa;
- 8) współdziałanie na wszystkich szczeblach administracji rządowej w zakresie informowania i przekazywania poleceń do wykonania w systemie całodobowym dla jednostek ochrony zdrowia w przypadkach awaryjnych, losowych, jak również zaburzeń funkcjonowania systemu.

¹⁰ B. Kosowski, *Inżynieria bezpieczeństwa a system zarządzania w sytuacjach kryzysowych*, „Edura” 2008, nr 4, s. 13–17.

Administracja rządowa ma zapewnić bezpieczeństwo narodowe biorąc pod uwagę zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne. W zakresie zagrożeń wewnętrznych są to niepokoje społeczne, kataklizmy naturalne (powodzie, trąby powietrzne, trzęsienia ziemi), awarie infrastruktury krytycznej. Zagrożenie płynące z zewnątrz to ataki terrorystyczne czy też zagrożenia konfliktem zbrojnym z innym państwem. Aby móc zapobiec tym zagrożeniom, administracja państwowa tworzy instytucje takie jak Narodowe Centrum Bezpieczeństwa, Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Centra Zarządzania Kryzysowego oraz różne plany, np. Plan Zarządzania Infrastrukturą Kryzysową. Wszystkie te działania mają na celu zapobieganie zagrożeniom lub jeśli się pojawią – likwidowanie ich skutków.

Technologie produkcyjne, działalność usługowa wymagają zatrudnienia wielu ludzi. Stąd też konieczne jest położenie dużego nacisku na dobrze zorganizowaną pracę zespołową. Zespoły wymagają przywódców, którzy mobilizują do działania. Do nich należy inicjatywa, pozyskiwanie informacji, diagnozowanie sytuacji i środków, wyrażanie opinii, ocenianie oraz podejmowanie decyzji. Mobilizowanie zespołu odbywa się poprzez zachęcanie do działania, szukanie kompromisów, utrzymanie zgody, wyjaśnianie wątpliwości, podsumowywanie dyskusji oraz ustalanie standardów działań i zachowań. Umiejętność współdziałania i współzycia w zespołach wyraża się przede wszystkim w etycznym, taktownym zachowaniu się członków. Rzetelna praca, pomysłowość, samokształcenie są niezbędnym warunkiem pozytywnych działań w planowaniu bezpieczeństwa i zarządzaniu kryzysowym.

Abstract

Security planning in crisis management

In face of a crisis situation, public administration institutions take steps towards maintaining security. It consists in preventing crisis situations and preparing to control such situations, following the established procedures, as well as reacting in the case of crisis situations, eliminating their results, and rebuilding the critical resources and infrastructure. Crisis management is simply a coordinated and planned action aimed at preventing a crisis situation that might threaten the security, or eliminating its effects.

Literatura przedmiotu

Druki zwarte

Kosowski B., *Model systemu zarządzania kryzysowego szczebla wojewódzkiego*, Warszawa 2007

Kosowski B., *Inżynieria bezpieczeństwa a system zarządzania w sytuacjach kryzysowych*, „Edura” 2008, nr 4

Tyrała P., *Zarządzanie kryzysowe*, Toruń 2003

Akty prawne

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

Rola Centralnego Biura Śledczego w walce z przestępczością zorganizowaną

Wstęp

Przestępczość zorganizowana jest zjawiskiem kryminalnym występującym w skali międzynarodowej. Problem zdefiniowania przestępczości jest skomplikowany z uwagi na różnorodność i zmienność form jej występowania w różnych krajach, stąd też istnieje wiele jej definicji. Wiadomo jednak, że rozrostowi zorganizowanych grup przestępczych sprzyjały przemiany społeczno-polityczne i gospodarcze w Europie Środkowej i Wschodniej. Swobodny przepływ osób dzięki otwarciu granic, a zwłaszcza nieskuteczność (słabość) instytucji państwowych powołanych do zwalczania przestępczości zorganizowanej i nazbyt liberalne prawo doprowadziły do jej znacznego rozwoju również w Polsce.

Jednym z warunków skutecznej walki z tym zjawiskiem w sferze ustawodawczej i organizacyjnej jest poznanie istoty i mechanizmów przyczyniających się do jego występowania. Po 1989 roku z racji uznania zjawiska przestępczości zorganizowanej za poważne zagrożenie dla interesów ekonomicznych i politycznych w Polsce w celu zastosowania skutecznych narzędzi do walki z tego typu przestępczością powołano specjalne służby i określono ich zadania, m.in. w kwietniu 2000 roku zostało utworzone w ramach Policji Centralne Biuro Śledcze.

Przestępczość zorganizowana – jej istota i pojęcie

Wielu badających zjawisko przestępczości zorganizowanej przyjmuje za jej pierwowzór mafię, która „powstała już w XIII w. jako oparta na bazie etnicznej organizacja samoobrony ludności przed najazdami obcych wojsk i napadami zbójceckimi, wypełniając próżnię wynikłą z braku legalnej władzy państwowej

i organizując życie mieszkańców”¹. Teza, że przestępczość zorganizowana ma swój początek w mafii, jest jednak uznawana przez część badaczy jako pewne uproszczenie, ponieważ spoglądając na procesy społeczne, jakie zachodziły w różnych państwach, prowadzi do stwierdzenia, że od dawna na naszym globie występowały różne formy przestępczości o charakterze zbiorowym. Przykładem tego było powstanie w XVII w. w Chinach triad, organizacji podziemnych dążących do obalenia mandżurskiej dynastii Qing, które od XIX w. przekształciły się w organizacje przestępcze, czy też jednej z największych grup przestępczych w Japonii – yakuza. Nie należy pomijać neapolitańskiej camorry. Jednak najlepiej udokumentowana jest historia sycylijskiej mafii, stąd też najczęściej to pojęcie występuje w historycznych opracowaniach.

„Na terenie Polski nie było tradycji (czasem wielowiekowej) zorganizowanej przestępczości na wzór włoskiej lub amerykańskiej mafii, chińskich triad czy japońskiej yakuzy. Przestępczość zorganizowana jako problem prawno-karny, kryminologiczny, kryminalistyczny oraz społeczny pojawiła się w Polsce wraz ze zmianami politycznymi, społecznymi i gospodarczymi po 1989 roku”². Występowała też sporadycznie wcześniej, ale były to zdarzenia niewymagające wyodrębnienia rodzajowego czy stosowania szczególnych form i metod w celu ich zwalczania. Niemniej jednak w latach 80. XX wieku działało na terenie Polski kilkadziesiąt zorganizowanych grup przestępczych, które specjalizowały się w kradzieży dzieł sztuki z obiektów, gdzie były gromadzone dobra kultury. Często przestępcy działali na zamówienie zagranicznych kolekcjonerów oraz właścicieli małych antykwariatów. Ich zlecenia zawierały charakterystykę zamawianego przedmiotu i były przekazywane zaufanym paserom bądź bezpośrednio członkom grupy przestępczej, która miała takowe zlecenie wykonać. Niebezpiecznym zjawiskiem był przemyt dzieł sztuki przez pracowników placówek dyplomatycznych, którzy sprzeniewierzając się zasadom prawa międzynarodowego wykorzystywali swój immunitet dyplomatyczny jako parawan do działań przestępczych³.

Przykładem jeszcze wcześniejszego wykorzystywania kanałów dyplomatycznych przez zorganizowane grupy przestępcze była tzw. sprawa Mętlewicza. Miała ona miejsce w latach 1963–1973, kiedy to grupa obywateli polskich oraz cudzoziemców korzystając z immunitetu dyplomatycznego przemycała z Polski dzieła sztuki o znacznej wartości zabytkowej. Wśród nielegalnie wywiezionych

¹ A. Marek, *Kryminologiczne i prawne aspekty przestępczości zorganizowanej*, Szczytno 1992, s. 23.

² A. Nowak, *Współpraca organów ścigania w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości międzynarodowej*, „Przegląd Policyjny” 2006, nr 3 s. 23.

³ W. Pływaczewski, *Kryminologiczne i prawne aspekty przestępczości zorganizowanej*, Szczytno 1992, s. 90–91.

dzieł sztuki znajdowało się kilkadziesiąt cennych płócien znakomitych polskich malarzy, tj. J. Kossaka, A. Wierusza-Kowalskiego, H. Siemiradzkiego, ale również i innych zagranicznych znanych malarzy oraz wiele bezcennych wyrobów ze złota, srebra i porcelany⁴.

Po przemianach społeczno-politycznych w latach 1989–1990, gdy nastąpiła całkowita zmiana zasad polityki gospodarczej państwa, liberalizacja prawa i otwarcie granic nastąpił niespotykany wcześniej rozkwit ukrytej dotąd szarej strefy gospodarczej i rozwinęły się słabo dotychczas rozpoznane grupy przestępcze. Ujawniły się głębokie powiązania pomiędzy strukturami przestępczymi a przedstawicielami instytucji państwowych, środowisk gospodarczych, organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Obowiązujące przepisy prawa karnego nie były dostosowane do zachodzących przemian. Luki w tych przepisach pozwalały na bezkarne przedsięwzięcia przynoszące ogromne zyski osobom bez skrupułów, które wykorzystywały proces przekształceń własnościowych do własnych celów. Poza niedostosowanymi uregulowaniami prawnymi brakowało przede wszystkim instytucji państwowych odpowiednio przygotowanych do ochrony interesów państwa w nowej rzeczywistości⁵.

W Polsce bezpośrednio po transformacji politycznej w 1989 roku promowany i wspierany przez gremia rządowe był pogląd, że „gospodarka obroni się sama i nie potrzebuje żadnej zewnętrznej kontroli”. W początkowej fazie przemian nie doceniano należycie rangi problemu odnoszącego się do tzw. białych plam w sferze unormowań prawnokarnych. Powtarzane były opinie, że wraz z rozwojem gospodarki rynkowej przestępstwa gospodarcze ulegną istotnemu ograniczeniu. Przekonanie to było wyrazem wiary w automatyzm społeczny. W ten sposób powstały znakomite warunki do rozwoju przestępczości zorganizowanej, przede wszystkim o charakterze gospodarczym. Przykładem tego była polityczna decyzja o likwidacji Biura do Walki z Przestępstwami Gospodarczymi Komendy Głównej Milicji Obywatelskiej w sierpniu 1990 roku. Panowało wtedy przekonanie zarówno w środowisku naukowym jak i wśród polityków, że w Polsce nie rozwija się przestępczość zorganizowana, a funkcjonują tylko grupki przestępców, którzy uczynili sobie z takiej działalności stałe źródło dochodu⁶.

Inne zdanie w tym przedmiocie mieli funkcjonariusze organów ścigania, któ-

⁴ C. Dusiński, *Udział urzędów celnych w zwalczaniu przemytu dóbr kultury*, [w:] *Ochrona dzieł sztuki w Polsce*, Warszawa 1990, s. 49.

⁵ A. Misiuk, *Centralne Biuro Śledcze. Dziesięć lat doświadczeń (2000–2010)*, Szczytno 2010, s. 13.

⁶ E. Pływaczewski, *Przestępczość zorganizowana: stereotypy i rzeczywistość z perspektywy retrospektywnej i współczesnej*, „Policja” 2011, nr 2, s. 2–3.

rzy na co dzień zmagali się z tym problemem. Niestety jednak nie wyrażano go publicznie, chociaż na początku lat 90. opublikowane zostały pierwsze w Polsce oficjalne wystąpienia przedstawicieli służb i wymiaru sprawiedliwości, w których jednoznacznie stwierdzano, że przestępczość zorganizowana jest dla państwa bardzo poważnym zagrożeniem, a w Polsce trwa proces tworzenia się struktur określanych mianem mafijnych⁷.

Państwo wobec takiego przebiegu sprawy, a zarazem w nowych strukturach polityczno-gospodarczych nie potrafiło przeciwstawić temu zjawisku odpowiednio przygotowanych służb. Doprowadziło to do ukształtowania się grup przestępczych specjalizujących się przede wszystkim w działaniach o charakterze kryminalnym i przestępczości narkotykowej. Olbrzymi rozmiar w latach 90. osiągnął proceder wymuszania okupu (tzw. ściąganie haraczu) w zamian za oferowanie „opieki” przez grupy przestępcze osobom prowadzącym działalność gospodarczą. W szczególności dotyczyło to branży gastronomicznej i rozrywkowej. Właściciele tych lokali musieli składać systematycznie wysokie opłaty dla poszczególnych grup przestępczych, ale również tolerować zachowania członków grup przychodzących do lokali, którzy swoim stylem bycia odstraszaali innych klientów. Inną plagą była kradzież samochodów w kraju i zagranicą, co przynosiło szybkie i bezpieczne zyski. Dynamicznie rozwinęła się w tym zakresie współpraca pomiędzy polskimi grupami przestępczymi a grupami pochodzącymi z Rosji i byłych republik radzieckich. Skradzione samochody w Europie Zachodniej i w Polsce były błyskawicznie przerzucane za wschodnią granicę RP. Do tego dochodziły rozboje drogowe, których najczęściej ofiarami byli kierowcy tirów przewożący ładunki o dużej wartości. Łupem grup przestępczych padał sprzęt RTV, komputery, sprzęt AGD, a kierowców nierzadko odnajdywano po kilkudziesięciu godzinach przykutych kajdankami do drzewa w lesie, a po samochodzie wraz z wartościowym towarem nie było już śladu. Towar ten następnie był rozprowadzany na terenie Polski przez paserów współpracujących z grupami przestępczymi.

Grupy przestępcze dorobiły się też fortun po zniesieniu 1989 roku koncesjonowania importu alkoholu do Polski. Ułatwienie obrotu alkoholem pozwoliło w latach 90. na „wlewanie się” do go Polski, zarówno legalnego jak i przemycanego. Poza przemysłem w sferze gospodarki przedmiotem działania grup przestępczych stał się system bankowy, a przykładem są afery FOZZ i ArtB. Na wielką skalę rozwinął się też przemysł i handel narkotykami, gdyż polskie grupy przestępcze nawiązały kontakty w międzynarodowym środowisku producentów

⁷ J. Widacki, *Zamiast wstępu*, [w:] *Kryminologiczne i prawne aspekty przestępczości zorganizowanej*, red. A. Marek, W. Pływaczewski, Szczytno 1992, s. 17.

i handlarzy.

Problem definicji przestępczości zorganizowanej jest skomplikowany z uwagi na różnorodność form jej występowania i dużą zmienność.

Specjaliści nie mogli wypracować jednolitej formy i struktury organizacyjnej. Działo się tak dlatego, że ten typ przestępczości elastycznie dostosowuje swoje wielorakie przejawy do zmian struktury gospodarczej i społecznej państwa. Reaguje on z dużą ruchliwością, stosując uniki na społeczne środki kontroli, a instrumenty stosowane w ściganiu i dochodzeniu tradycyjnej przestępczości tu całkowicie zawodzą⁸.

W Polsce do przemian ustrojowych w 1989 roku w naukach penalnych oficjalnie nie używano terminu „przestępczość zorganizowana”. Został on użyty dopiero w październiku 1994 roku w ustawie o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego, do normy prawnej zakazującej „prania brudnych pieniędzy”, jednak bez właściwej interpretacji prawnej. W treści obecnie obowiązującego w Polsce kodeksu karnego w art. 258 zawarto najważniejsze z punktu widzenia niniejszego zagadnienia unormowania prawne, stanowiące podstawy ścigania działalności zorganizowanych grup oraz związków przestępczych. Komenda Główna Policji posługuje się definicją składającą się z kilku elementów, a mianowicie sprawcy mają działać z chęci zysku lub żądzy władzy, działalność grupy trwa przez dłuższy czas i jest to zorganizowana struktura, w której występuje podział zadań między członkami, sposobem zarabiania pieniędzy jest multiprzestępczość, grupa jest hermetyczna, zdyscyplinowana i poddana kontroli, używa przemocy lub innych środków zastraszania, dąży do wywarcia wpływu na politykę, organy ścigania, sądy lub media, nieraz prowadzi działalność w sferze międzynarodowej.

Brak jednoznacznej definicji negatywnie wpływa na współpracę policji i organów sprawiedliwości. Do czasu przyjęcia znormalizowanych, powszechnie akceptowanych kryteriów w toku współpracy policja w poszczególnych państwach w pierwszej kolejności zobowiązana jest do ustalenia, czy dany czyn mieści się w przyjętym przez ich kraj katalogu przestępstw zaliczanych do grupy przestępczości zorganizowanej. Brak wspólnej definicji powoduje także, iż utrudniona jest ocena stopnia zagrożenia. A to z racji tej, że policja w poszczególnych krajach stosuje różne definicje tej przestępczości, przyjęte na podstawie różnych kryteriów i cech będących podstawą uznania danej działalności przestępczej za przestępczość zorganizowaną. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że przestęp-

⁸ H.J. Schneider, *Przestępczość zorganizowana z międzynarodowego, kryminalistycznego punktu widzenia*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 10, s. 7–8.

czość zorganizowana zaliczana jest do przestępstw kontrolowanych, co powoduje, że ujawnienie, iż przestępstwo zostało popełnione, w dużym stopniu zależy od inicjatywy organów ścigania⁹.

Rozwój Policji i utworzenie Centralnego Biura Śledczego w aspekcie zwalczania przestępczości zorganizowanej na kanwie przemian ustrojowych w Polsce po 1989 roku

Od utworzenia Policji w 1990 roku podejmowane były próby wypracowywania różnych koncepcji w celu skutecznego przeciwdziałania rozwijającym się na znaczną skalę zorganizowanym grupom przestępczym, które zakresem swej przestępczej działalności zagrażają bezpieczeństwu państwa. Prowadzono również prace zmierzające do opracowania skutecznych narzędzi, które pomogłyby przeciwdziałać tej formie przestępczości. Na podstawie decyzji Rady Ministrów w lipcu 1991 roku Komendant Główny Policji (zarządzeniem nr 8/91) utworzył w Komendzie Głównej Policji Biuro do Walki z Aferowymi Nadużyciami Gospodarczymi, co w konsekwencji zapoczątkowało funkcjonowanie w siedemnastu Komendach Wojewódzkich Policji wydziałów K-17, które zajęły się rozpoznawaniem i zwalczaniem działalności zorganizowanych grup przestępczych. Nie zapewniło to jednak scentralizowanego systemu walki z tym zjawiskiem, dlatego Komendant Główny Policji podjął decyzję o utworzeniu grupy o nazwie „Maraton”, która miała diagnozować skalę zagrożenia. To również nie odniosło zamierzonego celu. Rozwój i eskalacja przestępczości zorganizowanej doprowadziła do tego, że w niektórych komendach wojewódzkich tworzone komórki w pionie kryminalnym, których zadaniem było rozpoznanie lokalnych grup.

W konsekwencji tych działań Komendant Główny Policji w grudniu 1993 roku formalnie utworzył w ramach Komendy Głównej Biuro do Walki z Przestępczością Zorganizowaną¹⁰, do którego zadań należało:

- tworzenie w Policji warunków do sprawnego i skutecznego rozpoznania oraz zwalczania przestępczości zorganizowanej,

⁹ Ibidem, s. 27.

¹⁰ Zarządzeniem nr 37/93 z dnia 21 grudnia 1993 r. Komendant Główny Policji zmienił wcześniejsze zarządzenie w sprawie organizacji Komendy Głównej Policji i formalnie utworzył w jej strukturze Biuro do Walki z Przestępczością Zorganizowaną. Następnie zarządzeniem nr 39/93 (z 21 grudnia 1993 r.) Komendanta Głównego Policji w sprawie regulaminu organizacyjnego Biura do Walki z Przestępczością Zorganizowaną KGP określono wewnętrzną strukturę organizacyjną tego biura.

- organizowanie, koordynowanie i nadzorowanie działalności wydziałów terenowych,
- rozpoznawanie zorganizowanych grup przestępczych działających na terenie kilku województw lub w skali międzynarodowej,
- zapewnienie wydziałom terenowym pomocy w podejmowaniu inicjatyw operacyjnych, procesowych i logistycznych,
- zapewnienie jednolitego systemu szkolenia, ewidencji, informatyki, ekspertyz i współpracy międzynarodowej.

Struktura Biura obejmowała dwa poziomy – centralny i terenowy. Centralny składał się z trzech wydziałów w Komendzie Głównej Policji, a terenowy z dwunastu wydziałów usytuowanych w komendach wojewódzkich w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu. Następnie w marcu i kwietniu 1995 roku powołano do życia trzy wydziały zamiejscowe w Kielcach, Rzeszowie i Zielonej Górze. W lipcu 1996 roku w Komendzie Głównej utworzono Wydział do Walki z Terroryzmem Kryminalnym i Wydział ds. Operacji Specjalnych.

W lutym 1997 roku powołano do życia samodzielne Biuro ds. Narkotyków¹¹, do którego należało:

- tworzenie w Policji warunków do sprawnego i skutecznego rozpoznawania oraz zwalczania przestępczości związanej z narkotykami,
- wypracowanie założeń taktyczno-operacyjnych oraz upowszechnianie doświadczeń krajowych i zagranicznych w ujawnianiu sprawców, a także zwalczanie przestępczości narkotykowej,
- inicjowanie prac legislacyjnych oraz uczestniczenie w procesie adaptacji aktów prawnych i postanowień konwencji międzynarodowych dotyczących przestępczości narkotykowej,
- prowadzenie bezpośredniej pracy operacyjnej i procesowej,
- udzielanie pomocy komórkom ds. narkotyków w jednostkach terenowych Policji,
- wypracowanie zasad współpracy, bieżące współdziałanie z prokuraturą i innymi organami ochrony porządku prawnego,
- współdziałanie z Krajowym Biurem Interpolu, policjami oraz organizacjami innych państw zwalczającymi przestępczość narkotykową,
- uczestniczenie w seminariach, konferencjach w celu stałego podnoszenia poziomu kwalifikacji zawodowych,

¹¹ Zarządzeniem nr 5/97 z dnia 21 lutego 1997 r. Komendant Główny Policji zmienił zarządzenie w sprawie organizacji Komendy Głównej Policji, powołując w jej strukturze nową komórkę organizacyjną Biuro ds. Narkotyków.

- współpraca z instytucjami naukowo-badawczymi oraz organizacjami społecznymi zajmującymi się problematyką narkomanii,
- organizowanie i prowadzenie działalności informacyjno-propagandowej w porozumieniu z rzecznikiem prasowym KGP.

Decyzją Komendanta Głównego Policji w listopadzie 1998 roku wyodrębniono ze struktur komend wojewódzkich wydziały do walki z przestępczością zorganizowaną oraz wydziały do walki z przestępczością narkotykową i podporządkowano je bezpośrednio właściwym biurom Komendy Głównej Policji¹².

Z uwagi na coraz bardziej rozwijającą się w grupach zorganizowanych działalność o charakterze multiprzestępczym i międzynarodowym uznano za niezbędne utworzenie scentralizowanej służby kryminalnej, która realizowała by zadania zarówno w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej jak i przestępczości narkotykowej. Dotychczasowe doświadczenie w kształtowaniu struktur policyjnych odpowiedzialnych za zwalczanie nowych zjawisk przestępczości zorganizowanej wyznaczyło powołanie 15 kwietnia 2000 roku przez Komendanta Głównego Policji za zgodą Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji służby śledczej, czyli Centralnego Biura Śledczego przez połączenie jednostek organizacyjnych służb do walki z przestępczością zorganizowaną oraz do walki z przestępczością narkotykową¹³. Powstanie Biura stanowiło odpowiedź organów ścigania na dynamicznie przekształcające się formy funkcjonowania zorganizowanych grup przestępczych. „Wyznaczono wówczas trzy główne obszary działania: kryminalny (terror, materiały wybuchowe, broń, haracze), narkotykowy (produkcja, handel, przemyt) i ekonomiczny (korupcja, pranie brudnych pieniędzy, afery bankowe i giełdowe)”¹⁴.

W ramach poszczególnych obszarów działania Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji realizuje zadania związane ze zwalczaniem następujących rodzajów przestępczości zorganizowanej:

¹² Zarządzenie nr 23 Komendanta Głównego Policji z 4 listopada 1998 r. w sprawie powołania oraz określenia organizacji, zakresu działania i właściwości terytorialnej służby do walki z przestępczością zorganizowaną i służby do walki z przestępczością narkotykową.

¹³ Zarządzeniem nr 1 Komendanta Głównego Policji z 29 lutego 2000 r. w sprawie powołania oraz określenia organizacji, zakresu działania i właściwości terytorialnej służby śledczej utworzono służbę śledczą wchodzącą w skład Komendy Głównej Policji i funkcjonującą pod nazwą Centralne Biuro Śledcze. Z dniem 28 lutego 2000 r. Komendant Główny Policji działając w trybie art. 4. ust 4 ustawy o Policji z 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. Nr 30, poz 179 z późn. zm.) wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wyrażenie zgody na powołanie nowej służby śledczej w Policji.

¹⁴ A. Misiuk, op.cit., s. 36.

Rodzaj przestępczości	Zadania CBŚ
Przestępczość kryminalna (obejmuje m.in. zabójstwa rozboje, wymuszenia rozbójnicze, porwania dla okupu, terroryzm)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ rozpoznawanie grup przestępczych prowadzących działania przestępcze o wysokim stopniu brutalizacji czynów – dokonujących zabójstw, przestępstw przy użyciu broni palnej, wymuszeń rozbójniczych, windykacji należności, ▪ zwalczanie przestępstw związanych z przemytem broni i amunicji, nielegalnym obrotem bronią palną i materiałami wybuchowymi, ▪ eliminacja zorganizowanych grup dokonujących przestępstw uprowadzeń dla okupu i wymuszeń haraczy, ▪ zwalczanie zorganizowanych grup przestępczych dokonujących przestępstw związanych z kradzieżą pojazdów, ich przemytem i legalizacją, kradzieżami z włamaniem, ▪ zwalczanie przestępczości związanej z prostytucją, zapobieganie handlowi ludźmi, ▪ zwalczanie zjawiska terroru kryminalnego, terroryzmu i ekstremizmu, ▪ rozpoznawanie i neutralizacja zorganizowanych struktur przestępczych zdominowanych przez przedstawicieli mniejszości etnicznych
Przestępczość narkotykowa (produkcja, handel, przemyt narkotyków)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zwalczanie zorganizowanych grup przestępczych w zakresie produkcji i obrotu środkami odurzającymi na terenie kraju i w obrocie międzynarodowym, ▪ ujawnianie i likwidacja miejsc produkcji narkotyków syntetycznych (laboratoriów), współpraca z instytucjami i służbami międzynarodowymi w zakresie zwalczania przestępczości narkotykowej, ▪ rozpoznawanie i neutralizacja zorganizowanych struktur przestępczych zdominowanych przez przedstawicieli mniejszości etnicznych

<p>Przestępczość ekonomiczna (pranie brudnych pieniędzy, afery bankowe, giełdowe, korupcja itp.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ przeciwdziałanie dokonywaniu przez grupy zorganizowane przestępstw polegających na oszustwach celno-podatkowych, związanych z obrotem towarami objętymi akcyzą i wyłudzeniami podatku VAT oraz podatku dochodowego, ▪ zwalczanie zorganizowanych grup przestępczych czerpiących zyski z nielegalnego obrotu paliwami, ▪ przeciwdziałanie niezgodnym z prawem działaniom związanym z niewłaściwym wykorzystywaniem i dystrybucją środków finansowych pochodzących bezpośrednio z Unii Europejskiej, ▪ rozpoznawanie i przeciwdziałanie zjawisku prania pieniędzy, ▪ zwalczanie oszustw w sferze obrotu finansowego na szkodę instytucji finansowych, banków, towarzystw ubezpieczeniowych, giełd, firm leasingowych, funduszy inwestycyjnych i gospodarczego na szkodę przedsiębiorców, ▪ zwalczanie korupcji w zakresie prowadzonych spraw związanych z działalnością zorganizowanych grup przestępczych
--	---

Centralne Biuro Śledcze, Policja oraz inne służby zwalczające przestępczość zorganizowaną dysponują w tym celu odpowiednimi środkami prawnymi, które można podzielić na oficjalne, czyli stosowane jawnie na podstawie przepisów kodeksu karnego i innych przepisów prawa oraz operacyjne, które charakteryzują się niejawnością. Do uprawnień oficjalnych zaliczamy czynności procesowe, w tym instytucję świadka incognito, instytucję świadka koronnego, policyjne i pozapolicyjne bazy danych, analizę kryminalną, „biały” wywiad, międzynarodową współpracę i wymianę informacji. Natomiast do środków o charakterze operacyjnym osobowe źródła informacji, kontrolę operacyjną, zakup kontrolowany, kontrolowane wręczenie i przyjęcie korzyści majątkowej, niejawnie nadzorowane wytwarzanie, przemieszczanie, przechowywanie przedmiotów przestępstwa i obrót nimi¹⁵.

¹⁵ Ibidem, s. 29.

Zgodnie z danymi przekazywanymi przez Policję w 2000 roku, czyli na początku funkcjonowania CBS KGP, na podstawie analizy stanu zagrożenia, a także działalności rozpoznawanych przez funkcjonariuszy tego Biura grup przestępczych wskazywano, że funkcjonowało ich w Polsce około 405 (składających się z ponad 4000 osób), ale nie wszystkie miały charakter mafijny i najczęściej były to grupy kilkuosobowe.

W tym okresie wyróżniono dwa podstawowe rodzaje grup przestępczych:

- grupy stanowiące bezpośrednie zagrożenie dla obywateli, zaangażowane w przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, gdzie ich członkowie posiadali broń palną wykorzystując ją do aktów terroru,
- struktury wyspecjalizowane w działalności na szkodę Skarbu Państwa, systemów bankowych i podmiotów gospodarczych złożone z ludzi wykształconych i wyspecjalizowanych.

Grupy przestępcze rozpracowywane wtedy przez CBS KGP zajmowały się najczęściej przemytem narkotyków, handlem nimi i ich dystrybucją, przemytem broni oraz materiałów wybuchowych i handlem nimi, wymuszeniami haraczy i napadami rabunkowymi z bronią (m.in. na TIR-y). Z oficjalnych danych komendy Głównej Policji wynika, że w 2000 roku bezpośrednio Skarb Państwa w wyniku działalności zorganizowanych struktur przestępczych poniósł straty na kwotę 110 559 258 zł, z tytułu wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku VAT 114 194 449 zł, a z tytułu wyłudzenia mienia, kredytów i oszustwa 155 457 468 zł, 10 915 350 USD i 1 000 000 DM. Kwota odzyskanego mienia wynosiła natomiast 105 545 760 zł. Łączna liczba członków grup międzynarodowych wynosiła 708 osób, w tym 99 osób ze szczebla kierowniczego.

Gdy Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, Centralne Biuro Śledcze ujawniło, że na koniec okresu sprawozdawczego 2004 r. (czyli wejścia do UE) w wyniku działalności zorganizowanych grup przestępczych Skarb Państwa poniósł szacunkowe straty na kwotę 801 097 801 zł. Stwierdzono wyłudzenia mienia, kredytów i innych oszustw finansowych na szkodę Skarbu Państwa w wysokości 649 395 995 zł. Wyłudzenia podatku VAT określono na kwotę 151 701 806 zł, a z tytułu wyłudzenia mienia, kredytów i dokonania innych oszustw na rzecz przedsiębiorców prywatnych szacunkowe straty miały wynieść 214 937 275 zł. Wartość zabezpieczonego mienia przez CBS KGP (samochody, konta bankowe i inne, z wyłączeniem narkotyków i innych towarów) oszacowano na kwotę 221 717 679 zł, a wartość odzyskanego mienia wyniosła 14 464 413 zł. Na ostatni dzień 2004 roku, czyli zakończenia okresu sprawozdawczego, Centralne Biuro Śledcze objęło zainteresowaniem w ramach prowadzonych spraw 2686 osób działających w 262 grupach. W tym 227 polskich, 32 o charakterze międzynarodowym i 3 etniczne. Natomiast wyeliminowało z dzia-

łania przestępczego łącznie około 179 grup, w tym 153 polskie, 23 międzynarodowe i 3 etniczne.

Po dziesięciu latach działalności według danych publikowanych przez Komendę Główną Policji Centralne Biuro Śledcze miało już na swoim koncie zlikwidowanie najpoważniejszych grup przestępczych na polskiej mapie przestępczości zorganizowanej. W tym okresie jego funkcjonariusze zatrzymali 13 tysięcy członków różnych grup przestępczych, w tym ponad 1400 liderów grup. Zabezpieczono narkotyki o szacunkowej wartości 500 mln zł, zabezpieczono mienie na kwotę około 2 mld zł i odzyskano mienie o wartości 131 mln złotych.

Funkcjonariusze Biura odnieśli wiele sukcesów również w walce z przestępczością międzynarodową. Zlikwidowali między innymi w 2004 roku wytwórnię wyrobów tytoniowych kontrolowaną przez międzynarodową grupę, której członkowie pochodzili z Polski, Litwy i Łotwy. W 2006 roku dzięki współpracy z policją szwedzką ujawnili i zabezpieczyli 1,3 tony kokainy ukrytej w kontenerach, które transportowane z Wenezueli przez Szwecję miały trafić do Polski. W 2007 roku wspólnie z Izbą Celną w Gdyni na terenie terminala kontenerowego ujawnili osiem milionów papierosów przemycanych z Chin do Polski. A w 2009 roku dokonali zatrzymania członków grupy, która na terenie UE wprowadziła do obiegu fałszywe banknoty o nieoszacowanej dotąd wartości.

Do dzisiejszego dnia funkcjonariusze CBS KGP mają na swym koncie całkowite rozbicie wielu przestępczych organizacji zajmujących się obrotem i produkcją narkotyków, handlem bronią czy amunicją, praniem brudnych pieniędzy oraz wielu innych poważnych przestępstw kryminalnych.

Służby i instytucje państwowe współpracujące z Policją w przeciwdziałaniu i zwalczaniu przestępczości zorganizowanej. Współpraca międzynarodowa

Zgodnie z Konstytucją RP państwo gwarantuje zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa, a zadaniem władz publicznych jest praktyczne zagwarantowanie ochrony takich dóbr, jak między innymi życie, zdrowie i własność, co obejmuje walkę z przestępczością zagrażającą tym dobrom.

Do podmiotów właściwych w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej w Polsce zalicza się:

- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych: Policja (CBS), Straż Graniczna,
- Ministerstwo Obrony Narodowej: Żandarmeria Wojskowa, Służba Wywiadu Wojskowego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego,

- Ministerstwo Finansów: Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Wywiad Skarbowy, Służba Celna,
- Prokuratura,
- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Policja jest wiodącą służbą w zakresie przeciwdziałania i zwalczania tej formy przestępczości realizującą działania we wszystkich obszarach jej występowania. Szczególną rolę odgrywa Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji, o czym świadczyć może liczba i zakres prowadzonych postępowań, a także wypracowanie spójnego i kompleksowego systemu zwalczania tej formy przestępczości, w tym działań z zakresu ofensywnych metod pracy operacyjnej. Zadaniem CBS KGP jest rozpoznawanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej w kraju i o charakterze międzynarodowym oraz rozpoznawanie zagrożeń terrorystycznych. W ramach CBS KGP funkcjonuje także jedyna w kraju struktura zajmująca się ochroną świadków koronnych. CBS KGP prowadzi również najszerzej rozwiniętą współpracę międzynarodową w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej zarówno na poziomie Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej, jak i na poziomie regionalnym i bilateralnym.

W zwalczaniu przestępczości zorganizowanej szczególnie ważnym elementem jest międzynarodowa współpraca Policji z takimi instytucjami jak Interpol, Europol, OLAF. Funkcjonariusze Centralnego Biura Śledczego uczestniczyli w kontaktach z Europolem i Interpolem przyczyniając się do wypracowania wspólnych przedsięwzięć w zakresie zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Współpraca może obejmować czynności o charakterze strategicznym, taktyczne działania operacyjne, a także bezpośredni udział we wspólnych zespołach śledczych.

Interpol jest organizacją umożliwiającą współpracę policji kryminalnych zaangażowaną bezpośrednio w działania na terenie jednego lub kilku państw w ramach walki z przestępczością i ich sprawcami o zasięgu międzynarodowym. Jest to organizacja ponadnarodowej wymiany informacji, a jej siła i operatywność polega na tym, że dysponuje większym zasobem informacji niż poszczególne służby policji w każdym z państw z osobna. Posiada bardzo bogatą bazę danych o przestępcach oraz komputerową sieć łączności. Do powstania i działalności Interpolu przyczyniła się sytuacja, kiedy ściganie sprawców przestępstw przestało być sprawą tylko jednego państwa. Elementem koniecznym do powstania tej organizacji był również rozwój prawa międzynarodowego i wielostronnych stosunków międzynarodowych. Jej pełna nazwa brzmi Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnych-Interpol. Organizacja ma zapewnić i rozwijać jak najszerzą pomoc wszystkich służb policji kryminalnej, w ramach praw obowiązujących

zujących w różnych krajach i w duchu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, ustanawiać i rozwijać wszystkie formy działania, mogące służyć skutecznemu zapobieganiu i ściganiu przestępczości pospolitej.

Polska przystąpiła do Interpolu w 1923 roku jako członek-założyciel (jeden z dwudziestu krajów biorących udział na zjeździe we Wiedniu w tworzeniu wtedy jeszcze Międzynarodowej Komisji Policji Śledczej). Następnie z racji uwarunkowań politycznych i konfliktu ideologicznego Polska zerwała kontakt z Interpolem, a niepłacenie składek i nieuczestniczenie w pracach spowodowało zawieszenie członkostwa. Ponownie przyjęta do organizacji została na 59. Sesji Zgromadzenia Ogólnego Interpolu na przełomie września i października 1990 roku. Przyczyny wstąpienia Polski do Interpolu były w znacznej mierze polityczne, ale i praktyczne. Położenie geograficzne Polski wymusza wręcz tranzyt przestępstw i przestępców, gdyż jesteśmy pomostem pomiędzy Azją a Europą Zachodnią¹⁶.

Koncepcje utworzenia Europolu – Europejskiego Urzędu Policji – przedstawiono na szczycie Rady Europejskiej w Luksemburgu w czerwcu 1991 roku, a potwierdzenie tego faktu nastąpiło w grudniu 1991 roku decyzją Rady Europejskiej. „Jednak formalnie rozpoczął swoją działalność w lipcu 1999 roku, gdy weszły w życie wszystkie wymagane przez Konwencję akty wykonawcze, a na jego siedzibę wyznaczono Hagę”¹⁷. Urząd powstał w celu zajmowania się przestępczością zorganizowaną, niemniej Konwencja o utworzeniu Europolu, która inicjowała jego powstanie i została podpisana przez przedstawicieli tzw. Piętnastki, nie zawiera takiej definicji przestępczości. Podyktowane to zostało tym, że w trakcie negocjowania tekstu umowy, kraje UE nie były w stanie wypracować kompromisu co do zakresu pojęciowego definicji przestępczości zorganizowanej¹⁸.

Europejski Urząd Policji zajmuje się w szczególności zapobieganiem i zwalczaniem nielegalnego handlu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, handlu ludźmi i pornografią z udziałem dzieci, przemytu pojazdów mechanicznych, fałszerstw pieniędzy i innych środków płatniczych, nielegalnego obrotu materiałami promieniotwórczymi, prania pieniędzy w kontekście wymienionych form przestępczości, terroryzmu, jak również innych pochodnych przestępstw powiązanych z powyższymi. Kompetencje Europolu podlegają szczególnym uwarunkowaniom, co oznacza, że może skorzystać ze swoich „uprawnień

¹⁶ W. Ignaczak, A. Walc, A. Romancewicz, A. Woźniak, *Współdziałanie z policjami innych krajów. Statut i zasady działania Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnych – Interpol*, Szczytno 1999, s. 7–14.

¹⁷ A. Koweszko, *Międzynarodowa współpraca policyjna*, [w:] *Polska Policja na drodze do Unii Europejskiej*, red. B. Góralczyk, Warszawa 2000, s. 203.

¹⁸ F. Jasiński, K. Smoter, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 243–244.

dopiero w momencie pojawienia się czynów godzących w bezpieczeństwo dwóch lub więcej państw członkowskich, które wyczerpują znamiona przestępczości zorganizowanej o podłożu międzynarodowym”¹⁹. Celem Europejskiego Urzędu Policji jest usprawnienie działania pomiędzy kompetentnymi władzami krajów członkowskich w zakresie zapobiegania i zwalczania międzynarodowej zorganizowanej przestępczości. Urząd ten w tym zakresie chce wносить wkład w sferze egzekwowania prawa w Unii Europejskiej i obecnie współpracuje ze wszystkimi państwami członkowskimi. Polska uzyskała pełne członkostwo w Europolu od listopada 2004 roku.

W wymiarze europejskim istotna jest współpraca w celu zwalczania nadużyć finansowych organów Kontroli Skarbowej z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), prowadzącym dochodzenia w przypadku domniemanych nadużyć finansowych i innych poważnych nieprawidłowości mających skutki dla budżetu UE. Jest to samodzielny niezależny urząd, który w 1999 roku zastąpił wewnętrzną jednostkę antykorupcyjną funkcjonującą w ramach Unii Europejskiej, po tym jak doszło do afery z komisarzem unijnym ds. edukacji E. Cresson, którą oskarżono m.in. o sprzeniewierzenie finansowe, wskutek czego wszyscy komisarze z Komisji Europejskiej podali się do dymisji. Rozmiar afery doprowadził do gruntownych zmian w służbach mających walczyć z korupcją w instytucjach unijnych. Aby zapewnić prowadzenie rzetelnych i niezależnych postępowań wobec nawet wysokich urzędników UE, powołano wyżej wymieniony urząd.

Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych prowadzi dochodzenia w sprawach naruszeń interesów finansowych UE, korupcji i innych poważnych przypadków naruszenia obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy UE. Ochrona interesów finansowych dotyczy zarówno przychodów jak i wydatków Unii Europejskiej, gdyż unijny budżet składa się m.in. z przychodów z ceł na towary przywożone do UE. Wobec tego w zakresie zainteresowania pozostaje przemysł i inne uszczuplenia tych należności, szczególnie gdy zwalczanie procedury wymaga koordynacji działań kilku państw członkowskich.

Zakończenie

Zadanie, jakie postawiono przed Centralnym Biurem Śledczym Komendy Głównej Policji, odnosi się do kompleksowego rozpoznania i zwalczania przestępczości zorganizowanej w obszarach przestępczości kryminalnej, narkotykowej i ekonomicznej, uwzględniającej również potrzebę rozpoznania międzyna-

¹⁹ Ibidem, s. 244.

rodowych powiązań przestępczych. Posiada typową strukturę zadaniową, gdzie w ślad za pojawiającymi się zagrożeniami powstawały konkretne komórki czy też wydziały. W biurze tym funkcjonuje również ogólnokrajowy zespół do walki z fałszerstwami pieniędzy, którego zadaniem jest koordynowanie całości zagadnień związanych z zapobieganiem, rozpoznaniem i ujawnianiem nielegalnej produkcji i dystrybucji fałszywych pieniędzy. Realizowane są także działania związane z rozpoznaniem zagrożeń generowanych ze strony mniejszości etnicznych. Centralne Biuro Śledcze jest nowoczesną specjalistyczną służbą w dziedzinie zwalczania przestępczości zorganizowanej, która spełnia wymagania międzynarodowe. Jest to możliwe dzięki utworzeniu sprawnych struktur wewnętrznych, wdrożeniu nowoczesnych technik wykrywczych, jak i poprzez zintensyfikowanie międzynarodowej wymiany informacji i współpracy policyjnej.

Powyższe atuty oraz zaangażowanie funkcjonariuszy pełniących służbę w Centralnym Biurze Śledczym, którzy mają możliwość stosowania nowoczesnych rozwiązań technicznych i prawnych, przyniosły wymierne efekty w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości. W obecnych czasach jednak w ramach zorganizowanych struktur przestępczych dochodzi do przekształcania się i doskonalenia metod popełnianych przestępstw. Dlatego głównym zadaniem CBS KGP jest monitorowanie i neutralizacja grup przestępczych, jak i analiza czynników wpływających na rozwój zjawiska przestępczości zorganizowanej. Z perspektywy funkcjonowania Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji należy stwierdzić, że przyjęte rozwiązanie sprawdziło się w istniejących realiach i po wprowadzeniu pewnych modyfikacji jest realizowane i funkcjonuje do dnia dzisiejszego.

Abstract

Role of the Central Investigation Bureau (CBS) in fighting organized crime

This article presents the issue of organized crime as a threat to state security, in the perspective of the institutions created to fight it, e.g. CBS – the Central Investigation Bureau of the Polish National Police Main Headquarters.

Evaluation of organized crime is obvious, since it is an entirely negative phenomenon, posing a threat to both internal and international security. The problem of defining crime is, however, a complex one, due to its diversity and variety of forms in various countries, hence its numerous definitions.

The period after the transformations of 1989, because of seeing organized crime as a serious threat to economic and political interests in Poland, was the starting point situation for the creation of the Central Investigation Bureau in the Police Main HQ.

Creating this unit was a response of the Police to the dynamically evolving forms of functioning of organized crime groups. Its task is to recognize and fight organized crime in the area of criminal, economic, and drug-related law-breaking, also taking into account the necessity to recognize international criminal links.

Considering the period of time of CBS functioning, it must be stated that the adopted solution has passed the test in the existing reality, and therefore the creation of such a unit must be regarded as entirely justified.

Literatura przedmiotu

Druki zwarte

- Dusiński C., *Udział urzędów celnych w zwalczaniu przemytu dóbr kultury*, [w:] *Ochrona dzieł sztuki w Polsce*, Warszawa 1990
- Ignaczak W., Walc A., Romancewicz A., Woźniak A., *Współdziałanie z policjami innych krajów. Statut i zasady działania Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnych – Interpol*, Szczytno 1999
- Jasiński F., Smoter K., *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005
- Koweszko A., *Międzynarodowa współpraca policyjna*, [w:] *Polska Policja na drodze Unii Europejskiej*, red. B. Góralczyk, Warszawa 2000
- Marek A., *Kryminologiczne i prawne aspekty przestępczości zorganizowanej*, Szczytno 1992
- Misiuk A., *Centralne Biuro Śledcze. Dziesięć lat doświadczeń (2000–2010)*, Szczytno 2010
- Nowak A., *Współpraca organów ścigania w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości międzynarodowej*, „Przegląd Policyjny” 2006, nr 3 (83)
- Pływaczewski E., *Przestępczość zorganizowana: stereotypy i rzeczywistość z perspektywy retrospektywnej i współczesnej*, „Policja” 2011, nr 2
- Pływaczewski W., *Kryminologiczne i prawne aspekty przestępczości zorganizowanej*, Szczytno 1992
- Schneider H.J., *Przestępczość zorganizowana z międzynarodowego, kryminalistycznego punktu widzenia*, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 10
- Widacki J., *Zamiast wstępu*, [w:] *Kryminologiczne i prawne aspekty przestępczości zorganizowanej*, red. A. Marek, W. Pływaczewski, Szczytno 1992

Spis treści

Edyta Chrobaczyńska-Plucińska Gaz łupkowy a bezpieczeństwo energetyczne Polski. Programy wyborcze partii politycznych w roku 2011	7
Janina Pach Problem długu publicznego w kontekście bezpieczeństwa finansowego Polski	25
Robert Kłaczyński Założenia, możliwości, perspektywy polskiej polityki energetycznej	41
Grzegorz Nycz Tarcza antyrakietowa w polityce bezpieczeństwa Polski	57
Jarosław Piątek Bezpieczeństwo Polski poprzez udział w operacjach militarnych	76
Andrzej Żebrowski Ewolucja położenia geostrategicznego Polski na przełomie XX i XXI wieku	100
Krzysztof Bijak Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa państwa w świetle ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku	125
Grażyna Habigier-Pipska Wpływ edukacji społeczeństwa na bezpieczeństwo państwa	141
Urszula Kosielińska-Grabowska Dobre prawo jako element Strategii Bezpieczeństwa Narodowego	160

Andrzej Kozera	
Planowanie bezpieczeństwa w zarządzaniu kryzysowym	175
Piotr Sułowski	
Rola Centralnego Biura Śledczego w walce z przestępczością zorganizowaną	182

Uniwersytet Pedagogiczny
im. Komisji Edukacji Narodowej
w Krakowie
Prace Monograficzne nr 682

ISSN 0239-6025
ISBN 978-83-7271-848-82

