

STUDIA POLITOLOGICZNE

VOL. 34

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO

POLITICAL SCIENCE STUDIES

SELECTED PROBLEMS OF INTERNAL SECURITY

edited by Andrzej Misiuk

WARSAW 2014

VOL. 34

UNIVERSITY OF WARSAW • INSTITUTE OF POLITICAL SCIENCE

STUDIA POLITOLOGICZNE

WYBRANE PROBLEMY BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO PAŃSTWA

pod redakcją Andrzeja Misiuka

WARSZAWA 2014

VOL. 34

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO

Rada Naukowa Stanisław Filipowicz (Uniwersytet Warszawski)
Ks. Helmut Juros (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego)
Rubén Torres Kumbria (Universidad Nacional de Educación a Distancia)
Gerd Meyer (Eberhard Karls Universität Tübingen)
Szewach Weiss (University of Haifa)
Jan Zielonka (University of Oxford)
A. Ju. Szutow (Moskiewski Uniwersytet Państwowy)

Redaktorzy Administracja publiczna: Grzegorz Rydlewski (Uniwersytet Warszawski)
tematyczni Badania wschodnie: Tadeusz Bodio (Uniwersytet Warszawski)
Studiów Bezpieczeństwo: Andrzej Misiuk (Uniwersytet Warszawski)
Politologicznych Historia polityczna: Wojciech Jakubowski (Uniwersytet Warszawski)
Integracja europejska: Konstanty A. Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)
Myśl polityczna: Tomasz Żyro (Uniwersytet Warszawski)
Parlamentaryzm współczesny: Tadeusz Moldawa (Uniwersytet Warszawski)
Polityki sektorowe: Agnieszka Rothert (Uniwersytet Warszawski)
Psychologia i socjologia polityki: Jan Garlicki (Uniwersytet Warszawski)
Ruchy społeczne: Grażyna Ulicka (Uniwersytet Warszawski)
Systemy polityczne: Zbigniew Kiełmiński (Uniwersytet Warszawski)
Teoria polityki: Mirosław Karwat (Uniwersytet Warszawski)

Komitet Stanisław Sulowski (redaktor naczelny)
Redakcyjny Daniel Przastek (członek)
Włodzimierz Ulicki (członek)
Jacek Zaleśny (sekretarz)

Redaktorzy językowi: Eva Allen, Halina Maczunder, Ewa Rydlewska, Izabela Kraśnicka-Wilk,
Ekaterina Kolb

Redaktor techniczny: Marta Grabarczyk

Redaktor statystyczny: dr Viera Gafrikova

Recenzenci: Cezar Avram (Dyrektor Instytutu Nauk Społeczno-Humanistycznych
Rumuńskiej Akademii Nauk)
Catalin Andrus (Akademia Policyjna w Bukareszcie)

„Studia Politologiczne” znajdują się w wykazie czasopism naukowych prowadzonym przez
Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na potrzeby oceny jednostek naukowych z przyznaną
liczbą 8 punktów.

„Studia Politologiczne” są dostępne w bazie danych CEJSH.

Czasopismo recenzowane przez recenzentów zewnętrznych.

Wersja pierwotna czasopisma: papierowa.
www.studiapolitologiczne.pl

© Copyright by Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego,
Warszawa 2014

ISSN 1640-8888

Nakład 600 egz.



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wprowadzenie	11
STUDIA I ANALIZY	
Jacek Czaputowicz	
Ewolucja polskiej polityki bezpieczeństwa: w kierunku strategicznej samodzielności?	15
Bogdan Zdrodowski	
Istota bezpieczeństwa	32
Andrzej Dawidczyk	
Analiza strategiczna jako narzędzie planowania strategii bezpieczeństwa narodowego	51
Andrzej Misiuk	
Od „Maratonu” do Centralnego Biura Śledczego. Rozwój organizacyjny policyjnych służb zajmujących się zwalczaniem zorganizowanej przestępczości	66
Wiesław Jasiński	
Przestępczość gospodarcza w okresie kryzysu finansów publicznych. Polskie uwarunkowania społeczno-polityczne. Tendencje. Przeciwdziałanie i zwalczanie.	82
Piotr Starzyński	
Wytyczne w aktach głównych czy podręcznych (kontrolnych)? Rozważania na tle praktyki prokuratorskiej i doświadczeń obrończych z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego	115
Aleksandra Zięba	
Niemcy i Polska wobec problemu terroryzmu. Analiza porównawcza	126
Waldemar Zubrzycki, Paweł Suchanek	
Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście zagrożeń terrorystycznych	153

Michał Brzeziński

- Miejsce zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego. Uwagi prawno-organizacyjne. 166

Karina Paulina Marczuk

- Zrównoważone społeczności lokalne i ich bezpieczeństwo: doświadczenia państw anglosaskich 184

Mariusz Sokołowski

- Działalność prasowo-informacyjna instytucji publicznej na przykładzie polskiej policji. 211

Anna Antczak-Barzan

- Rangi wyzwań dla bezpieczeństwa Polski w XXI wieku. 226

Teodor Filipiak

- Wartości i reguły kultury prawnopolitycznej w zderzeniu z porządkiem normatywnym. 241

Jerzy Szczupaczyński

- Normatywne wzory przywództwa politycznego w ponowoczesnym świecie. 291

Ryszard Chruściak

- Ustawa o działach administracji rządowej – uchwalenie i wejście w życie (1997–1999). 313

Filip Ilkowski

- Globalizacja, praca i polityka teorii 346

RECENZJE

- Zbigniew Siemiątkowski, *Wywiad a władza: wywiad cywilny w systemie sprawowania władzy politycznej* (**Andrzej Piątkowski**) 366

- Maciej Hartliński (red.), *Przywództwo polityczne w Polsce i na świecie* (**Tadeusz Bodio**) 370

- Frederic Lemieux (red.), *International Police Cooperation. Emerging issues, theory and practice* (**Bartosz Skłodowski**) 375

- Shahrbanou Tadjbakhsh, Anuradhy Chenoya, *Human security: Concepts and implications* (**Karina Paulina Marczuk**) 379

- Stanisław Sulowski (red.), *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego w wybranych państwach* (**Maria Heliodora Ryszkowska**) 381

- Sasha Issenberg, *The Victory Lab: The Secret Science of Winning Campaigns* (**Piotr Arak**) 384

- Aleksandra Skrabacz, Stanisław Sulowski (red.), *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia-Uwarunkowania-Wyzwania* (**Lidia Czarneta**) 389

A. Balaev, <i>Azerbejdżańska naciâ. Osnovnyje etapy stanovleniâ na rubieże XIX–XX vv.</i> (Ekaterina Kolb)	393
Dominik Szczepański, <i>Unia Wolności. Założenia programowe i działalność (1994–2005)</i> (Tomasz Koziello)	396
Rob Bijl, Arjen Verweij (red.), <i>Measuring and monitoring immigrant integration in Europe. Integration policies and monitoring efforts in 17 European countries</i> (Urszula Kurcewicz)	401

SPRAWOZDANIA

Karina Paulina Marczuk

Sprawozdanie z konferencji pt. <i>Międzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa wewnętrznego</i> , Warszawa, 7 czerwca 2013 r.	404
---	-----

Petre Opreş

Sprawozdanie z konferencji pt. <i>Need to Know III: Them vs. Us. Image of the Enemy</i> , Szwecja, Gotlandia, Visby, 26–27 września 2013 r.	406
--	-----

Contents

Introduction	11
STUDIES AND ANALYSIS	
Jacek Czaputowicz	
The Evolution of the Polish Security Policy: Towards Strategic Self-reliance?	15
Bogdan Zdrodowski	
Essence of security.....	32
Andrzej Dawidczyk	
Strategic analysis as a tool of national security strategic planning.....	51
Andrzej Misiuk	
From the “Marathon” to the Central Bureau of Investigation. Organisational development of police forces involved in the fight against organized crime	66
Wiesław Jasiński	
The economic crime during public finance crisis. Polish socio-political circumstances. Tendency. Counteracting and fighting.....	82
Piotr Starzyński	
Guidelines in man records or reference records (control records)? Reflections based on prosecutor’s practice and experiences of the defence from the point of view of internal security	115
Aleksandra Zięba	
Germany and Poland against terrorism: comparative studies....	126
Waldemar Zubrzycki, Paweł Suchanek	
Safety of the Republic of Poland in the face of terrorist threats	153
Michał Brzeziński	
The place of crisis management in the national security system. Legal and organizational remarks.....	166

Karina Paulina Marczuk	
Sustainable communities and their safety: experience of the Anglo-Saxon countries	184
Mariusz Sokołowski	
Press and Public Information activities of public institutions for example the Polish Police	211
Anna Antczak-Barzan	
Ranks of the challenges to Poland's security in the XXI century	226

Teodor Filipiak	
Values and rules of political culture in the context of normative order	241
Jerzy Szczupaczyński	
Normative models of political leadership in a postmodern world	291
Ryszard Chruściak	
The Act on Branches of Government Administration – its Passage and Going into Effect (1997–1999)	313
Filip Ilkowski	
Globalization and the work – the politics of theory	346

REVIEWS

Zbigniew Siemiątkowski, <i>Wywiad a władza: wywiad cywilny w systemie sprawowania władzy politycznej</i> (Andrzej Piątkowski) ..	366
Maciej Hartliński (red.), <i>Przywództwo polityczne w Polsce i na świecie</i> (Tadeusz Bodio)	370
Frederic Lemieux (red.), <i>International Police Cooperation. Emerging issues, theory and practice</i> (Bartosz Skłodowski)	375
Shahrbanou Tadjbakhsh i Anuradhy Chenoya, <i>Human security: Concepts and implications</i> (Karina Paulina Marczuk)	379
Stanisław Sulowski (red.), <i>Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego w wybranych państwach</i> (Maria Heliodora Ryszkowska)	381
Sasha Issenberg, <i>The Victory Lab: The Secret Science of Winning Campaigns</i> (Piotr Arak)	384
Aleksandra Skrabacz, Stanisława Sulowskiego (red.), <i>Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia-Uwarunkowania-Wyzwania</i> (Lidia Czarneta)	389
A. Balaev, <i>Azerbejdżańska naciâ. Osnovnyje etapy stanovleniâ na rubież XIX–XX vv.</i> (Ekaterina Kolb)	393

Dominik Szczepański, <i>Unia Wolności. Założenia programowe i działalność (1994–2005)</i> (Tomasz Koziello)	396
Rob Bijl, Arjen Verweij (red.), <i>Measuring and monitoring immigrant integration in Europe. Integration policies and monitoring efforts in 17 European countries</i> (Urszula Kurcewicz)	401

REPORT

Karina Paulina Marczuk

Conference report, <i>International aspects of internal security</i> , Warsaw, the 7 th June 2013	404
---	-----

Petre Opreș

Conference report, <i>Need to Know III: Them vs. Us. Image of the Enemy</i> , Sweden Gotland, Visby 26–27 September 2013 . . .	406
--	-----

Wprowadzenie

Kolejny, trzydziesty czwarty tom „Studiów Politologicznych” poświęcony jest problematyce bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, która jeszcze nie gościła na łamach tego periodyku. Od niedawna stanowi ona integralną część nowej dyscypliny naukowej – nauk o bezpieczeństwie. Nie świadczy to jednak, że jej dorobek jest skromny. W dzisiejszych czasach tempo rozwoju nauki jest ogromne, wynikające ze zmieniającego się świata i potrzeb praktyki. Współczesny świat nie jest pozbawiony odczuwanych i realnych zagrożeń, których genezy należy upatrywać w napięciach politycznych, ekonomicznych, nacjonalizmie, antagonizmach etnicznych czy religijnych. Sprzeczność i zróżnicowanie interesów generują niebezpieczeństwa o wielorakim charakterze: od konfliktów zbrojnych i zamachów terrorystycznych do przestępczości pospolitej i zorganizowanej, ekscesów chuligańskich, infekowania systemów informatycznych czy korupcji. Oprócz niebezpieczeństw wywoływanych postawą i działalnością człowieka, niebagatelnego znaczenia dla bezpieczeństwa nabierają też kataklizmy naturalne. Proces globalizacji powoduje, że również zagrożenia o charakterze międzynarodowym szybko stają się realnym niebezpieczeństwem destabilizującym bezpieczeństwo krajowe bądź lokalne. W związku z tym wyspecjalizowane instytucje państwowe powinny być przygotowane, aby zapobiegać tego rodzaju zagrożeniom, a w razie ich zaistnienia – podjąć działania prewencyjne i represyjne. Jedną z podstawowych potrzeb ludzkich jest poczucie bezpieczeństwa osobistego, dlatego też pierwotną funkcją administracji państwowej była funkcja reglamentacyjno-policyjna. Już w początkach istnienia instytucji państwa można odnaleźć pierwowzory współczesnej administracji, zajmującej się ochroną porządku i ładu publicznego. Służby porządkowe przeszły długą drogę ewolucji – od podmiotów o bardzo szerokim zakresie działania do bardzo wyspecjalizowanych. Współczesne państwa dysponują rozbudowaną administracją publiczną, która w dużej części wykonuje zadania z zakresu ochrony porządku i bezpieczeństwa obywateli, ale również chroni obowiązujący porządek prawny i konstytucyjny oraz zabezpiecza przed zagrożeniami zewnętrznymi. Dyskusja na

temat państwa i jego roli dotyczyła przede wszystkim tej funkcji, czyli zapewnienia bezpieczeństwa. Już w starożytnej Grecji można odnaleźć początki teoretycznej refleksji o państwie, przede wszystkim w *Polityku* Platona i *Polityce* Arystotelesa. Wykształciły się wówczas zręby teorii ustroju państwowego. Bezpieczeństwo zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym stało obszarem zainteresowań instytucji państwowych oraz organizacji i struktur międzynarodowych. Jest również przedmiotem zintensyfikowanych badań naukowych, konferencji i sympozjów. Co jest najistotniejszym wynikiem tej refleksji, to coraz bogatszy dorobek myślowy w postaci publikacji naukowych. Bezpieczeństwo stało się też istotną ofertą edukacyjną na poziomie wyższym. Aktualnie na około 90 uczelniach kształcą się studenci na kierunkach: bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo narodowe i inżynieria bezpieczeństwa. Na tych uczelniach powstają struktury organizacyjne (wydziały, katedry, zakłady), w których instytucjonalnie „polem wiedzy” jest problematyka bezpieczeństwa.

Oddany do rąk czytelników tom „Studiów Politologicznych” jest wyrazem aktywności naukowej przedstawicieli dwóch środowisk badawczych: Uniwersytetu Warszawskiego i Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. Ośrodek naukowo-dydaktyczny w Szczytnie posiada ogromny dorobek badawczy w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Od wielu lat prowadzono tam badania oraz publikowano w miejscowym wydawnictwie i periodykach naukowych wyniki z prac badawczych związanych przede wszystkim z różnymi aspektami problematyki policyjnej. Są to opracowania o dużej wartości poznawczej, a niekiedy pionierskie, szkoda że w niewystarczającym stopniu upowszechnione w środowisku naukowym. Z kolei w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego od kilku lat tworzy się grupa młodych naukowców w Zakładzie Nauk o Bezpieczeństwie podejmujących szerokie spektrum tematów związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa. Współpraca naukowa i edukacyjna tych dwóch środowisk może przynieść naprawdę interesujące rezultaty. Jej uzupełnieniem jest artykuł przedstawiciela Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, który podejmuje zagadnienie leżące na pograniczu prawa karnego procesowego i bezpieczeństwa wewnętrznego.

Autorzy publikujący na łamach trzydziestego czwartego tomu „Studiów Politologicznych” koncentrują się wokół tematyki z zakresu teorii bezpieczeństwa, walki z różnymi formami przestępczości, zagrożenia terroryzmem oraz koncepcji modeli bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Mając świadomość interdyscyplinarnego charakteru i istoty nauk

o bezpieczeństwie, autorzy artykułów reprezentujący różne dyscypliny naukowe prezentują różnorodne, ale zarazem interesujące poznawczo podejścia metodologiczne do badanej problematyki.

Andrzej Misiuk

Jacek Czaputowicz

Ewolucja polskiej polityki bezpieczeństwa: w kierunku strategicznej samodzielności?

SŁOWA KLUCZOWE:

bezpieczeństwo, Polska, NATO, EPBiO/WPBiO, strategia bezpieczeństwa

STUDIA I ANALIZY

Tematem artykułu jest ewolucja polskiej polityki bezpieczeństwa, od uzyskania członkostwa w NATO w 1999 r. Część pierwsza jest poświęcona znaczeniu Sojuszu Północnoatlantyckiego i stosunków ze Stanami Zjednoczonymi dla polskiej polityki bezpieczeństwa. W części drugiej przedstawiony jest stosunek Polski do Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, udział w unijnych misjach stabilizacyjnych i grupach bojowych oraz inicjatywy na rzecz wzmocnienia polityki bezpieczeństwa w Unii Europejskiej. W części trzeciej omówione są kierunki polskiej polityki obronnej w dokumentach strategicznych, postrzeganie zagrożeń, jej mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia dla polskiego systemu bezpieczeństwa narodowego. Politykę bezpieczeństwa Polski w 2013 r. cechuje dążenie do osiągnięcia większej samodzielności strategicznej i ograniczenie zaangażowania w misje zagraniczne.

Członkostwo w NATO i sojusz ze Stanami Zjednoczonymi

Bezpieczeństwo Polski, tak jak każdego innego kraju, jest uwarunkowane czynnikami o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Czynniki wewnętrzne to terytorium, wielkość populacji i skład etniczny, potencjał

gospodarczy, wielkość i jakość sił zbrojnych, ustrój polityczny, jakość przywództwa oraz stan mentalny społeczeństwa i jego zdolność do akceptacji kosztów zapewnienia bezpieczeństwa. Czynniki zewnętrzne to z kolei sojusze, sytuacja międzynarodowa wokół kraju, w tym zainteresowanie regionem ze strony innych państw, zgodność interesów Polski z interesami innych państw i ich możliwości oddziaływania na stan bezpieczeństwa kraju¹.

Zmiany, które nastąpiły po 1989 r., dotyczyły zarówno wymiaru wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Po zwycięstwie „Solidarności” w 1998 r. Polska uzyskała możliwość prowadzenia polityki bezpieczeństwa zgodnej z narodowym interesem. W latach 1989–1991 zostały zerwane więzy zależności z ZSRR, czego instytucjonalnym wyrazem było rozwiązanie Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. Zasadniczym celem strategicznym Polski stało się członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim, uzyskane ostatecznie w 1999 r. Przemawiało za nim wzmocnienie potencjału obronnego Polski, wysoka ocena skuteczności działania Sojuszu w odstraszeniu potencjalnego agresora oraz umocnienie wizerunku Polski jako państwa stabilnego i odpowiedzialnego uczestnika stosunków międzynarodowych. W negocjacjach Polska odwoływała się do argumentów historycznych, konieczności utrzymania demokracji oraz norm obowiązujących w sojuszu, takich jak zasada równości i niepodzielności bezpieczeństwa².

Dla Polski wartość członkostwa w NATO wynikała z artykułu 5. traktatu waszyngtońskiego – zbiorowej obrony państw członkowskich. Z tej perspektywy udział Sojuszu w działaniach typu ekspedycyjnego nie powinien odbywać się kosztem tradycyjnej funkcji obrony terytorium państw członkowskich. Polska dążyła także do równomiernego rozmieszczenia infrastruktury obronnej sojuszu i rozwoju współpracy między NATO a Unią Europejską. Zaangażowanie Amerykanów w Europie było postrzegane jako gwarant bezpieczeństwa.

Z perspektywy NATO członkostwo Polski zwiększało potencjał Sojuszu do obrony i prowadzenia operacji pokojowych w świecie oraz likwidowało szarą strefę bezpieczeństwa w Europie Środkowej, powstałą po rozwiązaniu Układu Warszawskiego. Polska wносиła także dogłębną znajomość problematyki wschodniej. Jako członek NATO konsekwent-

¹ R. Kuźniar, *Wewnętrzne uwarunkowania polskiej polityki zagranicznej*, [w:] R. Kuźniar, Krzysztof Szczepaniak, *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Warszawa 2002, s. 34–35, P. Żurawski vel Grajewski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*, Warszawa, 2012, s. 396.

² F. Schimmelfenning, *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rethoric*, Cambridge 2003, s. 229–236.

nie opowiadała się za polityką „otwartych drzwi”, wspierając wschodnich sąsiadów w ich dążeniach do uzyskania członkostwa w tej organizacji³. Zarówno Polska, jak i Stany Zjednoczone dążyły do przyznania Gruzji i Ukrainie perspektywy członkostwa, co spotkało się ze sprzeciwem Francji i Niemiec.

Polska wzięła udział w operacji militarnej w Iraku w 2003 r. Mimo że opinia publiczna była nastawiona negatywnie, zaangażowanie u boku Stanów Zjednoczonych cieszyło się poparciem elit politycznych, które spodziewały się korzyści w postaci umocnienia sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi i ogólnej pozycji kraju na arenie międzynarodowej⁴. Polska została zaliczona do „nowej Europy” – państw dążących do utrzymania ścisłych stosunków z Amerykanami, w przeciwieństwie do „starej Europy” – państw sceptycznych wobec militarnego zaangażowania u boku Amerykanów.

Udział Polski w operacji w Iraku oceniany jest jako sukces wojskowy, remis polityczny i porażka gospodarcza. Wojsko polskie zdobyło cenne doświadczenie w zakresie logistycznym, operacyjnym i dowodzenia dużymi siłami wielonarodowymi, co zwiększyło jego atrakcyjność w oczach sojuszników. Wzmocnieniu uległa polityczna podmiotowość i strategiczna samodzielność Polski. Działania w Iraku uświadomiły konieczność wprowadzenia armii w pełni zawodowej i przyspieszyły reformy sił zbrojnych. Zarazem nadzieje na to, że zaangażowanie w Irak u boku Stanów Zjednoczonych przyniesie strategiczne partnerstwo i większą obecność amerykańską na terytorium Polski, okazały się nie-realne. Spójność NATO została osłabiona na skutek rozdźwięku między sojusznikami co do zasadności interwencji w Iraku⁵.

Chęć wsparcia Sojuszu Północnoatlantyckiego leżała u podłoża decyzji o przeniesieniu wojska polskiego z Iraku do Afganistanu. Udział tysiącdwuosobowego kontyngentu w operacji NATO postrzegany był

³ J. Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Warszawa 1998, s. 192–197.

⁴ F. Doeser, *When Governments Ignore Public Opinion in Foreign Policy: Poland and the Iraq Invasion*, *European Security*, 2013, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2013.808190#.Um97yBBWNng> (dostęp: 20.10.2013). Zob. także E. Radziszewski, *Interpersonal Discussions and Attitude Formation on Foreign Policy: the Case of Polish Involvement in the Iraq War*, „Foreign Policy Analysis” 2013, nr 1, s. 103–123.

⁵ S. Koziej, *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, *Bezpieczeństwo Narodowe* nr 22, 2012, s. 37–38, J. Czaputowicz, *Zaangażowanie w Irak i polska polityka europejska*, *Polska w Europie* nr 3 (47), 2004, s. 20–22.

jako długoterminowa inwestycja w bezpieczeństwo kraju. Sojusz zaangażował się w operację o charakterze uprzedzającym, a więc ofensywnym, co z perspektywy Polski było niekorzystne, skłaniało bowiem państwa członkowskie do rozwijania zdolności ekspedycyjnych, które są zasadniczo odmienne od zdolności koniecznych do zbiorowej obrony przed agresją zewnętrzną⁶.

Spotyka się opinie, że zaangażowanie Polski u boku Stanów Zjednoczonych w Iraku i Afganistanie było błędem, nie przyniosło bowiem spodziewanych korzyści politycznych, militarnych i gospodarczych. Nie doszło w szczególności do zniesienia wiz dla Polaków, amerykańskich inwestycji offsetowych za zakup myśliwców F-16 i uzyskania kontraktów w tych państwach⁷. Poparcie społeczne dla NATO należy dziś do najniższych w Europie; liczba osób uważających, że sojusz pozostaje niezbędny dla bezpieczeństwa europejskiego, wynosi w Polsce 47%, przy średniej w UE 58%⁸.

Podsumowując: na przełomie lat 1990 i 2000 podstawę polityki bezpieczeństwa Polski stanowiło członkostwo w NATO i sojusz ze Stanami Zjednoczonymi. Uczestnicząc w operacji w Iraku, Polska umocniła swój wizerunek bliskiego sojusznika Amerykanów. W polskiej polityce bezpieczeństwa dominował „instynktowny atlantyzm” niezależnie od tego, która partia sprawowała rządy. W 2004 r. Polska została przyjęta do Unii Europejskiej, co stworzyło nowe możliwości instytucjonalnego umocnienia bezpieczeństwa państwa.

Stosunek Polski do Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

W 1999 r. została zainicjowana Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Badacze są zgodni, że przełomem była wojna w Bośni,

⁶ B. Balcerowicz, *Aktywność Polski w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] S. Bieleń, *Polityka zagraniczna Polski po przystąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, Warszawa 2010, s. 135–136.

⁷ J. Zając, *Bandwagoning w polskiej polityce zagranicznej*, *Przegląd Zachodni* nr 3, 2009, s. 168–178, C. Frank, *Civilian power meets ‘instinctive’ atlanticist: comparing German and Polish European Security and Defence Policies*, paper prepared for the Conference „Role Theory Research in International Relations: Conceptual Challenges and Political Promises”, European Academy Otzenhausen, September 28–October 1, 2008, s. 17–19.

⁸ *Transatlantic Trends Key Findings 2013*, The German Marshall Fund of the United States, s. 28.

która wywołała kryzys tożsamości Europejczyków i przewartościowania w zakresie dopuszczalności użycia siły⁹. Wzrostowi zdolności militarnych Stanów Zjednoczonych nie towarzyszyły odpowiednie nakłady na obronę w państwach europejskich. Rosnąca asymetria w rozkładzie zdolności wytworzyła napięcia między sojusznikami i otworzyła możliwość ustalenia nowych ram współpracy¹⁰.

Tak jak inne państwa środkowoeuropejskie, także Polska podchodziła początkowo z ostrożnością do idei pogłębienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony w ramach Unii Europejskiej. Raczej reagowała na wydarzenia, niż je kreowała, zależało jej na tym, by nie podważać sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi¹¹. Propozycje utworzenia unijnego stałego dowództwa traktowała jako niepotrzebne powielanie struktur NATO. Sprzeciwiała się wszelkim formom strukturalnej współpracy w ramach EPBiO, obawiając się, że może ona wykluczyć nowe państwa członkowskie z procesu podejmowania decyzji¹². Z rezerwą odnosiła się do ogłoszonych w Helsinkach 1999 r. zamiarów utworzenia europejskich sił interwencyjnych, traktując je jako potencjalną konkurencję wobec natowskich sił reagowania. Obawiała się rozluźnienia stosunków między Europą a Stanami Zjednoczonymi i osłabienia spójności NATO.

Z perspektywy Polski przyjęta w 2003 r. Europejska Strategia Bezpieczeństwa zbyt koncentrowała się na nowych zagrożeniach dla bezpieczeństwa, ważnych dla państw zachodnioeuropejskich, zaniedbywała natomiast tradycyjne zagrożenia militarne, istotne dla państw środkowoeuropejskich. Polskie propozycje zmierzały do określenia Sojuszu Północnoatlantyckiego jako głównej instytucji bezpieczeństwa na kontynencie. Polska wyrażała także sceptycyzm co do możliwości wprowadzenia „efektywnego multilateralizmu”, twierdząc, że Unia Europejska powinna mieć możliwość prowadzenia operacji militarnych bez konieczności uzyskania autoryzacji ze strony ONZ. Rosja była partnerem we współpracy, a zara-

⁹ Zob. szerzej J. Czaputowicz, *Teoretyczne wyjaśnienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Stosunki Międzynarodowe” 2013, nr 2.

¹⁰ Ch.O. Meyer, E. Strickmann, *Solidifying Constructivism: How Material and Ideational Factors Interact in European Defence*, „Journal of Common Market Studies” 2011, nr 1, s. 72–77.

¹¹ P. Latawski, M.A. Smith, *Plus ça change, plus c'est la même chose. CESDP since 1998: The View from London, Paris and Warsaw*, „Journal of European Area Studies” 2002, nr 2, s. 223.

¹² K. Miszczak, *Germany, Poland and European Security*, „The Polish Quarterly of International Affairs” 2005, nr 1, s. 105.

zem potencjalnym źródłem niestabilności. Polska proponowała także większą koncentrację na tradycyjnych zagrożeniach dla bezpieczeństwa, w tym „zamrożonych konfliktach” w Europie Wschodniej oraz nie zgadzała się, by Ukraina była wymieniona obok Białorusi jako potencjalne źródło zagrożenia¹³.

Sceptycyzm wobec EPBiO opierał się więc na dwóch przesłankach. Po pierwsze, Polacy twierdzili (tak jak Amerykanie), że Europejczycy powinni rozwijać zdolności w zakresie bezpieczeństwa i obrony w ramach NATO. W innym przypadku doszłoby do niepotrzebnego powielania struktur i osłabienia sojuszu. Po drugie, działania w ramach EPBiO mogłyby dyskryminować członków NATO, takich jak Polska, którzy nie byli jeszcze członkami Unii Europejskiej. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej drugi argument stracił na znaczeniu, dostrzeżono, że EPBiO może być dodatkowym czynnikiem przyczyniającym się do zwiększenia bezpieczeństwa kraju.

Ostatecznie Polska stała się zwolennikiem rozwijania Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. W 2004 r. 77% Polaków było zdania, że Unia Europejska powinna dysponować dla obrony swoich interesów własną siłą militarną¹⁴. Punktem spornym okazała się budowa przez Rosję i Niemcy gazociągu po dnie Bałtyku, co stawiało Polskę w trudnej sytuacji względem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Porównanie przez ministra obrony Radosława Sikorskiego porozumienia rosyjsko-niemieckiego do paktu Mołotow-Ribbentrop wskazywało na pilną potrzebę solidarności wewnętrznej i wypracowania spójnej polityki wobec Rosji¹⁵. Premier Jarosław Kaczyński, zwolennik zachowania suwerenności kraju w kwestiach kulturowych, proponował utworzenie 100-tysięcznej armii europejskiej powiązanej z NATO¹⁶.

¹³ O. Osica, *Poland's Role in CFSP/CESDP: Added Value or a Trouble Maker?*, [w:] M. Overhaus, H.W. Maull, S. Harnisch (red.), *Part II, The European Security Strategy Paper Tiger Or Catalyst for Joint Action?, Perspectives from Italy, Poland, Austria and Finland*, Newsletter 2004, 5 (14), s. 9–15, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue14.pdf> (dostęp: 8.05.2013).

¹⁴ K. Longhurst, M. Zaborowski, *The New Atlanticist: Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, London 2007, s. 54.

¹⁵ S. Castle, *Poles Angry at Pipeline Pact*, „The Independent”, 1 May 2006, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/peles-angry-at-pipeline-pact-476320.html> (dostęp: 8.05.2013).

¹⁶ D. Spinant, S. Taylor, *Polish Premier: EU Should Be Military Power*, „European Voice”, 31.8.2006, J. Cienski, S. Wagstyl, *Poland Proposes an EU Army Tied to NATO*, „Financial Times”, November 5, 2006.

Polska uczestniczyła w misjach prowadzonych w ramach EPBiO, demonstrując w ten sposób solidarność z innymi państwami. Będąc szóstym co do wielkości krajem Unii Europejskiej, znalazła się na piątym miejscu pod względem udziału w unijnych operacjach. 400 polskich żołnierzy brało udział w operacji EUFOR w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej, której celem było zapewnienie bezpieczeństwa uchodźcom z Darfuru. 130 Polaków uczestniczyło w operacji EUFOR w Kongu, 277 w operacji ALTHEA, natomiast 17 w operacji CONCORDIA¹⁷. Udział w misjach stabilizacyjnych stał się katalizatorem modernizacji i profesjonalizacji polskich sił zbrojnych, zwiększenia ich wartości bojowej i poprawy wizerunku w świecie. Do negatywów należy zaliczyć znaczne koszty dla budżetu państwa.

Jeszcze w exposé w 2008 r. minister spraw zagranicznych z ramienia Platformy Obywatelskiej Radosław Sikorski uznał kierunek transatlantycki w polskiej polityce bezpieczeństwa za najważniejszy. Stosunek Polski do Stanów Zjednoczonych uległ „urealnieniu” po ogłoszeniu przez prezydenta Baraka Obamę polityki „resetu” stosunków z Rosją i zatrzymaniu programu budowy tarczy rakietowej w Polsce i Czechach. Polska zaczęła realizować strategię przyłączenia się (*bandwagoning*) do Niemiec, czyli państwa najsilniejszego na poziomie europejskim. Zmiana ta została wywołana nie tyle czynnikami wewnętrznymi, takimi jak dojście do władzy Platformy Obywatelskiej, co czynnikami zewnętrznymi, do których należą zmiany układu sił na świecie, zmniejszenie amerykańskiego zaangażowania w Europie i trudności w rozmieszczeniu w Polsce elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej.

Traktat lizboński wprowadził klauzule solidarności i wzajemnej pomocy w wypadku agresji zbrojnej na państwo członkowskie. „Europejska” polityka bezpieczeństwa i obrony została zastąpiona przez „wspólną”, zachowując charakter międzyrządowy, co oznacza, że do podjęcia decyzji wymagana jest jednomyślność. Traktat czyni odpowiedzialnym za jej realizację Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i podlegające mu struktury. Uwagi Polski do *Raportu* na temat implementacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2008 r. dotyczyły wyzwań dla bezpieczeństwa pochodzących ze strony Rosji, bezpieczeństwa energetycznego, partnerstwa wschodniego, unijnych zdolności szybkiego reagowania i kryzysu

¹⁷ G. Grevi, D. Keohanne, *ESDP Resources*, [w:] G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (red.), *European Security and Defence Policy: The First ten Years (1999–2009)*, Paris 2009, s. 414; J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 69.

gruzińskiego¹⁸. WPBiO mogła stanowić dodatkowe gwarancje bezpieczeństwa w wypadku wycofania się Stanów Zjednoczonych z Europy¹⁹.

„Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej” z 2009 r. stwierdza, że WPBiO przyczynia się do zapewnienia pokoju, stabilności i pomyślności państwom członkowskim Unii Europejskiej i ich sąsiadom. Służą temu operacje reagowania kryzysowego i rozwój koncepcji unijnych grup bojowych²⁰. Polska uczestniczy w trzech grupach bojowych, będąc w każdym wypadku tzw. państwem ramowym, odpowiedzialnym za organizację. W 2006 r. powstała grupa bojowa na mocy porozumienia między Polską, Niemcami, Słowacją, Litwą i Łotwą. W pierwszej połowie 2010 r. grupa pełniła dyżur polegający na utrzymywaniu stanu podwyższonej gotowości. Polska była odpowiedzialna za kwestie organizacyjne, szkolenie i zapewnienie dowództwa (znajdowało się ono w niemieckim Poczdamie). Dostarczyła 50% składu osobowego w postaci 17. Wielkopolskiej Brygady Zmechanizowanej, która zdobywała doświadczenie w Iraku i Afganistanie²¹.

Tzw. weimarska grupa bojowa jest wynikiem realizacji porozumienia z 2006 r. między Francją, Niemcami i Polską. Polska dostarcza komponentów w postaci zmechanizowanego batalionu i dowództwa operacyjnego. Niemcy udzielają wsparcia logistycznego, natomiast Francja – medycznego. Grupa pełniła dyżur w pierwszej połowie w 2013 r. Planowane jest stopniowe przekształcenie grupy w stałą, większą i bardziej elastyczną jednostkę, posiadającą odpowiednie zdolności wojskowe i cywilne. W przyszłości grupa mogłaby stanowić stałe wsparcie logistyczne dla operacji prowadzonych w ramach WPBiO²².

Polska jest także głównym organizatorem w tzw. wyszehradzkiej grupy bojowej, utworzonej wspólnie z Czechami, Węgrami i Słowacją. Państwa te dzielą podobną kulturę strategiczną i podobnie postrzegają zagrożenia dla bezpieczeństwa, chociaż inaczej widzą konieczność reakcji na działania Rosji. Polska wystawi batalion bojowy, dowództwo operacyjne

¹⁸ L. Chappell, *Germany, Poland and the Common Security and Defence Polity. Converging Security and Defence Perspectives in an Enlarged EU*, New York 2012, s. 128–129.

¹⁹ C.M. O'Donnell, *Poland's U-turn on European Defence: A Missed Opportunity?*, Policy Brief, Centre for European Reform, March 2012, s. 1.

²⁰ <http://www.bbn.gov.pl/pl/publikacje-i-dokumenty/dokumenty/2826,Strategia-Obronnosci-Rzeczypospolitej-Polskiej.html> (dostęp: 1.11.2013).

²¹ M. Terlikowski, *Grupa bojowa Unii Europejskiej pod polskim dowództwem*, „Biuletyn PISM” nr 3 (611), 11 stycznia 2011 r., s. 1.

²² M. Dickow, H. Linnenkamp, J.-P. Maulny, M. Terlikowski, *Weimar Defence Cooperation – Projects to Respond to the European Imperative*, Warszawa 2011, s. 7–8.

i jednostki wsparcia, w sumie 950 żołnierzy, Czechy – 750 żołnierzy, natomiast Węgry i Słowacja po 400. Grupa ma pełnić dyżur w pierwszej połowie 2016 r. Wyzwaniem dla tej współpracy może być ograniczanie wydatków wojskowych przez partnerów Polski²³.

Sceptycy wskazują, że od momentu powołania w 2007 r. grupy bojowe nigdy nie zostały użyte. Państwa nie kwapią się do zwiększenia zaangażowania i przyjęcia większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo. Kryzys skutkował zmniejszeniem budżetów na obronę w państwach członkowskich UE w sumie o 45 mld USD w ciągu trzech lat. Jego skutkiem jest wzrost postaw izolacjonistycznych i niechęć do angażowania się w innych częściach świata. Z drugiej strony kryzys finansowy wymusił myślenie o polityce bezpieczeństwa w kategoriach ekonomicznych, co może być argumentem na rzecz łączenia sił. Grupy bojowe wzmacniają unijne zdolności do działań antykryzysowych oraz zwiększają interoperacyjność wojskową między państwami. Mogą podejmować działania w wypadku braku zgody wewnątrz NATO, co oddalałoby groźbę powstawania podziałów w jego ramach.

Podczas prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. Polska zaproponowała wzmocnienie unijnych zdolności prowadzenia działań w sytuacjach kryzysowych poprzez usprawnienie instrumentów pozyskiwania sił na potrzeby misji, wzmocnienie struktur planowania i dowodzenia, rozwój zdolności poprzez ich łączenie i wspólne wykorzystywanie (*pooling and sharing*) oraz rozwój współpracy z państwami najbliższego sąsiedztwa. Propozycja utworzenia stałego dowództwa operacyjnego w Brukseli, poparta m.in. przez Niemcy i Francję, została jednak zawetowana przez Wielką Brytanię.

Część obserwatorów twierdzi, że dzięki dotychczasowemu zaangażowaniu międzynarodowemu Polska jest akceptowanym partnerem wojskowym. Stawia cele pragmatyczne, dotyczące rozwoju cywilno-wojskowych sił reagowania kryzysowego i ustanowienia dowództwa operacyjnego, a cele bardziej kontrowersyjne, takie jak przyjęcie unijnej strategii obronnej, odkłada na dalszy plan. Poprzez udział w Trójkącie Weimarskim wsparcia udzielają jej Niemcy i Francja²⁴. Inni twierdzą, że wpływ Polski

²³ Czechy zmniejszyły wydatki wojskowe o 16%, Słowacja o 22%, a Węgry o 29%. Udział wydatków na obronę w budżecie tych państw wynosi odpowiednio 1,1%, 1% i 0,8%. W. Lorenz, *Grupa bojowa UE – szansa na przełom we współpracy Grupy Wyszehradzkiej?*, „Biuletyn PISM” nr 38 (1014), 16 kwietnia 2013 r., s. 1–2. W Polsce udział ten wynosi 1,95%, jednak w 2013 r. został zmniejszony.

²⁴ C. Major, F. Wassenberd, *Warsaw's Ambitious CSDP Agenda*, „SWP Comments”, 25, September 2011, s. 3.

na kształtowanie unijnej polityki zagranicznej, także w wymiarze dla niej najistotniejszym, a więc polityki wschodniej, jest niewielki. Polsce, jako nowemu członkowi Unii Europejskiej, brakuje doświadczenia i odpowiednich zdolności administracyjnych i dyplomatycznych. Polska jest nieskuteczna także dlatego, że jej polityka różni się zbyt od polityki głównych państw Unii Europejskiej – Niemiec i Francji²⁵.

Kierunki polityki bezpieczeństwa w dokumentach strategicznych

W polskiej *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* z 13 listopada 2007 r. bezpieczeństwo narodowe zostało określone szeroko, jako obejmujące kwestie militarne, polityczne, społeczne i ekologiczne. Uznano, że prawdopodobieństwo wybuchu konfliktu zbrojnego o dużej skali jest obecnie niewielkie, wyzwaniem jest natomiast uzależnienie gospodarki od dostaw surowców energetycznych z Rosji. *Strategia udziału sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych* ze stycznia 2009 r. precyzuje optymalny poziom rozmieszczenia wojsk poza terytorium kraju na 3200–3800 żołnierzy. Poziom ten pozwala osiągnąć zamierzone cele, takie jak obrona interesów państwa przez zagrożeniami zewnętrznymi, tworzenie stabilnego środowiska międzynarodowego, wypełnianie zobowiązań sojuszniczych i zapobieganie poważnym naruszeniom praw człowieka, a zarazem nie przyczynia się do osłabienia zdolności obronnych kraju²⁶.

Reformy polskich sił zbrojnych objęły zarządzanie personelem, struktury dowodzenia, system szkolenia i modernizację techniczną. Zgodnie z *Programem profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP na lata 2008–2010* Polska zrezygnowała z poboru, zastępując go armią w pełni zawodową i zwiększając w ten sposób swoją zdolność do udziału w operacjach zagranicznych. Wojsko Polskie tworzą stutysięczne siły regularne i dwudziestotysięczne siły rezerwy. Mimo kryzysu finansowego Polska utrzymała wielkość budżetu wojskowego; wydatki na obronę wynosiły w 2010 r. 8,43 mld USD (co stanowiło 1,8% PKB), w 2011 – 9,43 mld USD (1,82%), natomiast w 2012 r. – 10,43 mld USD (1,98%). W 2013 r. nastąpiło zmniejszenie wydatków.

²⁵ N. Copsey, K. Pomorska, *Poland's power and influence in the European Union: The case of its eastern policy*, „Comparative European Politics” 2010, nr 3, s. 322.

²⁶ Zob. szerzej M. Lasoń, *Strategia udziału sił zbrojnych RP w operacjach międzynarodowych*, „Politeja” 2001, nr 1, s. 337–338.

Sąsiedztwo zachodnie i południowe Polski jest dzisiaj stabilne, Polska graniczy z państwami należącymi do NATO i Unii Europejskiej, a więc Niemcami, Czechami, Słowacją. Podobnie Litwa, Łotwa i Estonia są sojusznikami Polski i członkami tych organizacji. Wyzwania dla bezpieczeństwa Polski pochodzą ze Wschodu. Stabilność Ukrainy ma zasadnicze znaczenie, a ewentualny konflikt zbrojny z udziałem tego państwa byłby poważnym wyzwaniem dla bezpieczeństwa Polski. Białoruś jest silnie uzależniona od Rosji, obawy budzi jej niedemokratyczny charakter. Na północnym wschodzie Polska graniczy z Rosją, której polityka w ostatnich latach może stanowić wyzwanie dla bezpieczeństwa. W dalszym sąsiedztwie leżą Mołdowa, Gruzja, Azerbejdżan i Armenia, a więc region występowania zamrożonych konfliktów (Naddniestrze, Osetia Południowa, Abchazja, Górski Karabach). Polska jest silnie zainteresowana stabilnością i demokratyzacją tego regionu²⁷.

Prawdopodobieństwo agresji zbrojnej na terytorium Polski jest dzisiaj niewielkie, jednak nie można wykluczyć użycia siły w sąsiedztwie Polski. Będąc państwem granicznym NATO i Unii Europejskiej, Polska jest szczególnie wrażliwa na zagrożenia pochodzące ze Wschodu, z rejonu, w którym demokracja jest słabo zakorzeniona, a konflikty są zamrożone. Niepokój budzi wzrost asertywności Rosji i jej działania w najbliższym otoczeniu, takie jak wojna z Gruzją w sierpniu 2008 r. i szantaż gazowy wobec Ukrainy w 2009 r.

Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 zakłada wzmocnienie systemu bezpieczeństwa narodowego poprzez budowę zdolności do szybkiego identyfikowania i eliminowania zagrożeń. Umacnianie zdolności państwa do obrony ma nastąpić poprzez dalszą profesjonalizację i modernizację sił zbrojnych, rozwój służb specjalnych i polskiego przemysłu obronnego. Środowisko bezpieczeństwa Polski określają cztery czynniki: Sojusz Północnoatlantycki, Unia Europejska, stosunki ze Stanami Zjednoczonymi oraz relacje z Rosją. NATO pozostaje głównym gwarantem bezpieczeństwa Polski, wyzwaniem jest utrzymanie zainteresowania sojuszników funkcją zbiorowej obrony. Korzystne byłoby też stworzenie synergii między Unią Europejską i NATO; Unia, która dysponuje instrumentami ekonomicznymi, mogłaby doskonalić potencjał obronny, natomiast sojusz, posiadający zdolności militarne, mógłby wykonywać zadania z zakresu planowania i prowadzenia operacji. Zagrożeniem dla Unii Europejskiej jest kryzys strefy euro, natomiast wyzwaniem – odnowienie i umocnienie WPBiO,

²⁷ P. Żurawski vel Grajewski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, op. cit., s. 394–402.

utrzymanie zaangażowania wojskowego Stanów Zjednoczonych w Europie oraz budowa systemu bezpieczeństwa kooperatywnego w ramach NATO²⁸.

W czasach kryzysu partykularne interesy państw będą przeważać nad interesami wspólnotowymi. Do zagrożeń, które wpływają na bezpieczeństwo narodowe Polski, należą terroryzm, rozprzestrzenianie się broni masowego rażenia, zagrożenia w cyberprzestrzeni i przestępczość zorganizowana. Może dojść także do osłabienia systemu ONZ i reżimów kontroli zbrojeń. Poważne wyzwanie stanowi zapewnienie dostępności dostaw surowców energetycznych. Słabą stroną polskiego systemu bezpieczeństwa jest system obrony cywilnej oraz niski poziom kompetencji obronnych polskiego społeczeństwa. W zakresie budowy odporności państwa na sytuacje kryzysowe strategia zakłada wzmocnienie infrastruktury krytycznej i zwiększenie rezerw strategicznych. Zagrożeniem jest sytuacja demograficzna, w tym emigracja młodego pokolenia Polaków²⁹. Obserwatorzy dostrzegają niewystarczającą spójność systemu obrony państwa i systemu zarządzania kryzysowego, niską zdolność mobilizacyjną i opóźnienia w osiągnięciu pełnej gotowości przez Narodowe Siły Rezerwy³⁰. Mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia dla polskiego systemu bezpieczeństwa zostały przedstawione w tabeli 1.

Wojsko polskie wykonuje zadania zarówno obronne, jak i ekspedycyjne, które są częściowo komplementarne, a częściowo konkurencyjne. Realizacja celu pierwszego wymaga nasycenia uzbrojeniem koniecznym do skutecznego zwalczania broni będącej na wyposażeniu armii państw sąsiadujących na Wschodzie (czołgi, samoloty bojowe). Realizacja celu drugiego wymaga rozwoju zdolności reagowania na obszarze odległym od terytorium kraju (wozy patrolowe, samoloty transportowe). Dla państwa granicznego jakim jest Polska, ważne są zdolności o charakterze przeciwwaskoczeniowym. Priorytety modernizacji polskich sił zbrojnych dotyczą rozbudowy systemów rozpoznania i dowodzenia, samolotów bezzałogo-

²⁸ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r., „Monitor Polski”, 16 maja 2013 r., poz. 377, S. Koziej, *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 22, s. 36–37, 43.

²⁹ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, op. cit.

³⁰ P. Soloch, *Uwagi do diagnozy systemu bezpieczeństwa zawartej w „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022”*, analiza Instytutu Sobieskiego nr 58, 25.10.2013, <http://www.sobieski.org.pl/strategia-rozwoju-systemu-bezpieczenstwa-narodowego> (dostęp: 29.10.2013).

wych, obrony powietrznej, zwłaszcza przeciwrakietowej, oraz zwiększenia mobilności wojsk dzięki śmigłowcom³¹.

Tabela 1. Analiza SWOT systemu bezpieczeństwa narodowego Polski

Mocne strony	Słabe strony
• aktywne uczestnictwo i zwiększona skuteczność realizacji polskich priorytetów w NATO i Unii Europejskiej • profesjonalizacja polskich sił zbrojnych • wyszkolenie kadry, doświadczenie zdobyte w misjach zagranicznych • prestiż służby wojskowej w społeczeństwie	• resortowe podejście do kwestii bezpieczeństwa • niewystarczające nasycenie nowoczesnym uzbrojeniem • niepełna interoperacyjność z wojskami sojuszniczymi • brak regularnych ćwiczeń i nieadekwatna ochrona infrastruktury krytycznej
Szanse	Zagrożenia
• potwierdzenie w strategii NATO priorytetu zbiorowej obrony i planowania ewentualnościowego • zwiększenie sojuszniczej infrastruktury obronnej • rozwój WPBiO w celu uzyskania dodatkowych gwarancji bezpieczeństwa • weryfikacja uzbrojenia w trakcie operacji zagranicznych • zwiększenie skuteczności prawa międzynarodowego w zakresie nieprolifracji BMR	• utrzymujące się zagrożenia w środowisku międzynarodowym • spadek nakładów na obronność w porównaniu z innymi państwami • zmniejszenie akceptacji społecznej dla udziału w misjach zagranicznych • bariery technologiczne i ekonomiczne polskiego przemysłu zbrojeniowego ograniczające możliwości współpracy międzynarodowej

Źródło: *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, s. 32.

Zrównoważone umiędzynarodowienie i usamodzielnienie Polski w zakresie bezpieczeństwa oznacza *de facto* większą niż dotychczas koncentrację na zapewnieniu samodzielności obronnej oraz utrzymaniu gotowości, zdolności i determinacji do samodzielnego zapewnienia obrony państwa przed ewentualną agresją zewnętrzną. Umieszczenie interesów sojuszników w Polsce zwiększa szansę uzyskania wsparcia, gdyby ich interesy zostały zagrożone. Taką rolę pełnić będzie instalacja elementów amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej w Radzikowie.

³¹ *Aspekty bezpieczeństwa militarnego w ujęciu Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 23–24, 2012, s. 52.

Dążenie do zapewnienia samodzielności strategicznej jest odpowiedzią Polski na nowe wyzwania i obawy, że w razie potrzeby NATO może się nie wywiązać ze zobowiązania do obrony państwa członkowskiego. Polityka polegająca na skupieniu się na obronie terytorium kraju kosztem uczestniczenia w misjach zagranicznych została określona mianem doktryny Komorowskiego³². Zachodni obserwatorzy dopatrują się w niej tendencji renacjonalizacyjnych polskiej polityki bezpieczeństwa oraz zapowiedzi osłabienia zaangażowania w operacje podejmowane w ramach Unii Europejskiej³³.

Konkluzje

Na politykę bezpieczeństwa Polski na początku XXI w. wpłynęły zmiany w środowisku międzynarodowym po ataku terrorystycznym 11 września 2001 r. Polska wypracowywała własną podmiotowość strategiczną oraz ugruntowywała swoją pozycję w strukturach bezpieczeństwa NATO i Unii Europejskiej. Przeprowadzona została reforma sił zbrojnych dostosowująca je do standardów NATO i Unii Europejskiej. Polska zaangażowała się w rozwiązanie konfliktu w Iraku, jednak jej nadzieje na specjalne stosunki ze Stanami Zjednoczonymi się nie ziściły.

Stanowisko Polski wobec EPBiO ewoluowało. Początkowy sceptycyzm wynikał z obaw przed osłabieniem struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego. Po przystąpieniu do Unii Europejskiej w 2004 r. Polska dostrzegła, że EPBiO może przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa kraju, zwłaszcza w sytuacji spadku zaangażowania Stanów Zjednoczonych na kontynencie europejskim. Aktywnie uczestniczyła w misjach rozwiązywania kryzysów w Afryce oraz tworzeniu unijnych grup bojowych. Udział w misjach zagranicznych przyczynił się do modernizacji i profesjonalizacji.

³² Zob. Wystąpienie szefa BBN ministra Stanisława Kozięja otwierające konferencję „Polska państwem brzegowym NATO – obrona powietrzna. Prezentacja systemów obrony przeciwrakietowej XXI w., <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4549,dok.html> (dostęp: 29.10.2013). Prezydent Bronisław Komorowski stwierdził m.in.: „Zdecydowanie więc odchodzimy od nadgorliwie, nieopatrzenie ogłoszonej w 2007 roku polityki ekspedycyjnej. Koniec łatwej polityki łatwego wysyłania żołnierzy polskich na antypody świata”. Wystąpienie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego wygłoszone podczas głównych uroczystości z okazji Święta Wojska Polskiego 15 sierpnia 2013 r., <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4785,Wystapienie-Prezydenta-RP-z-okazji-Swieta-WP.html> (dostęp: 29.10.2013).

³³ G. Gnauck, *Polen denkt an sich* „Die Welt“, 10.09.13, http://www.welt.de/print/welt_kompakt/debate/article119860270/Polen-denkt-an-sich.html (dostęp: 29.10.2013).

zacji polskich sił zbrojnych. Z perspektywy Polski najlepszym rozwiązaniem byłoby rozwijanie przez Unię Europejską zdolności rozwiązywania kryzysów, a zarazem utrzymanie odpowiedzialności NATO za zapewnienie obrony państw członkowskich przed agresją militarną.

Będąc państwem granicznym NATO i Unii Europejskiej, Polska jest szczególnie wrażliwa na zagrożenia pochodzące ze Wschodu, z rejonu, w którym demokracja nie jest silnie zakorzeniona, a konflikty zostały zamrożone. Wojna Rosji z Gruzją w sierpniu 2008 r. i szantaż gazowy wobec Ukrainy w 2009 r. oraz spadek zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Europie skłoniły Polskę do skupienia się na rozwijaniu samodzielnych zdolności obronnych. Tzw. doktryna Komorowskiego łączy rozwój samodzielnych zdolności obronnych z ograniczeniem zaangażowania za granicą. Zdaniem obserwatorów jest ona wyrazem tendencji do renacjonalizacji polskiej polityki bezpieczeństwa i zmniejszenia zaangażowania w inicjatywy europejskie.

STRESZCZENIE

Artykuł omawia ewolucję polityki bezpieczeństwa Polski od uzyskania członkostwa w NATO w 1999 r. Udział w operacji w Iraku u boku Stanów Zjednoczonych przyczynił się do modernizacji i profesjonalizacji polskich sił zbrojnych. Później Polska uznała, że ograniczenie zaangażowania Amerykanów w bezpieczeństwo europejskie może być częściowo zrównoważone rozwojem WPBiO. Wojna Rosji z Gruzją i szantaż gazowy wobec Ukrainy skłoniły Polskę do rozwijania samodzielnych zdolności obronnych i ograniczenia zaangażowania w misje zagraniczne.

Jacek Czaputowicz

THE EVOLUTION OF THE POLISH SECURITY POLICY: TOWARDS STRATEGIC SELF-RELIANCE?

The article describes the evolution of Poland's security policy since it got membership in NATO in 1999. Poland's involvement in stabilization operations together with the United States contributed to the modernization and professionalization of the Polish armed forces. Later Poland noticed that the decrease of American involvement in European security may be partly balanced by the development of CSDP. Russia's war with Georgia and gas blackmail in Ukraine induced Poland to develop autonomous military capacity and to limit its involvement in foreign missions.

KEY WORDS: *Security, Poland, NATO, CSDP*

Bibliografia

- L. Chappell, *Germany, Poland and the Common Security and Defence Policy. Converging Security and Defence Perspectives in an Enlarged EU*, New York 2012.
- N. Copsey, K. Pomorska, *Poland's power and influence in the European Union: The case of its eastern policy*, „Comparative European Politics” 2010, nr 3.
- J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012.
- J. Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Warszawa 1998.
- J. Czaputowicz, *Teoretyczne wyjaśnienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Stosunki Międzynarodowe” 2013, nr 2.
- M. Dickow, H. Linnenkamp, J.-P. Maulny, M. Terlikowski, *Weimar Defence Cooperation — Projects to Respond to the European Imperative*, Warszawa 2011.
- G. Grevi, D. Keohanne, *ESDP Resources*, [w:] G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (red.), *European Security and Defence Policy: The First ten Years (1999–2009)*, Paris 2009.
- S. Koziej, *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 22.
- R. Kuźniar, *Wewnętrzne uwarunkowania polskiej polityki zagranicznej*, [w:] R. Kuźniar, Krzysztof Szczepanik, *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Warszawa 2002.
- M. Lasoń, *Strategia udziału sił zbrojnych RP w operacjach międzynarodowych*, „Politeja” 2001, nr 1.
- P. Latawski, M.A. Smith, *Plus ça change, plus c'est la même chose. CESDP since 1998: The View from London, Paris and Warsaw*, „Journal of European Area Studies” 2002, nr 2.
- K. Longhurst, M. Zaborowski, *The New Atlanticist: Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, London 2007.
- Ch.O. Meyer, E. Strickmann, *Solidifying Constructivism: How Material and Ideational Factors Interact in European Defence*, „Journal of Common Market Studies” 2011, nr 1.
- K. Mischczak, *Germany, Poland and European Security*, „The Polish Quarterly of International Affairs” 2005, nr 1.
- C.M. O'Donnell, *Poland's U-turn on European Defence: A Missed Opportunity?*, Policy Brief, Centre for European Reform, March 2012.

- E. Radziszewski, *Interpersonal Discussions and Attitude Formation on Foreign Policy: the Case of Polish Involvement in the Iraq War*, „Foreign Policy Analysis” 2013, nr 1.
- F. Schimmelfenning, *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rethoric*, Cambridge 2003.
- P. Żurawski vel Grajewski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*, Warszawa 2012.

Bogdan Zdrodowski

Istota bezpieczeństwa

SŁOWA KLUCZOWE:

bezpieczeństwo, istota bezpieczeństwa, typologia bezpieczeństwa, interes podmiotu bezpieczeństwa, środowisko bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo w ogólnym ujęciu jest jedną z podstawowych kategorii przypisywanych większości przedmiotów poznania ludzkiego, definiowaną bardzo różnie, w zależności od sposobu postrzegania tych przedmiotów i potrzeb konkretnej dyscypliny. Niewątpliwie jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka, grup społecznych i społeczeństw. W ujęciu uniwersalnym¹ bezpieczeństwo przenika prawie wszystkie obszary ludzkiej aktywności, każda z dziedzin naszego życia ma nie tylko określony do niego stosunek, ale również sposób poznawania, język opisu i dorobek w zakresie jego osiągania. Niewątpliwie sektorowe postrzeganie bezpieczeństwa nie tylko jest zdeterminowane sposobem jego poznania jako kategorii uniwersalnej, ale przede wszystkim jest ukierunkowane na jego utylitarne cele. Wynika to z upodmiotowienia badań każdej rzeczywistości, które skutkuje ukierunkowaniem celów poznania, stosowaniem ukształtowanego aparatu poznawczego i języka opisu.

Badania istoty bezpieczeństwa można sprowadzić co najmniej do kilku obszarów. Najistotniejszy z nich dotyczy interpretacji bezpieczeństwa oraz nazywania zjawisk i procesów z nim związanym. Rozumienie bezpieczeństwa, dokładnie zaś świadomość istnienia jego różnorodno-

¹ Autor rozumie uniwersalizm bezpieczeństwa jako dążenie do ogarnięcia różnych postaw, podejść i jego ujęć interpretacyjnych.

ści, pozostaje problemem, który wciąż nie został rozwiązany. Badanie bezpieczeństwa dostarcza nam nowej wiedzy o jego istocie, mechanizmach funkcjonowania i kształtowania oraz możliwościach usprawniania. Wykształcił się już szczególny aparat pojęciowy, konkretyzujący pojęcia z dziedziny bezpieczeństwa, a zdefiniowane terminy pozwalają na uniknięcie wieloznaczności w opisywaniu tej kategorii.

Kolejnym istotnym aspektem bezpieczeństwa jest sposób jego postrzegania². Perspektywa postrzegania bezpieczeństwa wypracowana i akceptowana w jednej dziedzinie niekoniecznie musi być akceptowana przez środowisko innej. Powoduje to trudności we wzajemnym zrozumieniu, komunikacji i swobodnym przepływie myśli między różnymi dziedzinami.

Ze względu na to, że bezpieczeństwo było i jest przedmiotem poznania wielu dziedzin aktywności człowieka, każda z nich, na własne potrzeby, ujmowała i definiowała bezpieczeństwo. Stąd tyle spotykanych definicji, ujęć, klasyfikacji³, systematyk⁴, typologii⁵, typizacji⁶ i kategoryzacji⁷. Prawie każda ze spotykanych publikacji zawiera oryginalne autorskie propozycje ujęcia bezpieczeństwa i jego wykładni. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można przyjąć, że każde z tych ujęć było formułowane na określone zapotrzebowanie, i w określonym czasie spełniało oczekiwania, dlatego nie należy tego dorobku pomijać czy lekceważyć. Wiele definicji bezpieczeństwa jest niestety opisem, niewyjaśniającym istoty tej kategorii i oznacza co innego dla różnych ludzi, a w zależności od kontekstu, nawet dla tej samej osoby.

² Instytucję (osobę) postrzegającą (badającą, opisującą, stosującą) bezpieczeństwo określa się mianem podmiotu bezpieczeństwa. Również podmiot bezpieczeństwa utożsamia się często z kategorią, której dotyczy bezpieczeństwo, i w tym znaczeniu będzie ono używane w tym materiale.

³ Klasyfikacja rozumiana jest tu jako podział logiczny bezpieczeństwa na podrzędne kategorie, klasy. Patrz: Z. Cackowski (red.), *Filozofia i nauka. Zarys encyklopedyczny*, Warszawa 1987, s. 283–297.

⁴ Systematyka rozumiana jest tu jako optymalna klasyfikacja bezpieczeństwa, spełniająca warunki istotności i porządku kryteriów jego podziału, a także rozłączności i zupełności. Patrz: Z. Cackowski (red.), *Filozofia i nauka...*, s. 294.

⁵ Typologia rozumiana tu jako szeregowanie i logiczne porządkowanie elementów bezpieczeństwa z punktu widzenia określonego typu.

⁶ Typizacja rozumiana tu jako szeregowanie elementów bezpieczeństwa w określone typy.

⁷ Kategoryzacja rozumiana tu jako przypisywanie bezpieczeństwa do określonej kategorii rzeczywistości, na podstawie jego cech.

Potrzeba uniwersalizacji bezpieczeństwa

Ze względu na to, że każda dziedzina naukowa posiada swoje specyficzne podejście do postrzegania przedmiotów swojego poznania, również tym specyficznym podejściem identyfikuje, opisuje i bada bezpieczeństwo. Taka sytuacja implikuje potrzebę tworzenia wspólnej płaszczyzny poznawania bezpieczeństwa, jako kategorii uniwersalnej, niezależnie od dziedziny nauki. Ku pozytywnemu rozstrzygnięciu tego dylematu skłania wyodrębnienie w 2011 roku w Polsce samodzielnej dyscypliny naukowej – nauk o bezpieczeństwie. Co prawda wyodrębnienie to nastąpiło w drodze administracyjno-formalnej, ale w oparciu o liczne opinie środowisk naukowych zajmujących się bezpieczeństwem.

Wynika stąd, że istnieje potrzeba posiadania powszechnie akceptowanego języka opisu bezpieczeństwa, by ujmować w sposób zrozumiały rezultaty badań, by móc wzajemnie się komunikować, by wiedza o bezpieczeństwie mogła być transponowana w treści kształcenia i by wyniki badań w formie i treści zrozumiałej mogły być transponowane do praktyki. Oczywiście były i są podejmowane liczne wysiłki tworzenia wspólnego (uniwersalnego?) języka opisu bezpieczeństwa w formie opracowań zwartych, dysertacji, a nawet słowników z zakresu bezpieczeństwa. Przytaczane w tym materiale postawy poznawcze bezpieczeństwa, jego ujęcia i interpretacje zostały dobrane celowo, tak by możliwe było stworzenie w miarę uniwersalnej refleksji końcowej.

Podejścia poznawcze bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo można i należy ujmować co najmniej w trzech wymiarach: **ontologicznym** – wskazując na istotę jego bytu; **epistemologicznym** – określając sposoby jego naukowego poznania; **przedmiotowym (zakresowym)** – wyjaśniając, czym ono jest.

Wymiar ontologiczny dotyczy natury bezpieczeństwa i wyjaśnia, czym jest jego byt: ma wymiar realny (samodzielny, a może tylko towarzyszący?) czy też jest abstraktem, subiektywnym wytworem ludzkiego umysłu.

Poszukując natury bezpieczeństwa, warto zapoznać się z poglądami Bernarda Brodiego⁸, który uważa, że bezpieczeństwo jest pochodną war-

⁸ Profesor nauk politycznych, strateg i teoretyk wojskowy, twórca podstaw strategii nuklearnej USA, znany jako „American Clausewitz”. Traktował on bezpieczeństwo jako cel

tością, mającą istotne znaczenie tylko w relacji czasu, jako że promuje ona i utrzymuje inne wartości, które były lub są godne ochrony, choć rozpatrywana w relacji wielkości zagrożenia wartość ta może zastąpić wszystkie inne wartości⁹. Z takiego ujęcia wynika, że bezpieczeństwo jest pochodną podmiotu. Podobnie ujmuje byt bezpieczeństwa Stanisław Koziej, twierdząc, że przejawia się ono we wszystkich dziedzinach aktywności podmiotu i stąd jego struktura jest w istocie tożsama ze strukturą funkcjonowania podmiotu¹⁰. Warto przytoczyć również poglądy Andrzeja Glena, zajmującego się bezpieczeństwem narodowym, który twierdzi, że ma ono swoje odniesienie zarówno realne, jak i konceptualne¹¹, co jest oczywiste, ponieważ każdy realny przedmiot poznania znajduje swoje odbicie w świadomości ludzkiej.

Wyjaśniając istotę bezpieczeństwa, kluczowym jest spostrzeżenie, że jest ono zawsze upodmiotowione, co oznacza, że nie jest samodzielny bytem, a zawsze przypisywane jest konkretnemu podmiotowi. Zatem to rodzaj bytu podmiotu określa, czy przypisywane jemu bezpieczeństwo jest bytem realnym, czy abstraktem.

W tym miejscu należy wyjaśnić podmiotowość bezpieczeństwa, która rozumiana może być dwojako. Po pierwsze: podmiot w ujęciu bytu, któremu przypisywane jest bezpieczeństwo, po drugie podmiot jako osoba badająca (postrzegająca, realizująca) bezpieczeństwo. W dalszej części tego materiału, jako podmiot bezpieczeństwa przyjęto jego pierwsze rozumienie z wymienionych powyżej. S. Koziej za podmiot bezpieczeństwa uznaje wszystkie jednostki mające własne interesy i wyrażające ambicje realizacji tych interesów. Mogą to być pojedyncze osoby, różne grupy społeczne, narody, społeczności międzynarodowe i wreszcie cała ludzkość. Stosownie do tego wyodrębnia on różne rodzaje bezpieczeństwa: indywidualne (personalne), grupowe (rodowe, plemienne), narodowe (państwowe), międzynarodowe (regionalne, globalne)¹². Ponieważ bezpieczeństwo jest potrzebą podmiotową, oznacza, że jest ono zawsze upodmiotowione i zależne od rodzaju podmiotu – od jednostek poczy-
nających

możliwy do osiągnięcia zarówno środkami militarnymi, jak i niemilitarnymi, odnosząc je do bezpieczeństwa narodowego (państwa).

⁹ B. Brodie, *Strategy as a science*, [w:] „World Politics” 1949, Vol. 1, No. 4, s. 477.

¹⁰ S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr II.

¹¹ A. Glen, *Ontologiczno-metodologiczne aspekty pojmowania bezpieczeństwa narodowego*, [w:] P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda (red.), *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego*, tom III, Warszawa 2012, s. 21.

¹² Stanisław Koziej, *Bezpieczeństwo: istota...*, s.124.

jąc, po grupy społeczne, włączając w to struktury organizacyjne (instytucje) reprezentujące różne rodzaje społeczności (państwa, narody, systemy międzynarodowe)^{13,14}.

Wymiar epistemologiczny związany jest ze sposobami pozyskiwania wiedzy o bezpieczeństwie, w tym ze sposobami naukowo wyjaśniającymi i rozumiejącymi tę kategorię. Bezpieczeństwo jest pojęciem używanym w różnych dziedzinach naszej aktywności i duże znaczenie w formułowaniu jego istoty mają poglądy autorów, zwłaszcza reprezentowana przez nich postawa poznawcza: obiektywizmu lub subiektywizmu. Podejście obiektywistyczne, koncentrując się na poznaniu obiektywnej rzeczywistości, uznaje, że bezpieczeństwo jest realną, obiektywną częścią każdego podmiotu. Z kolei podejście subiektywistyczne zakłada, że byt realny określany jest świadomością postrzegającego, czyli nie istnieje poza świadomością człowieka. W tym ujęciu bezpieczeństwo jest subiektywnym poczuciem (odczuciem) społecznym, grupowym czy jednostkowym.

Ponieważ większość spotykanych ujęć bezpieczeństwa dotyczy nauk społecznych, wydaje się usprawiedliwione twierdzenie, że dorobek tej dziedziny nauk jest predysponowany do zastosowania przy formułowaniu uniwersalnego ujęcia bezpieczeństwa.

Nauki społeczne preferują dwa podejścia poznawcze: realistyczne i idealistyczne¹⁵. Podejście realistyczne (często utożsamiane z postrzeganiem tradycyjnym) traktuje bezpieczeństwo z punktu widzenia siły (potęgi) podmiotu, koncentrując się na budowaniu odstraszającego potencjału podmiotu, mogącego realnie przeciwstawić się wszelkim jego zagrożeniom. Z kolei podejście idealistyczne skłania się w kierunku sądu, że wszyscy uczestnicy otoczenia podmiotu nie ukierunkowują swoich interesów przeciwko niemu.

Jednak jak wspomniałem na wstępie, bezpieczeństwo dotyczy prawie wszystkich dziedzin poznania ludzkiego, a zatem nie można ograniczyć prawa innych nauk do stosowania właściwych sobie postaw, podejść i sposobów poznania bezpieczeństwa. Więcej, można sformułować uprawnioną tezę, że każda dziedzina aktywności człowieka inaczej postrzega, opisuje i bada bezpieczeństwo tego samego przedmiotu. Przykładowo, bezpieczeństwo państwa, narodu czy osobiste inaczej jest postrzegane

¹³ R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa 2010.

¹⁴ R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*. „Zeszyty Naukowe AON” 2012, nr 1 (86).

¹⁵ Por. R. Zięba, *O tożsamości nauk...*, s. 125.

i opisywane przez nauki o polityce, ekonomiczne, socjologiczne, obronności, zarządzania, ochrony zdrowia, ekologiczne, techniczne, etc.

Sądzę, że właściwym rozwiązaniem problemu dotyczącego epistemologii bezpieczeństwa będzie przypisanie sposobów poznania i języka opisu bezpieczeństwa właściwych jego podmiotowi.

Przedmiot poznania bezpieczeństwa, spośród elementów wyodrębniających je wśród innych obszarów aktywności poznawczej człowieka, jest stosunkowo wyraźnie zidentyfikowany i określony, jako element prawie każdej realnej rzeczywistości, niezależnie od tego, czy rzeczywistością tą jest przestrzeń międzynarodowa, państwo, społeczeństwo, człowiek, czynność, system, organizacja, rzecz, zjawisko, etc. W odniesieniu do państwa (narodu) Ryszard Zięba różnicuje zakres przedmiotowy bezpieczeństwa, dostrzegając następujące podejścia¹⁶:

- Tradycyjne, skoncentrowane na czynniku militarnym państwa, badające przede wszystkim instrumenty siły państw.
- Liberalne, ukierunkowane na różnych uczestników życia społecznego, w tym metodę pokojowej współpracy w kształtowaniu bezpieczeństwa.
- Konstruktivistyczne, opierające się na założeniu, że nie istnieje obiektywna rzeczywistość społeczna, a jest ona jedynie produktem wielokrotnej reinterpretacji, świat społeczny zaś jest światem ludzkiej świadomości, myśli, wierzeń, idei, koncepcji, etc. Kluczem do zrozumienia bezpieczeństwa podmiotów w tym podejściu jest uchwycenie subiektywnych aspektów postrzegania zagrożeń i podejmowanych działań ochronnych pozytywnie kształtujących ich pewność.

Nieco inaczej postrzega zakres przedmiotowy bezpieczeństwa S. Koziej, według którego bezpieczeństwo i rozwój to dwa podstawowe wymiary istnienia jednostek i całych społeczności, w tym społeczności zorganizowanych w państwa lub organizacje międzynarodowe. Te dwa wymiary wzajemnie się warunkują; bez bezpieczeństwa nie można marzyć o rozwoju, rozwój zaś ułatwia zapewnianie bezpieczeństwa. Fundamentem w tym duecie jest bezpieczeństwo¹⁷.

Pasywność i aktywność bezpieczeństwa

Dotychczas przeważającym punktem wyjścia postrzegania bezpieczeństwa były zagrożenia. Taka postawa narzucała niejako konieczność

¹⁶ R. Zięba, *O tożsamości nauk...*, s.14–16.

¹⁷ S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie...*, s. 20.

wyczekiwania na pojawienie się zagrożeń bądź dostrzeżenie ich *ex-ante* i dopiero one skutkowały podejmowaniem działań przeciwstawiających się im, skazując się na pewną bierność i w konsekwencji wymuszało to konieczność nadążania za pojawiającymi się (przewidywanymi) zagrożeniami. W takim podejściu podstawą budowy systemów bezpieczeństwa były scenariusze zagrożeń, do których powoływano odpowiednie systemy (prawne, finansowe, organizacyjne, proceduralne) neutralizujące je.

Alternatywą jest postrzeganie bezpieczeństwa poprzez definiowanie obecnych i przyszłych wyzwań, jakie stwarza współczesna cywilizacja, sterowanie tymi wyzwaniami w taki sposób, by nie stały się źródłami zagrożeń, a wręcz przekształcanie ich w szanse dla podmiotu, poprzez ich kreowanie. W tym podejściu to wyzwania są podstawą tworzenia systemów bezpieczeństwa, a nie tylko zagrożenia. Takie prewencyjne podejście do bezpieczeństwa, preferowane dopiero od niedawna, kryje wiele zagrożeń, szczególnie w odniesieniu do państw znajdujących się w rękach nieodpowiedzialnych polityków, i wymaga wielu badań, w tym zmian w podejściu poznawczym samego bezpieczeństwa.

Ujęcia bezpieczeństwa

Genezy naukowych ujęć bezpieczeństwa należy poszukiwać w naukach o polityce, naukach technicznych i naukach o obronności (dawnej wojskowych). To głównie te nurty naukowe dały podwaliny pod obecne postrzeganie bezpieczeństwa. Już dawno porzucono postrzeganie bezpieczeństwa jako jedynie wojskowo-politycznej dziedziny aktywności państwa, w rodzaju: „to wolność od szkodliwości wojen” czy „to stan niezagrożenia, spokoju, pewności”. Również jednowymiarowe ujęcie bezpieczeństwa przez pryzmat przeciwstawienia zagrożeniom postrzega D. Frei, który zauważa, że „stan bezpieczeństwa występuje jedynie wówczas, kiedy brak jest rzeczywistego zagrożenia (czynnik obiektywny) i brak poczucia zagrożenia (czynnik subiektywny)”¹⁸. Podobnie D. Lerner twierdzi, iż „w najbardziej dosłownym znaczeniu bezpieczeństwo jest właściwie identyczne z pewnością i oznacza brak zagrożenia fizycznego albo ochronę przed nim”¹⁹. Graham Evans i Jeffrey Newnham²⁰ uważają wprost, że

¹⁸ T. Jemiolo, A. Dawidczyk, *Wprowadzenie do metodologii badań bezpieczeństwa*, Warszawa 2008, s. 36.

¹⁹ D. Lerner jest autorem hasła „bezpieczeństwo”, [w:] W.L. Kolb, J. Gould (red.), *UNESCO Dictionary of the Social Sciences*, London 1964, s. 629

²⁰ Wykładowcy nauk politycznych University of Wales, Swansea.

bezpieczeństwo jest terminem oznaczającym po prostu brak zagrożeń dla podstawowych wartości podmiotu²¹.

Powyższe ujęcia bezpieczeństwa rozumiane są jako synonim braku zagrożeń, ochronę przed zagrożeniami, a także jako pewność, będącą wynikiem niewystępowania zagrożeń, ale także skutecznych działań w celu zapobiegania im lub ich usunięcia. Podobną opinię wyrazili R. Zięba i J. Zając w ekspertyzie opracowanej na potrzeby strategicznego przeglądu bezpieczeństwa²².

W takim ujęciu bezpieczeństwo najczęściej definiowanych podmiotów, jakimi są naród i państwo, rozumiane jest jako zdolność państwa i jego narodu (społeczeństwa) do zapewnienia pewności przetrwania (państwa jako instytucji, narodu jako grupy etnicznej, biologicznego przeżycia ludności), integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia. Pewność ta jest kształtowana poprzez działania negatywne polegające na eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i powstających wewnątrz państwa oraz działania pozytywne zapewniające przetrwanie, posiadanie (tożsamość), funkcjonowanie i swobody rozwojowe państwa i narodu (społeczeństwa)²³.

Takie ujmowanie bezpieczeństwa zmierza, oprócz poszerzania zakresu pojęciowego, do jego atomizacji i próby jednoznacznego określania wszelkich zagrożeń, czynników i właściwości, co jest nierealne w odniesieniu do rzeczywistości.

Również postrzeganie bezpieczeństwa jednowymiarowo, jako stan, proces, poczucie, percepcja, sytuacja, zdolność, potrzeba – jest niewystarczające, sektorowe i niepełne. Obecnie coraz częściej pojawiają się poglądy sytuujące bezpieczeństwo jako podstawową wartość podmiotu, ale również jako jeden z zasadniczych celów jego działania. Jest to bardzo interesujące ujęcie bezpieczeństwa, ale uprawnione przede wszystkim w stosunku do konkretnych podmiotów, jakimi są państwo czy naród.

Stosunkowo tradycyjne ujęcie bezpieczeństwa związane jest z utożsamieniem jego jako potrzeby podmiotu, często traktowanej jako egzystencjalnej. Niewątpliwie ojcem tego ujęcia jest Abraham Maslow, który sytuuje je na drugim poziomie potrzeb, tuż za potrzebami egzystencjalnymi²⁴.

²¹ G. Evans, J. Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations*, Penguin Books, 1998. s. 39.

²² Patrz: R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego...*, s. 134.

²³ Tamże.

²⁴ A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2010.

Podobnie ujmuje bezpieczeństwo R. Kuźniar, jako pierwotną, egzystencjalną potrzebę jednostek, grup społecznych i państw, w rozumieniu nie tylko przetrwania, ale także rozwoju²⁵. Ryszard Zięba uważa również, że bezpieczeństwo jest potrzebą egzystencjalną, czyli związaną z istnieniem danego podmiotu. Potrzeba ta ma charakter złożony i obejmuje zaspokojenie takich potrzeb szczegółowych, jak: trwanie (przetrwanie, samozachowanie), całość, tożsamość (identyczność), niezależność, spokój, posiadanie oraz pewność funkcjonowania i rozwoju²⁶.

Bardzo podobne do ujęcia bezpieczeństwa jako potrzeby podmiotu jest jego ujęcie jako pewności do przetrwania i rozwoju. Przykładowo J. Stańczyk ujmuje bezpieczeństwo jako obiektywną pewność gwarancji nienaruszalnego przetrwania i swobód rozwojowych²⁷. Również podobnie ujęto bezpieczeństwo w przytaczanej ekspertyzie²⁸ oraz w pracy Zięby²⁹, określając je jako pewność istnienia, posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Pewność jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń, ale powstaje także wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego.

Nieco inne ujęcie bezpieczeństwa jako wartość podmiotu definiują J. Stańczyk, W. Kitler i J. Szmyd³⁰, którzy tę wartość uważają za elementarną powinność podmiotu³¹. J. Stańczyk twierdzi, że bezpieczeństwo jest wartością, którą można różnie rozumieć i jest ono nieodłączną częścią zbioru wartości cenionych³². Wskazując na naród jako podmiot bezpieczeństwa, W. Kitler definiuje bezpieczeństwo narodowe jako najważniejszą wartość, potrzebę narodową i priorytetowy cel działalności państwa, a jednocześnie proces gwarantujący trwałą, wolną od zakłóceń byt i rozwój, w tym ochronę i obronę państwa przed zagrożeniami³³. Helga Haftendorn³⁴, próbując uogólnić definicję bezpieczeństwa i twierdząc, że jest ono niejasne zarówno w sensie formy, jak i treści, pyta wręcz, czy bezpieczeństwo jest celem, obszarem problemowym, koncepcją, pro-

²⁵ R. Kuźniar, *Po pierwsze bezpieczeństwo*. „Rzeczpospolita” z 9.01.1996.

²⁶ R. Zięba, *O tożsamości nauk...*, s. 8.

²⁷ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 20.

²⁸ R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego...*, s. 146.

²⁹ R. Zięba, *O tożsamości nauk...*, s. 8.

³⁰ J. Szmyd, *Bezpieczeństwo jako wartość, refleksja aksjologiczna i etyczna*, [w:] P. Tyrała (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Kraków 2000, s. 45–52.

³¹ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 23.

³² J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.

³³ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 31.

³⁴ Profesor, była dyrektor Otto-Suhr-Institut, Freie Universität Berlin.

gramem badawczym, czy też dyscypliną? Według niej bezpieczeństwo również jest wartością i/lub systemem utrzymywanym w relacji czasu oraz braku zagrożeń dla tej wartości³⁵.

Dla potrzeb strategicznego przeglądu bezpieczeństwa RP opracowano słownik podstawowych pojęć, który ujmuje bezpieczeństwo jako teorię i praktykę zapewniania możliwości przetrwania (egzystencji) i realizacji własnych interesów przez dany podmiot w niebezpiecznym środowisku, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans (okoliczności sprzyjających), podejmowanie wyzwań, redukovanie ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów³⁶. Według autorów tego słownika współczesne bezpieczeństwo ma charakter zintegrowany (kompleksowy, wielowymiarowy).

Należy również przytoczyć stosunkowo nowe spojrzenie na bezpieczeństwo przez pryzmat teorii sekurytyzacji, powstałej w COPRI (Conflict and Peace Research Institute), w tzw. szkole kopenhaskiej, której przedstawicielami są: Barry Buzan, Ole Wæver i Jaap de Wilde.

Teoria sekurytyzacji wpisuje się w nurt poszerzający rozumienie bezpieczeństwa, uznający potrzebę jego rozpatrywania w szerokiej formule. Sekurytyzacja bezpieczeństwa dotyczy nie tyle jego istoty, co procesu jego konstruowania, a więc badania tej szkoły skupiają się na rozumieniu bezpieczeństwa jako procesu społecznego³⁷. Według prekursorów szkoły sekurytyzacji bezpieczeństwo jest przede wszystkim aktem świadomości, a w odniesieniu do społeczeństwa – wręcz aktem mowy o nim. Poprzez szerokie, społeczne omawianie wszelkich aspektów bezpieczeństwa, próbuje się legitymizować nawet nadzwyczajne środki przeciw źródłom zagrożenia, co znalazło swoje odbicie w wojnie z międzynarodowym terroryzmem. W procesie sekurytyzacji nie chodzi o odkrywanie obiektywnych zagrożeń – w głównej mierze ma on ukierunkować reakcje społeczne na te zagrożenia.

Przytaczane różne postrzegania bezpieczeństwa wskazują, że jego rozumienie jako kategorii uniwersalnej można sprowadzić do dwóch zasadniczych ujęć: węższego (często nazywanego negatywnym), ujmującego bezpieczeństwo przez pryzmat braku zagrożeń podmiotu i kon-

³⁵ H. Haftendorn, *The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security*, „International Studies Quarterly”, Vol. 35, No. 1., Mar., Wiley 1991, s. 3 i 5.

³⁶ *Słownik podstawowych pojęć na potrzeby Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2011.

³⁷ Ł. Fijałkowski, *Teoria sekurytyzacji i konstruowanie bezpieczeństwa*, [w:] „Przegląd Strategiczny” 2012, nr 1, s. 153.

centrującego się na obronie (ochronie) przed tymi zagrożeniami; oraz szerszego (nazywanego pozytywnym), wiążącego się zarówno z kształtowaniem pewności trwania podmiotu, jak i z jego rozwojem.

Pierwsze podejście akcentuje bezpieczeństwo jako przeciwstawianie się zagrożeniom. Taki pogląd propagował Joseph S. Nye, według którego bezpieczeństwo oznacza brak zagrożeń podmiotu i koncentruje się na jego oddziaływaniach ochronnych przed zagrożeniami³⁸. To wąskie, negatywne ujęcie bezpieczeństwa definiowane jest jako przeciwstawienie się wszelkiemu zagrożeniu. Natomiast drugie podejście eksponuje aktywność podmiotu w dążeniu do jego rozwoju, kształtowanie pewności przetrwania, stanu posiadania, funkcjonowania i swobód rozwojowych podmiotu. W tym podejściu akcentuje się kreatywną aktywność podmiotu w tworzeniu bezpiecznego środowiska.

Uogólniając, niezależnie od odniesień ontycznych, bezpieczeństwo postrzegane może być jako jedna z podstawowych dziedzin funkcjonowania podmiotu, mająca zapewnić nie tylko możliwości jego trwania i przetrwania w niekorzystnych okolicznościach, lecz także rozwój i swobodę realizacji jego interesów w konkretnym środowisku.

Podsumowując spotykane sektorowe ujęcia bezpieczeństwa, chciałbym zwrócić uwagę na fakt, że obecnie zakres bezpieczeństwa jest zdecydowanie szerszy niż był jeszcze niedawno, szczególnie w odniesieniu do takich podmiotów, jak państwo czy naród. Obejmuje on prawie wszystkie dziedziny podmiotu. Na pewno obecnie nie tylko brak zagrożeń podmiotu jest desygnatem bezpieczeństwa, wypełnia ono prawie wszystkie sektory (części, funkcje) podmiotu.

Kryteria typologiczne bezpieczeństwa

Ze względu na to, że jedną z podstawowych dziedzin prawie każdego przedmiotu poznania człowieka jest bezpieczeństwo, ten przedmiot poznania staje się automatycznie podmiotem bezpieczeństwa, co z kolei czyni otwartą listą rodzajów bezpieczeństwa, przykładowo: bezpieczeństwo globalne, regionalne, narodowe; bezpieczeństwo militarne, ekonomiczne, polityczne, publiczne, wewnętrzne, społeczne; bezpieczeństwo fizyczne, psychiczne, socjalne; bezpieczeństwo strukturalne, personalne itd. W przytaczanym słowniku opracowanym na potrzeby strategicznego przeglądu bezpieczeństwa RP, w zależności od rodzaju podmiotu wyróż-

³⁸ *Problemy badań nad bezpieczeństwem*, [w:] „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 6, s. 54.

nia się bezpieczeństwo: indywidualne (personalne), grupowe, narodowe (w tym państwowe i lokalne: wojewódzkie, powiatowe, gminne), międzynarodowe (regionalne i globalne), w tym międzypaństwowe (sojusznicze, koalicyjne) i transnarodowe. Autorzy słownika stoją na stanowisku, że w zależności od treści przedmiotu bezpieczeństwa wyróżnia się tyle jego rodzajów, dziedzin, sektorów, działów, obszarów itd., ile jest możliwych sfer aktywności danego podmiotu, ponieważ w każdej sferze aktywności występują jakieś elementy bezpieczeństwa³⁹.

Różni autorzy przedstawiają różne rodzaje bezpieczeństwa, wyróżniane przy pomocy odmiennych kryteriów. R. Zięba wyszczególnia jako podstawowe kryterium typologiczne bezpieczeństwa podmiot tego bezpieczeństwa i odnosząc je do narodu i państwa, wyróżnia bezpieczeństwo narodowe (państwa) i bezpieczeństwo międzynarodowe⁴⁰. Z kolei Jacek Czaputowicz wymienia bezpieczeństwo: militarne, polityczne, ekonomiczne, ekologiczne i społeczno-kulturowe⁴¹. Kryterium lokalizacji źródeł zagrożeń jest kluczem do wyróżniania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego^{42,43}. Jest to bardzo istotne rozróżnienie w odniesieniu do prawie wszystkich podmiotów bezpieczeństwa, jako oczywiste w odniesieniu do różniącego się otoczenia i uwarunkowań podmiotu. W takim ujęciu bezpieczeństwo wewnętrzne dotyczy stabilności i harmonijności podmiotu, natomiast jego bezpieczeństwo zewnętrzne związane jest z wzajemnymi stosunkami z innymi podmiotami⁴⁴. Kryterium przestrzenne ujmowane jest w dwóch aspektach: fizycznym, które uwzględnia przestrzeń geograficzną podmiotu (lokalna, subregionalna, regionalna, kontynentalna, globalna); oraz w aspekcie geofizycznym, uwzględniając przestrzeń: powietrzną, lądową, morską i elektroniczną (cyberprzestrzeń). Z kolei kryterium czasu pozwala postrzegać bezpieczeństwo jako stan i proces.

³⁹ *Słownik podstawowych pojęć na potrzeby Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa, 10 stycznia 2011.

⁴⁰ R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997, s. 6.

⁴¹ J. Czaputowicz, *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa – aspekty teoretyczne*, [w:] S. Dębski, B. Górka-Winter (red), *Kryteria międzynarodowe bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2003, s. 22–23.

⁴² W. Fehler, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2009, t. X, z. 3, s. 31–39.

⁴³ W. Fehler, *Pojęcie i istota...*, s. 31–39.

⁴⁴ S. Śladkowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 7.

Bardzo często stosownym w praktyce jest wyróżnienie bezpieczeństwa nie ze względu na rodzaj podmiotu, którego ono dotyczy, a na dziedziny działań tego podmiotu. Przy postrzeganiu bezpieczeństwa przez ten pryzmat praktycznie otwieramy niekończącą się listę rodzajów bezpieczeństwa, takich jak bezpieczeństwo: polityczne, militarne, ekonomiczne, ekologiczne, socjalne, informacyjne, kulturowe, społeczne, powszechne itd.

Według spotykanego kryterium typologicznego bezpieczeństwa, jakim jest realny podmiot, którego ono dotyczy, w typologii mamy do czynienia z fragmentaryzacją tego podmiotu poprzez jego kwantyfikowanie na komponenty coraz mniejsze obszarowo i zakresowo.

Najczęściej spotykane typologie bezpieczeństwa są tworzone według następujących kryteriów:

- podmiotu (każdy realny obiekt może być podmiotem, zatem lista rodzajów bezpieczeństwa jest otwarta);
- przedmiotu (najczęściej utożsamia się je z sektorami funkcjonowania podmiotu, spotykane są również zamiennie nazwy: sektor, problem);
- przestrzeni (w zależności od rodzaju podmiotu wyszczególnia się tu części jego przestrzeni w znaczeniu geograficznym lub fizycznym);
- czasu (wyróżnia się różne interwały czasowe podmiotu);
- usytuowanie źródeł zagrożeń, wewnątrz bądź na zewnątrz podmiotu.

Oczywiście propozycja ta nie wyczerpuje rejestru kryteriów, a ich lista jest w zasadzie nieskończona. Zatem, w zależności od przyjętego kryterium, można wyróżnić różne rodzaje, dziedziny, sektory, działy i obszary bezpieczeństwa. Ich lista jest otwarta i żadna z takich list nie może pretendować do miana najlepszej czy najbardziej kompletnej.

Interes podmiotu bezpieczeństwa

Najczęściej za podstawę bezpieczeństwa podmiotu przyjmuje się jego interesy, będące elementem systemu jego wartości. Ponieważ nauki o polityce wykształciły najbardziej naukowo znaczące ujęcia interesu narodowego i racji stanu (państwa), na dorobku tych nauk będą bazował, próbując zdefiniować uogólnione ujęcie interesu podmiotu bezpieczeństwa. Ryszard Zięba uważa, że wyartykułowane i odpowiednio przystosowane do realizacji potrzeby narodu (państwa) stają się interesami, a najważniejsze z nich stanowią rację stanu państwa⁴⁵. Arnold

⁴⁵ R. Zięba, *Bezpieczeństwo jako cel polityki państwa: aspekty teoretyczne*, [w:] J. Pawłowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa. Między teorią a praktyką*, Warszawa 2011.

Wolfers⁴⁶ utożsamia bezpieczeństwo narodowe z interesem narodowym i polityką ukierunkowaną na pierwszeństwo realizacji potrzeb państwa w stosunku do jednostek, grup społecznych czy ludzkiego rodzaju jako całości, argumentując, że bezpieczeństwo narodowe wyznacza cel polityki ważniejszy od wszystkich innych. Według niego bezpieczeństwo narodowe to wartość, której naród może mieć mniej lub więcej i której naród może pragnąć w większym lub mniejszym stopniu⁴⁷.

Można zatem przyjąć, że interes narodowy oraz racja stanu odnoszą się do tej samej sfery i najogólniej ujmując, oznaczają zbiór wartości, który powinien przyświecać władzom państwowym (narodowi) oraz całemu społeczeństwu. Uogólniając, interesy podmiotu są zbiorem najważniejszych wartości tego podmiotu, zróżnicowane na żywotne, wręcz egzystencjalne, dla których angażowane są wszelkie dostępne zasoby, i które są nienegocjowane; w odróżnieniu od interesów istotnych, związanych z jakością istnienia i trwania podmiotu. Interesy podmiotu zmieniają się wraz z jego rozwojem, przeobrażeniami otoczenia, zmieniającymi się możliwościami i technologiami, co implikuje konieczność stałego poddawania ich krytyce, badaniu i przekładaniu na język praktyki. To właśnie tak rozumiany interes powinien być wyznacznikiem (celem?) bezpieczeństwa każdego podmiotu. To w oparciu o tak rozumiany interes wyznacza się cele polityczne, strategiczne i operacyjne podmiotu, tak rozumiany interes determinuje wręcz ujęcie, sposób postrzegania i definiowania bezpieczeństwa oraz niewątpliwie cele działania podmiotu w zakresie bezpieczeństwa.

Środowisko bezpieczeństwa

Każdy podmiot bezpieczeństwa funkcjonuje w określonym, najczęściej zmiennym środowisku. Spotykane są dwa ujęcia środowiska bezpieczeństwa: rzeczowe, które rozumiane jest jako ogół wszystkich czynników otoczenia podmiotu bezpieczeństwa, oraz przedmiotowe, identyfikowane jako wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyko dla bezpieczeństwa podmiotu⁴⁸. Drugie ujęcie środowiska jest charakterystyczne dla współcze-

⁴⁶ Profesor nauk politycznych Yale University.

⁴⁷ A. Wolfers, *National security as an ambiguous symbol*, [w:] „Political Science Quarterly” 1952, Vol. 67, No. 4, s. 484.

⁴⁸ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2007.

snego ujęcia bezpieczeństwa⁴⁹. O ile samo środowisko bezpieczeństwa można uznać za wystarczająco zdefiniowane, o tyle wypełnienie jego treści dla poszczególnych rodzajów podmiotów bezpieczeństwa wymaga permanentnych badań.

Ryszard Zięba definiuje wyzwania dla podmiotów jako nowe sytuacje, w których pojawiają się niezbywalne potrzeby wymagające sformułowania odpowiedzi i podjęcia stosownych działań⁵⁰. Uogólniając, można zatem utożsamiać wyzwania z wszelkimi dylematami, z jakimi ma do czynienia podmiot w sprawach bezpieczeństwa. Wyzwania mogą być podjęte i rozwiązane na korzyść podmiotu lub zignorowane. Mogą zatem stwarzać szanse dla podmiotu lub rodzić dla niego zagrożenia.

Szanse utożsamiam z wszelkimi okolicznościami sprzyjającymi osiągnięciu interesów podmiotu, a zagrożenia jako wszelkie destrukcyjne oddziaływania na ten podmiot, egzemplifikujące się w postaci sytuacji kryzysowych, a nawet kryzysów.

Franz-Xaver Kaufmann⁵¹ definiuje **zagrożenie** jako możliwość wystąpienia jednego z negatywnie wartościowanych zjawisk⁵². Z kolei dla potrzeb strategicznego przeglądu bezpieczeństwa RP zagrożenie bezpieczeństwa państwa zdefiniowano jako pośrednie lub bezpośrednie destrukcyjne oddziaływania na podmiot⁵³. Zatem zagrożenia to nic innego jak potencjalne lub istniejące zjawiska, sytuacje bądź działania, godzące w wartości i interesy podmiotu, stwarzające niebezpieczeństwo dla jego podstaw egzystencjalnych i warunków jego funkcjonowania, a także osłabienia możliwości rozwoju.

Zdecydowanie przy identyfikowaniu bezpieczeństwa konkretnego podmiotu wygodniej operować jest kategorią ryzyka niż zagrożenia. Ryzyko obejmuje nie tylko zagrożenia, ale również prawdopodobieństwo ich wystąpienia i skutki, jakie one wywołują. Generowanie zagrożeń bez identyfikacji tych zmiennych jest puste, niemające znaczącej wartości utylitarnej.

⁴⁹ Podobnymi kategoriami posługuje się *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9.04.2013, nie określając ich mianem środowiska bezpieczeństwa.

⁵⁰ R. Zięba, *O tożsamości nauk...*, s. 11–12.

⁵¹ Emerytowany profesor socjologii, związany z uniwersytetem w Bielefeld.

⁵² F.-X. Kaufmann, *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*, Stuttgart 1970, s. 167.

⁵³ *Słownik podstawowych pojęć na potrzeby Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2011.

Ryzyko to niepewności związane z własnym działaniem i jego skutkami, w tym również mieści się niebezpieczeństwo niepożądanych skutków własnego działania. Ryzyko w bezpieczeństwie powinno być postrzegane jako wypadkowa możliwości zaistnienia negatywnych zdarzeń, którym nie można w pełni zapobiec, oraz wielkości możliwych skutków będących wynikiem tych zdarzeń.

Konkluzje

Bezpieczeństwu można przypisać następujące wartości uniwersalne:

- Ze względu na to, że bezpieczeństwo było i jest przedmiotem poznania wielu dziedzin aktywności człowieka, każda z nich, na własne potrzeby, ujmowała i definiowała bezpieczeństwo i każda jest do tego upoważniona, a wszelkie próby wartościowania wyników tych działań z pozycji uniwersalnej są nieuprawnione.
- Podmiotowość, oznaczającą, że bezpieczeństwo nie jest bytem samodzielny, a immanentną częścią każdego podmiotu, jedną z najważniejszych, z punktu widzenia jego interesu, i zawsze uzależniony jest od tego podmiotu.
- Bezpieczeństwo dotyczy wielu (wszystkich?) różnych aspektów i dziedzin podmiotu (elementów, funkcji, struktur, etc.);
- Ujęcie bezpieczeństwa zależy od preferowanego podejścia poznawczego i to zasadniczo różnicuje ujęcie jego istoty jako bytu samodzielnego lub towarzyszącego w postaci cechy lub wartości podmiotu, ale również poczucia społecznego, etc.; i każde z nich jest uprawione.
- Każda dziedzina aktywności ludzkiej dysponuje właściwym dla niej aparatem poznawczym, językiem opisu i celem bezpieczeństwa – różnicując jego ujęcie jako: stan, proces, cel, potrzeba, etc.; nie można wartościować.
- Obecnie zakres bezpieczeństwa jest zdecydowanie szerszy niż był jeszcze niedawno i obejmuje on prawie wszystkie dziedziny działań podmiotu.
- Wyróżnia się różne rodzaje, dziedziny, sektory, działy i obszary bezpieczeństwa, w zależności od przyjętych kryteriów typologicznych, których lista jest otwarta.
- Bezpieczeństwo podmiotu jest ściśle związane z jego trwaniem i rozwojem, są to dwa wręcz podstawowe wymiary każdego podmiotu.
- Istota bezpieczeństwa jest związana z interesem podmiotu, rozumianym jako zbiór najważniejszych wartości dla podmiotu, wyznaczających jego cele istnienia i działania.

- Środowisko bezpieczeństwa ujmowane jest dwojako: jako ogół wszystkich czynników otoczenia podmiotu bezpieczeństwa oraz jako wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyko związane z istnieniem podmiotu bezpieczeństwa.
- Bardziej przydatnym w praktycznym operowaniu bezpieczeństwem od zagrożeń jest ryzyko, rozumiane jako wypadkowa możliwości zaistnienia negatywnych zdarzeń oraz skutków będących ich wynikiem.
- W obszarze bezpieczeństwa istnieje jeszcze wiele kategorii wymagających zdefiniowania, doprecyzowania, zbadania i opisu, zarówno z pozycji każdej z dziedzin aktywności ludzkiej, jak i uniwersalnej.
- Istnieje zatem zapotrzebowanie na badanie bezpieczeństwa z pozycji uniwersalnej, wykraczającej poza dorobek każdej z dziedzin aktywności ludzkiej, tak by badania te ujmowały dorobek większości z nich i były akceptowane przez przynajmniej większość z tych dziedzin.

Ujmując powyższe spostrzeżenia w jednym syntetycznym zapisie, za bezpieczeństwo – w sensie uniwersalnym – uważam jedną z najistotniejszych sfer (części, stanów, potrzeb, odczuć, wartości, celów) konkretnego bytu (rzeczy, organizacji, zjawiska), dotyczącą wszystkich jego kategorii (elementów, struktur, funkcji), związaną z zapewnieniem interesu tego podmiotu.

STRESZCZENIE

Bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka, grup społecznych i społeczeństwa. Jest wręcz podstawową kategorią przypisywaną większości przedmiotów poznania ludzkiego, definiowaną bardzo różnie, w zależności od sposobu postrzegania tych przedmiotów i potrzeb konkretnej dyscypliny. Każda dziedzina naukowa prezentuje swoje specyficzne podejście poznawcze i bada bezpieczeństwo właściwymi sobie metodami, a wyniki opisuje specyficznym językiem. Taka sytuacja implikuje potrzebę tworzenia wspólnej płaszczyzny poznawania bezpieczeństwa, jako kategorii uniwersalnej, wypracowanie powszechnie akceptowalnego języka opisu bezpieczeństwa, by ujmować w sposób zrozumiały rezultaty badań, by móc wzajemnie się komunikować, by wiedza o bezpieczeństwie mogła być transponowana w treści kształcenia, i by wyniki badań w formie i treści zrozumiałej mogły być transponowane do praktyki.

Bogdan Zdrowski

ESSENCE OF SECURITY

Security is one of the basic needs of a human being, social groups and society. It is the basic category assigned to most of the subjects of human recognition. It can be defined in many ways depending on the way the subject is perceived and the needs of given discipline. Each scientific discipline has got its specific cognitive approach, it examines security with specific methods and describes results with specific language. Such situation implies the need for creating common plane for security cognizance as a universal category. Having a commonly agreed upon language for describing security is needed to describe in an understandable way research results, to communicate with one another, to have the knowledge about security transposed in the contents of education as well as into practice.

KEY WORDS: *security, essence of security, typology of security, matter of security subject, security environment*

Bibliografia

- B. Brodie, *Strategy as a science. World Politics*, Cambridge 1949.
- Z. Cackowski (red.) i inni, *Filozofia i nauka. Zarys encyklopedyczny*, Warszawa 1987.
- J. Czaputowicz, *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa – aspekty teoretyczne*, [w:] S. Dębski, B. Górka-Winter (red.), *Kryteria międzynarodowe bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2003.
- G. Evans, J. Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations*, Penguin Books, 1998.
- W. Fehler, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, tom X, zeszyt 3, Łódź 2009.
- Ł. Fijałkowski, *Teoria sekurytyzacji i konstruowanie bezpieczeństwa*, [w:] „Przegląd Strategiczny” nr 1, 2012, Poznań 2012.
- A. Glen, *Ontologiczno-metodologiczne aspekty pojmowania bezpieczeństwa narodowego*, [w:] red. P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego*, tom III, Warszawa 2012.
- J.W. Gould, W.L. Kolb (red), *A Dictionary of the Social Sciences*, London 1964.
- H. Haftendorna, *The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security*, „International Studies Quarterly”, Vol. 35, No. 1., Mar., Wiley 1991.

- T. Jemioło, A. Dawidczyk, *Wprowadzenie do metodologii badań bezpieczeństwa*, Warszawa 2008.
- F.X. Kaufmann, *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*, Stuttgart 1970.
- W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011.
- S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” II/2011, Warszawa 2011.
- R. Kuźniar, *Po pierwsze bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita” z 9.01.1996.
- A. Masłow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2010.
- Problemy badań nad bezpieczeństwem*, [w:] „Sprawy Międzynarodowe”, nr 6 z 1989 roku.
- Słownik podstawowych pojęć na potrzeby Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa, 10 stycznia 2011.
- J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2007.
- J. Szmyd, *Bezpieczeństwo jako wartość, refleksja aksjologiczna i etyczna*, [w:] P. Tyrała (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Kraków 2000.
- A. Wolfers, *National security as an ambiguous symbol. Political Science*, [w:] „Quarterly” nr 4/1952, The Academy of Political Science, New York 1952.
- R. Zięba, *Bezpieczeństwo jako cel polityki państwa: aspekty teoretyczne*, [w:] J. Pawłowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa. Między teorią a praktyką*, (red.), Warszawa 2011.
- R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997.
- R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa 2010.
- R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, [w:] „Zeszyty Naukowe AON”, nr 1 (86), Warszawa 2012.

Andrzej Dawidczyk

Analiza strategiczna jako narzędzie planowania strategii bezpieczeństwa narodowego

SŁOWA KLUCZOWE:*bezpieczeństwo, planowanie strategiczne, analiza strategiczna*

STUDIA I ANALIZY

Wstęp

Planowanie strategii bezpieczeństwa narodowego, bez wątpienia najważniejszej ze strategii państwa, jest zajęciem trudnym, złożonym, niezwykle czasochłonnym. Problemy skutecznego, optymalnego planowania we współczesnym świecie pogłębia obecnie coraz większa zmienność i przede wszystkim nieprzewidywalność zdarzeń i procesów występujących bądź mogących występować w otoczeniu państwa. Dominującymi cechami tego otoczenia stały się niepewność, chaos, wielość zmian oraz całkowicie nowa jakość. Tymczasem w praktyce planowania działań tworzonych przez człowieka organizacji w dalszym ciągu bardzo niewiele uwagi poświęca się zjawiskom nieliniowym, systemom kompleksowym i chaotycznym, procesom o dużym stopniu złożoności, turbulencyjności i wielu im podobnym. Jakkolwiek świadomość w tym zakresie już się kształtuje, to w zasadzie nie wychodzi ona poza uczelnie i instytucje naukowo-badawcze, z rzadka docierając (choć tam względnie najszybciej) do komercyjnych organizacji służących otoczeniu. Rezultaty przywiązania do przeszłości, do utartych, sprawdzonych wzorców działania, do tradycyjnego sposobu postrzegania otaczającego nas świata, coraz mniej zrozumiałego, napawają obawą o sprawność funkcjonowania różnych tworzonych przez człowieka organizacji. Troska ta dotyczy zwłaszcza państw, widać bowiem wyraźnie,

iz to właśnie te specyficzne organizacje najslabiej radzą sobie z niepewnością. Pomimo to realizowane w chwili obecnej wysiłki, nader często koncentrują się na rozwiązywaniu problemów bieżących, doraźnych. W oparciu o dostępną naszemu poznaniu, sięgającą niezbyt daleko w przyszłość wiedzę, planuje się coraz to nowe koncepcje działania, jakże często beznadziejnie nietrafne. Bywa, że już po upływie dwu, trzech lat okazuje się, iż dokonane wybory strategiczne były całkowicie błędne. Owe nietrafione wybory nie zawsze wynikają ze złej woli czy braku wiedzy planistów. Częściej są one odbiciem braku wiedzy decydentów odpowiedzialnych za tworzenie takich dokumentów, ich dążeniem do „załatwienia” sprawy szybko i bez zbędnych problemów, bez wnikania się w skomplikowane działania wymagające dużego zaangażowania intelektualnego. Nie o kulturze strategicznej w naszym kraju jednak jest ten artykuł.

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie przeglądu i oceny niektórych metod analizy stanu bezpieczeństwa państwa, wykorzystywanych w praktyce planistycznej w procesie projektowania strategii bezpieczeństwa narodowego oraz wskazanie pożądanych kierunków zmian w zakresie metody prowadzenia analizy strategicznej. Nie wdając się w szczegóły związane z wykorzystywanymi w ramach omawianych metod technikami i narzędziami badawczymi, w artykule zostaną przedstawione: w części pierwszej, logika podejścia do analizy strategicznej stosowana obecnie w praktyce planistycznej w naszym kraju, w części drugiej – propozycja rozszerzenia owej analizy o taksonomiczną metodę analizy stanu bezpieczeństwa narodowego W.O. Kosewcową. W części trzeciej krótko wskazane zostaną pożądane kierunki modyfikacji logiki podejścia do analizy strategicznej z zastosowaniem niektórych nieliniowych metod matematycznych, zaproponowanych przez E.E. Petersa w znakomitym dziele *Teoria chaosu a rynki kapitałowe*.

Analiza strategiczna w praktyce planowania strategii bezpieczeństwa narodowego – stan obecny

Jak już podkreślono wyżej, analiza strategiczna ma fundamentalne znaczenie dla całego procesu tworzenia polityki i opracowywania strategii państwa. „W sensie czynnościowym analiza strategiczna jest zbiorem działań diagnozujących organizację¹ i jej otoczenie, umożliwiających

¹ Państwo jest organizacją wielkiej grupy społecznej. W związku z tym w dalszej części artykułu, gdy mowa będzie o organizacji, będzie ona równoznaczna z państwem.

zbudowanie strategii i jej realizację. W sensie narzędziowym jest zestawem metod analizy, które pozwalają na zbadanie, ocenę i przewidywanie przyszłych stanów elementów otoczenia organizacji (a nawet całości otoczenia) oraz samej organizacji z punktu widzenia możliwości przetrwania i rozwoju”². W sensie czynnościowym zatem, analiza strategiczna umożliwia badanie otoczenia państwa pod kątem występowania, a ściślej rzecz ujmując – możliwości występowania – korzystnych dla organizacji procesów i zdarzeń, czyli szans, a także niekorzystnych czyli zagrożeń. To właśnie zebrane w toku analizy wymienione wyżej kategorie o różnych wskaźnikach prawdopodobieństwa i siły wpływu, umożliwiają przygotowanie części bazy informacyjnej na użytek projektowania strategii³.

Problem pierwszy, z którym stykamy się w praktyce planowania narodowej strategii bezpieczeństwa, to zagadnienie usytuowania samej analizy w całym procesie. W działalności niedużych organizacji służących otoczeniu, analiza jest względnie wyizolowanym procesem, z zasady rozpoczynającym planowanie i z czasowego punktu widzenia zamkniętym. Wzorzec ten, z braku głębszych doświadczeń, przenosi się obecnie także na poziom państwa. Tak więc zebrane przez konkretny zespół roboczy dane o otoczeniu stanowią podstawę informacyjną planowania i w zasadzie do problemu już się nie wraca. W praktyce planistycznej tak dużej organizacji, jak państwo, tak jednak być nie może. Analiza w sensie czynnościowym jest procesem, który raz rozpoczęty, nie kończy się wraz z zebraniem danych i co więcej, nie kończy się w ogóle w czasie rozpoczętego procesu. Wynika to po pierwsze z wielkości organizacji, jaką jest państwo, a także z większej niż kiedykolwiek w historii burzliwości i nieprzewidywalności otoczenia. Turbulencyjność zachodzących w nim procesów powodować może, iż przyjęte na użytek analizy dane dezaktualizują się nierzadko jeszcze w trakcie procesu planowania strategii. Stąd analiza powinna towarzyszyć wszystkim pracom planistycznym, począwszy od tworzenia platformy informacyjnej, a na implementacji kończąc, stale dostarczając nowych danych, umożliwiając modyfikację przyjętych uprzednio rozwiązań (np. koncepcji czy struktur), uaktualniając uzyskiwane rezultaty częściowe itd. Proces ten ma charakter iteracyjny do samego końca planowania. W praktyce tak jednak niestety nie jest. W związku z faktem, iż przygotowanie np. Strategicznego Prze-

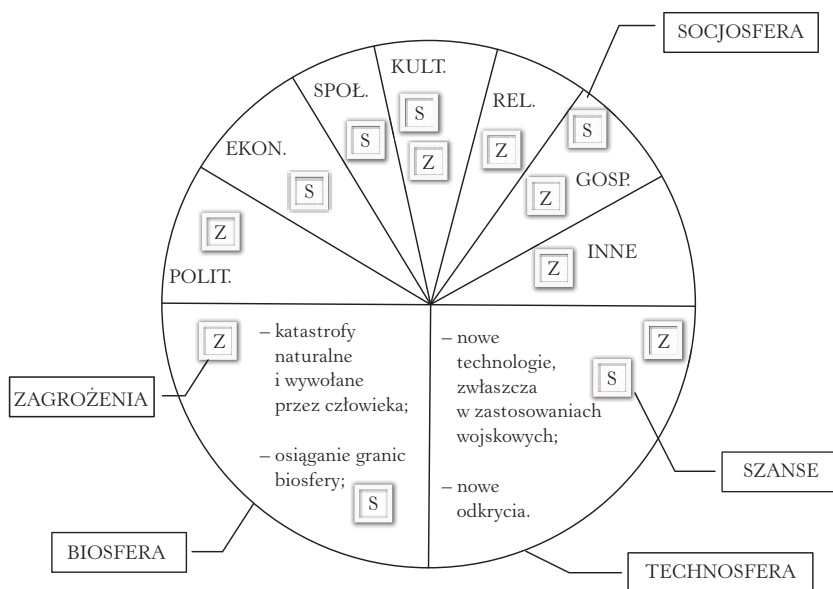
² Por. G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 1996, s. 17–18.

³ W opracowaniu nie zajęto się kategoriami sił i słabości państwa, czyli oceną jego potencjału, co stanowi kolejny ważny składnik analizy strategicznej.

glądu Bezpieczeństwa Narodowego trwa minimum rok, dane uzyskane na początku procesu, w jego fazie końcowej w znacznej części bywają nieaktualne.

Problem drugi, na który warto zwrócić uwagę, to zakres merytoryczny analizy. Na ogół wykorzystuje się dość powszechnie modelowanie otoczenia uniwersalnej organizacji zapożyczone z teorii organizacji i zarządzania i zaadaptowane na użytek państwa. W modelu takim dokonuje się wyodrębnienia w otoczeniu państwa sfer: zewnętrznej i wewnętrznej, podzielonych sektorowo na biosferę, technosferę i socjosferę, dodatkowo rozdzieloną pod względem przedmiotowym (rys. 1).

Rys. 1. Podział otoczenia państwa na sfery



Źródło: opracowanie własne

Zaletą takiego podejścia jest możliwość prowadzenia analizy strategicznej bez sztywnych ograniczeń podmiotowych, przedmiotowych czy procesualnych. W proponowanym układzie analiza strategiczna może być prowadzona w odniesieniu do:

- państw – głównych aktorów stosunków międzynarodowych;
- organizacji niepaństwowych, ponadnarodowych, międzynarodowych, prywatnych, innych, porządkowanych według kryteriów:
 - charakteru działalności: politycznej, ekonomicznej, społecznej, kulturowej, religijnej, ekologicznej, innej;

- zasięgu działalności: globalnego, subregionalnego, regionalnego, lokalnego;
- siły wpływu (mierzonej np. potencjalną siłą oddziaływania na możliwość realizacji interesów narodowych);
- problemów – biosfery i biocenozy, rozwoju technologicznego, artefaktów.

Niestety w praktyce planistycznej przedmiotowa analiza obejmuje na ogół udzielenie odpowiedzi na pytanie: *jak jest?*, co faktycznie jest jądrem zwykłej analizy. Jednak nie analizy strategicznej. Jakkolwiek bowiem sama wielość zidentyfikowanych procesów i zdarzeń pozwala zakwalifikować ową analizę jako strategiczną, to ze względu na zakres czasowy tak już nie jest. Strategia dotyczy procesów długofalowych. Zawsze. W jaki więc sposób orzekać o tym, co wydarzy się za lat dziesięć czy piętnaście na podstawie stwierdzenia występowania jakiejś kategorii dzisiaj, tu i teraz? Zabiegiem niestosowanym a koniecznym może być w takim przypadku wyrównywanie szeregów chronologicznych. Jest to minimum tego, co można i należy zrobić, aby uwiarygodnić wyniki analizy, nadać im walor racjonalności. W rzeczywistości tak się jednak nie dzieje. Poprzestaje się na uzyskanych wynikach tego, co jest i wnioskuje na ich podstawie np. o wydatkach w sferze bezpieczeństwa na najbliższe dziesięć czy dwadzieścia lat. Nie ma mowy o symulacjach, o testowaniu ewentualnego rozwoju procesów w czasie. Ale nawet, dokonanie ekstrapolacji trendów i wyznaczenie średniej ważonej dla konkretnego procesu, ma w tym przypadku charakter jednostkowy. To oznacza, że dokonujemy wyrównania szeregów dla konkretnych procesów o określonej częstotliwości występowania. Procesy te w dalszym ciągu pozostają odosobnione, sprowadzając wyniki analizy do zebrania najbardziej istotnych z punktu widzenia analityka pojedynczych trendów, które tworzyć będą następnie zbiór zredukowanych kategorii (np. na poziomie państwa dziesięć zagrożeń i tyleż szans). Obowiązuje więc prosta reguła: zagrożenie – reakcja (koncepcja przeciwdziałania), a następnie znajdujemy te kategorie w tekstach opracowywanych strategii. Czy jest to podejście wystarczająco wyjaśniające naturę procesów zachodzących w otoczeniu? Zdecydowanie nie. Nigdy jeszcze w historii, zmiany w otoczeniu państw, wszystkich zresztą organizacji, nie przebiegały w tak szybkim tempie. Jeszcze nigdy zmiany te nie powodowały tak głębokich przeobrażeń w funkcjonowaniu tych organizacji, stawiając często na ostrzu noża możliwość ich rozwoju, a czasem nawet trwania. Częstotliwość, niepredyktywność oraz nowatorstwo zmian, a także wzrost szybkości ich występowania powodują, że tylko poprawnie, ale przede wszystkim możliwie najbardziej szeroko

przeprowadzona analiza, uwzględniająca nie dziesiątki, ale setki procesów w całym bogactwie ich nakładania się, wytwarzania wspólnych kierunków oddziaływania, może być podstawą opracowywania skutecznych koncepcji działania. Jak zauważa H.I. Ansoff, „już w najbliższej przyszłości poziom turbulencji większości zmian będzie oscylował między odczuciem turbulencji, rozpoznaniem źródła i oceną oddziaływania. Tak niski poziom wiedzy, przy którym organizacja musi rozpocząć działanie jest dla niej wyzwaniem krytycznym”. Staje się powszechnością, iż w niektórych przypadkach punkt odczucia turbulencji jest spóźniony w stosunku do koniecznej reakcji. Powoduje to, iż planowane przez państwo działania o charakterze reakcji w sferze bezpieczeństwa są spóźnione, zanim jeszcze zostaną podjęte⁴. Przedstawiona i stosowana obecnie praktyka analityczna zbieżna jest z poglądami Euklidesa sprzed ponad 2000 lat, zakładająca kompresję złożoności. Metoda ta jest oparta na założeniu, że ze wszystkich bardzo złożonych sytuacji istnieje możliwość wyodrębnienia niewielkiej liczby prostych objaśnień (aksjomatów), które wyjaśniają naturę złożoności. Obecnie niestety tak już nie jest. Omawiana metoda analizy strategicznej w zakresie poszukiwania prostych zagrożeń i szans jako kategorii bazowych nie wytrzymuje próby czasu, a w wymiarze praktycznym jest zbyt dużym uproszczeniem. Przede wszystkim jednak nie przygotowuje państwa do wychwytywania nowych zmian, będących wyrazem nakładania się na siebie dziesiątków procesów o różnej sile oddziaływania. W istocie rzeczy to te makroprocesy w zasadniczy sposób wpływają na jego bezpieczeństwo i to one powinny być przedmiotem dociekań analityków. Stosowane w praktyce podejście jest więc już daleko niewystarczające. Wątpliwości budzi zwłaszcza jego jakościowy wymiar, najczęściej opierający się na poglądach i ocenach decydentów, którzy spośród przedstawionych przez analityków opcji wybierają te, które ich zdaniem są najwłaściwsze.

Taksonomiczna metoda oceny stanu bezpieczeństwa narodowego Wiaczesława Kosewcowa

Podejściem umożliwiającym w szerszy, a przede wszystkim kompleksowy sposób dokonywanie analizy strategicznej bezpieczeństwa narodowego, podejściem pozwalającym grupować zagrożenia w zbiory procesów, jest taksonomiczna metoda oceny stanu bezpieczeństwa narodowego

⁴ H.I. Ansoff, *Zarządzanie strategiczne*, Warszawa 1985, s. 85.

W.O. Kosewcowa⁵. Podstawę tej metody stanowi ocena zmiany wskaźnika poziomu bezpieczeństwa narodowego jako integralnego parametru stopnia realizacji podstawowych interesów narodowych. Zaproponowana baza metodologiczna, służąca ocenie kluczowych problemów w różnych dziedzinach funkcjonowania państwa, pozwala na precyzyjne dokonywanie identyfikacji najważniejszych cech obserwowanych procesów, określanie stopnia ich ważności oraz wzajemnych wpływów. Zbierane w ten sposób, zagregowane dane umożliwiają opracowywanie celów politycznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego oraz pożądanych koncepcji ich osiągnięcia. Istotą metody jest konstrukcja zwana analitycznym modelem oceny poziomu bezpieczeństwa narodowego, zbudowana w postaci regresyjnego równania dla diagnostycznego zbioru parametrów początkowych. Zdaniem W.O. Kosewcowa podejście takie umożliwia w późniejszej fazie dokonanie operacyjnej analizy porównawczej wariantów decyzji państwowych i poszukiwanie właściwych punktów koncentracji wysiłków służących korzystnym zmianom w sposobie funkcjonowania państwa.

Zgodnie z zasadami dekompozycji otoczenia państwa, metoda postuluje wyznaczanie przedmiotowego podziału jego obszaru (składniki polityczne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe itd.). Wstępny zbiór danych szacuje się metodą wielowymiarowej oceny porównawczej (tab. 1).

W tabeli przedstawiono przykładowe zestawienie wskaźników w relacji: wpływ zagrożenia na realizację narodowych interesów w sferze politycznej. Określenie tego wpływu i wyprowadzenie średnich dla każdej ze sfer (społecznej, ekonomicznej, militarnej itp.), pozwala na gromadzenie bardzo dużej liczby danych, dających się następnie agregować. Metoda ta pozwala na ustalenie wzajemnych zależności pomiędzy zagrożeniami, wyliczenie sum ich potencjałów, ujawnienie prawidłowości w układzie: priorytetowe interesy narodowe – zagrożenia oraz oznaczenie tendencji ich zmian. Oczywiście takich tablic z różnymi wskaźnikami opracowuje się znacznie więcej i obrazują one inne zależności. Narzędziem generalizacji poziomów bezpieczeństwa w poszczególnych sferach jest drzewo rozpiętości badanych wskaźników. Przedstawione rozgałęzienia pokazują, w jaki sposób można dokonywać generalizowania wskaźników na podstawie danych dopływających do punktów, w których rozgałęzienia się łączą (N1, N2, N3) – (rys. 2).

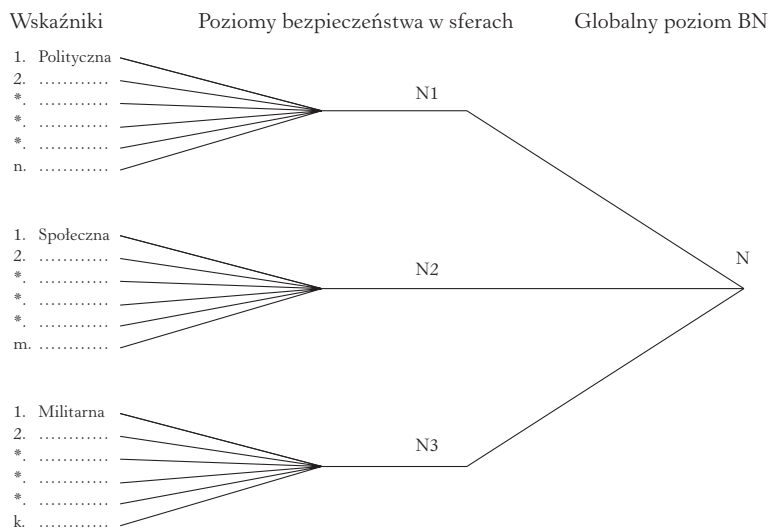
⁵ В.О. Косевцов, *Національна безпека України: теорія, реальність, прогноз*, Київ., 2000.

Tabela 1. Ważność wskaźników poziomu bezpieczeństwa narodowego Ukrainy

l.p.	Nazwa wskaźnika	Współczynnik ważności wskaźnika
1.	Stopień politycznej niepodległości państwa	0,39
2.	Efektywność funkcjonowania władzy państwowej	0,71
3.	Stopień politycznej dojrzałości systemu	0,42
4.	Stopień politycznej odporności gałęzi władzy	0,62
5.	Stopień wpływu partii i organizacji społecznych na podejmowanie decyzji wagi państwowej	0,23
6.	Istnienie właściwego mechanizmu rozwiązywania konfliktu społecznego	0,61
7.	Autorytet władzy	0,42
8.	Odporność politycznego systemu	0,34
9.	Stopień natężenia społecznego i psychicznego w społeczeństwie	0,88
10.	Stopień przeciwdziałania wzrostowi korupcji i działalności przestępczej ze strony władzy	0,73
11.	Stopień integracji państwa ze światową i europejską wspólnotą	0,48

Źródło: В.О. Косевцов, *Національна безпека України: теорія, реальність, прогноз*, Київ., 2000.

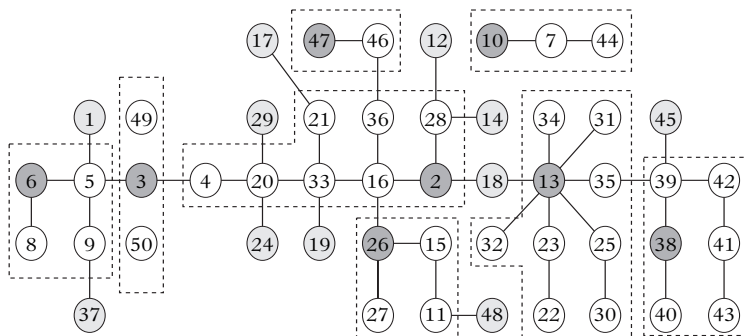
Rys. 2. Sposób generalizowania wskaźników bezpieczeństwa dla poszczególnych sfer bezpieczeństwa



Źródło: В.О. Косевцов, *Національна безпека...*, op. cit., s. 22.

W dalszym ciągu, w celu zobrazowania uzyskiwanych danych, w metodzie Kosewcowa jako narzędzie wykorzystuje się matrycę rozpiętości między parametrami. Przy pomocy tej matrycy tworzy się drzewo (dendryt) badanych parametrów, jako podstawę wykorzystując wskaźnik rozpiętości najmniejszych możliwych odległości między elementami. Pozwala to na zbudowanie względnie zamkniętego obrazu wzajemnych związków poszczególnych elementów w danym układzie. Warto zwrócić uwagę (i to jest szczególnie istotne w prezentowanej metodzie) na podział dendrytu na oddzielne, jednorodne grupy, których składowe stanowią podstawę do określenia wielkości wskaźnika, charakteryzując się jednocześnie największym związkiem i siłą wzajemnego wpływu. Dzięki zastosowaniu powyższego narzędzia, dokonuje się podziału na grupy parametrów, które tworzą zagęszczenia (obramowane liniami) w badanej przestrzeni. Elementy zaciemnione są reprezentantami tych grup i tworzą diagnostyczny zbiór, który zachowuje swoją odrębność w stosunku do pozostałych grup i ich reprezentantów, nie tracąc jednocześnie wyjściowej informacji bazowej (rys. 3).

Rys. 3. Dendryt parametrów poziomu bezpieczeństwa narodowego (linie przerywane otaczają grupy)



Źródło: B.O. Косевцов, *Національна безпека...*, op. cit., załącznik 1.

Zastosowana przez W.O. Kosewcowa metoda pozwala na precyzyjne wyodrębnianie bardzo dużej liczby parametrów, czytelne ich uogólnianie i obrazowanie, co stanowi podstawę do wytyczania prognoz obejmujących wiele skorelowanych ze sobą procesów. Jej podstawową zaletą jest jednak uwzględnianie obszernych zbiorów zmiennych jako wyznaczników do projektowania strategii bezpieczeństwa. Nie ma więc tu mowy o formułowaniu związku np.: zagrożenie (np. terroryzm) – reakcja państwa. Mowa jest natomiast o możliwości współwystępowania ze sobą różnych

procesów o różnym podłożu i w różnych sferach, a następnie wyprowadzanie wniosków co do ich dalszego przebiegu w czasie. W warunkach ogromnej złożoności środowiska bezpieczeństwa takie podejście daje szansę uchwycenia również tzw. słabych sygnałów, które w tradycyjnej analizie strategicznej są, ze względu na szacowaną siłę oddziaływania, w ogóle pomijane, a które, jak często dowodzi historia, decydują o zmianach wręcz rewolucyjnych. Czy jednak omawiane podejście daje szansę na uchwycenia np. ludzkich zachowań? Co z badaniem w zasadzie niemierzalnych oddziaływań społecznych? Jaka może być wartość prognoz opisywanych na zbiorach problemów politycznych czy prawnych, skoro dynamika tychże jest tak wielka i tak nowatorska, że trudno o nich powiedzieć coś więcej niż tylko to, że być może się wydarzą?

Niektóre aspekty teorii złożoności a analiza strategiczna na poziomie państwa

Wydaje się, że najbardziej obiecującym i użytecznym narzędziem całościowej analizy tego, co może się wydarzyć w otoczeniu państwa, jest teoria złożoności, zajmująca się procesami, w których wiele pozornie niezależnych czynników działa w sposób spójny. Jak zauważa E.E. Peters „w naukach społecznych obserwuje się wiele momentów, gdy pracujący niezależnie od siebie ludzie stwarzają szkołę filozoficzną, jak na przykład amerykański transcendentalizm. Podobnie bezładny motłoch może zmieniać się w zwarty tłum. Tłum działa tak, jakby rządził nim wspólny umysł. Grupa jest w stanie rzeczy robić rzeczy, których żaden z jej członków nie zrobiłby samodzielnie”⁶. Teoria złożoności stwierdza, że takie połączenie lokalnej losowości i globalnego porządku jest naturą nieliniowych systemów dynamicznych. Społeczeństwo, ekosystem, polityka międzynarodowa itd., czyli wszystko to, co na użytek projektowania strategii bezpieczeństwa jest przedmiotem analizy strategicznej, to nieliniowe systemy dynamiczne.

Analiza nieliniowych systemów dynamicznych na użytek projektowania strategii bezpieczeństwa narodowego podejmowana jest z powodzeniem już od kilkunastu lat. Wydana przez D.S. Albertsa i T.J. Czerwinskiego w National Defence University (USA) już w 1997 roku jedna z pierwszych publikacji poświęconych wykorzystaniu teorii złożoności w praktyce analitycznej państwa – *Complexity, Global Politics, and Natio-*

⁶ E.E. Peters, *Teoria chaosu a rynki kapitałowe*, Warszawa 1997, s. 10–11.

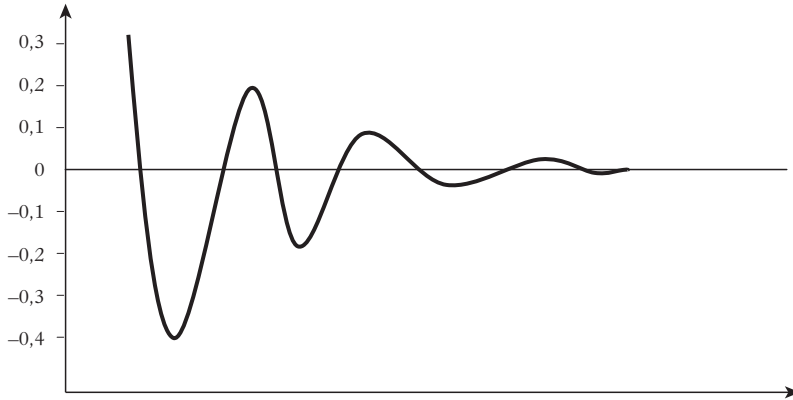
nal Security – wskazała na potrzebę wykorzystania wśród innych, teorii chaosu czy teorii fraktali do badania i obrazowania procesów o ogromnej złożoności, biorących pod uwagę także czynniki emocjonalne, decyzyjne, wszystkie te, których klasyczne metody w ogóle nie uwzględniają. Badania nieliniowych systemów dynamicznych to w istocie studia nad wzmiankowaną w tej pracy w poprzednich częściach turbulencją, ściślej nad przejściem od stabilności do turbulencji. „Gdy bardzo mała przyczyna, która umyka naszemu postrzeganiu, powoduje znaczący skutek, którego już nie możemy nie zauważyć, mówimy, że rezultat jest przypadkowy [...]”. Małe różnice w warunkach początkowych mogą być przyczyną bardzo dużych zmian w warunkach końcowych. Mały błąd na początku może spowodować ogromny błąd na końcu. Przewidywanie staje się niemożliwe⁷. Ta wrażliwość na zmianę warunków początkowych, znana także jako „efekt motyla”, jest właśnie cechą systemów dynamicznych. Jakkolwiek, ze względu na wrażliwość na ową zmianę warunków początkowych (system sprzężenia zwrotnego – początkowy sygnał wychodzi z niego, powraca do systemu, jest przetwarzany i tak w nieskończoność) uważa się, że systemy dynamiczne nie poddają się prognozom. Tymczasem w analizie z wykorzystaniem teorii złożoności możliwe jest uzyskanie zobrazowania procesów, które są lokalnie chaotyczne, globalnie jednak deterministyczne. Są fraktalami⁸.

Możliwość wykorzystania fraktali jako narzędzia analizy strategicznej procesów o dużej skali integracji najlepiej zilustrować na prostym przykładzie. Weźmy pod uwagę ruch wahadła zegara, które porusza się do przodu i do tyłu, stopniowo coraz wolniej, aż do momentu zatrzymania. Jeżeli dwie zmienne (prędkość i położenie) naniesie się na wykres jako szereg czasowy, otrzyma się amplitudę gasnącą, która w końcu zmniejszy się do zera (rys. 4). Jeżeli założyć się, że ruch wahadła pozbawiony będzie tarcia, obraz szeregu czasowego będzie regularną, symetryczną sinusoidą. Warto wyobrazić sobie jednak sytuację, w której losowo zmieniać się będzie energia przekazywana do wahadła. Pierwszy impuls niech będzie silny, drugi słabszy, trzeci silniejszy od pierwszego i tak w dowolnej kombinacji. Obraz fazowy ruchu wahadła za każdym razem będzie inny – przypadkowy i chaotyczny – ale ograniczony do pewnego zakresu (maksymalnej amplitudy wahadła).

⁷ H. Poincare, *Problem oddziaływania na siebie trzech ciał niezależnie od siebie*, [w:] E.E Peters, *Teoria...*, s. 135.

⁸ W artykule nie wspominam o stosowanej z dużym powodzeniem na użytek analizy strategicznej teorii bifurkacji czy teorii zbiorów rozmytych.

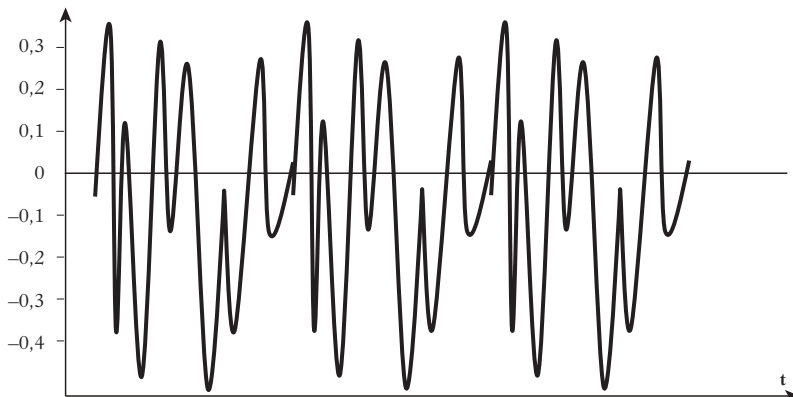
Rys. 4. Szereg czasowy ruchu wahadła o gasnącej amplitudzie



Źródło: E.E. Peters, *Teoria...*, s. 138.

A zatem w ograniczonej, skończonej przestrzeni mieści się nieskończenie wiele rozwiązań. Jednak, i to jest ciekawe, kształty fraktalne charakteryzują się statystycznym samopodobieństwem względem czasu. Jeżeli zatem zmienimy siłę oddziaływującą na wahadło w sposób przypadkowy, powtórzmy czynność np. tysiąc razy, to w konkretnych przedziałach czasu otrzymamy obraz o takiej samej charakterystyce (rys. 5).

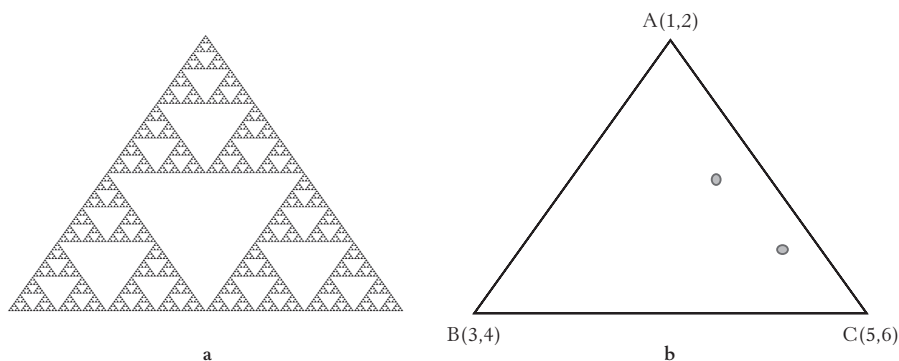
Rys. 5. Szereg czasowy ruchu wahadła o pozornie chaotycznej amplitudzie – samopodobieństwo ciągu w równych okresów czasu



Źródło: E.E. Peters, *Teoria...*, s. 138.

Podobnie rzecz się ma z fraktalami symetrycznymi, np. z trójkątem Sierpińskiego (rys. 6).

Rys. 6. Trójkąt Sierpińskiego (a); Generowanie trójkąta Sierpińskiego (b)



Źródło: E.E. Peters, *Teoria...*, s. 54.

Jego powstanie przebiega następująco: zaczynamy od trzech punktów znajdujących się w równej odległości od siebie (rys. 6b). Oznaczamy punkt A jako (1,2), B (3,4) i C (5,6). Następnie stawiamy punkt w dowolnym miejscu należącym do trójkąta. Rzucamy kostką: jeśli wypadnie 6 stawiamy punkt w połowie odległości między poprzednim punktem a wierzchołkiem C (5,6). Powtarzamy czynności dziesięć tysięcy razy. W rezultacie zawsze otrzymamy figurę pokazaną na rysunku 6a. E.E. Peters opisuje to w następujący sposób: „Informacje pochodzące z rzutów kostką są przypadkowe. Dopóki nie rzucimy kostką, system nie wie, dokąd zmierza. Jednak kiedy informacja dotrze do systemu, jego zachowanie przebiega według wewnętrznej, deterministycznej reguły. W rezultacie zakres możliwości jest ograniczony, ale liczba możliwości jest nieskończona”⁹. Tak więc chociaż informacja o rozmieszczeniu punktów w przestrzeni trójkąta tworzona jest losowo, uzyskiwany obraz jest zawsze taki sam. Nieskończona liczba możliwości zamknięta w ramach ograniczonego ich zakresu tworzy atraktor, czyli zbiór graniczny systemu.

Wnioski

Chaotyczne z pozoru procesy, powstające losowo, dają się zorganizować w przewidywalne i uporządkowane ciągi zdarzeń, które mogą być następnie wykorzystane w obrazowaniu procesów społecznych. Chodzi jednak o zastosowanie matematyki, czego w praktyce planistycznej unika się dość powszechnie. Biorąc pod uwagę złożoność otaczającego nas

⁹ E.E. Peters, *Teoria...*, s. 51.

świata, na zastosowanie takich metod państwo jest właściwie skazane. Proste wyjaśnianie zjawisk na podstawie uproszczonych założeń z małą liczbą zmiennych przestaje mieć po prostu zastosowanie, ponieważ nie umożliwia tworzenia skutecznych modeli odwzorowujących procesy społeczne, ekonomiczne, ekologiczne i inne. Uniemożliwia w konsekwencji udzielenie odpowiedzi na przykładowe pytania: jaki ciąg zdarzeń i procesów doprowadzić może do rozwoju głębokiego kryzysu polityczno-militarnego w regionie? Jakie ciągi zdarzeń i procesów spowodować może konflikt zbrojny? W jaki sposób czynniki kulturowe, społeczne, religijne występujące w regionie przekształcić się mogą w wojnę? Odpowiedź na powyższe pytania, opracowana na podstawie klasycznych, wykorzystywanych współcześnie metod jakościowych jest zazwyczaj nietrafna, a zdaniem autora tego artykułu, po prostu niemożliwa. Znacznie bardziej użytecznym i obiecującym narzędziem wydaje się omówiona skrótowo w drugiej części artykułu taksonomiczna metoda oceny stanu bezpieczeństwa. W jej przypadku możliwe jest już grupowanie zdarzeń i procesów, a na tej podstawie określanie tzw. ciągu strategicznego rozwoju dużej ich liczby w czasie. Jednak i ta metoda nie uwzględnia losowości procesów. W tej sytuacji zastosowanie teorii złożoności w wyjaśnianiu procesów społecznych, jakkolwiek trudne, to jednak jest możliwe, a przed wszystkim najbardziej użyteczne. Postulat taki, dość zgodnie zasugerowany został przez uczestników konferencji zamykającej strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego¹⁰.

STRESZCZENIE

Artykuł stanowi przegląd wiedzy związanej z analizą strategiczną – narzędziem procesu planowania strategicznego. Prezentuje koncepcje metod analitycznych, poczynając od podejść klasycznych, na teorii złożoności kończąc. Część pierwsza zawiera przegląd metod stosowanych w procesie strategicznego planowania bezpieczeństwa w praktyce politycznej państwa. Część druga jest propozycją użycia metody taksonomicznej, umożliwiającej identyfikację krytycznie ważnych, strategicznych problemów bezpieczeństwa, poprzez zbudowanie tzw. strategicznego ciągu procesów i zdarzeń obserwowanych w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym państwa. W części trzeciej opisano możliwość adaptacji teorii złożoności, w szczególności teorii fraktali, do prowadzenia badań w obszarze bezpieczeństwa.

¹⁰ Opinia taka, wśród wielu innych, została wyrażona przez prezesa Polskiej Akademii Nauk, prof. M. Kleibera, Warszawa, Pałac Prezydencki, 08.05.2012 r.

Andrzej Dawidczyk

STRATEGIC ANALYSIS AS A TOOL NATIONAL SECURITY PLANNING

The article provides a summary of knowledge relating to strategic analysis – a tool of security strategic planning process. It explains the conceptions of analytical methods, starting from the classical outputs, at the theory of complexity ending. The first part contains overview of method used under the process of security strategic planning in political practice of state. Second part is a proposal of use the taxonomic methods in order to identify critically important, strategic problems of security as a base to build a strategic thrust of processes and events observed in internal and external state environment. The third section describes how to adopt theory of complexity, in particular theory of fractals to lead the researches in area of security.

KEY WORDS: *security, strategic planning, strategic analysis*

Bibliografia

- H.I. Ansoff, *Zarządzanie strategiczne*, Warszawa 1985.
G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 1996.
M. Kleiber, referat wygłoszony w Pałacu Prezydenckim w dn. 8.05.2012 r.
E.E. Peters, *Teoria chaosu a rynki kapitałowe*, Warszawa 1997.
H. Poincare, *Problem oddziaływania na siebie trzech ciał niezależnie od siebie*, [w:] E.E Peters, *Teoria chaosu a rynki kapitałowe*, Warszawa 1997.
В.О. Косевцов, *Національна безпека України: теорія, реальність, прогноз*, Київ, 2000.

Andrzej Misiuk

Od „Maratonu” do Centralnego Biura Śledczego. Rozwój organizacyjny policyjnych służb zajmujących się zwalczaniem zorganizowanej przestępczości

SŁOWA KLUCZOWE:

policja, przestępczość, przestępczość zorganizowana, przestępczość gospodarcza, przestępczość narkotykowa

Można przyjąć, iż wraz z powstaniem policji w 1990 r. rozpoczęto prace organizacyjne i koncepcyjne nad poszukiwaniem skutecznych narzędzi do walki ze zorganizowanymi grupami przestępczymi. Te działania odpowiadały ówczesnej wiedzy i doświadczeniom kształtującej się w nowych warunkach gospodarczych i społecznych formacji policyjnej. W celu chronologicznej systematyzacji procesu kształtowania się organizacji wyspecjalizowanych struktur policyjnych zajmujących się walką z przestępczością o charakterze zorganizowanym można podzielić okres dwudziestu lat funkcjonowania policji na następujące etapy:

- 1990–1993
- 1994–2000
- 2000–2013

W wyniku decyzji Komendanta Głównego Policji 1 lipca 1991 r. utworzono w siedemnastu tzw. „starych” województwach wydziały K-17, które miały się zająć rozpoznaniem i zwalczaniem zorganizowanych grup przestępczych w terenie. Podporządkowane zostały miejscowym komendantom wojewódzkim, natomiast ich właściwość terytorialna obejmowała również ościenne województwa. To rozwiązanie nie zapewniało scentralizowanego systemu walki z tego rodzaju zagrożeniami. Dlatego też, w połowie następnego roku, tj. 1992 r. utworzono dziewięcioosobową grupę roboczą o kryptonimie „Maraton”, która miała za zadanie zdiagno-

zowanie skali zagrożeń i działania o charakterze analityczno-informacyjnym. Działalność tej grupy stanowiła zacyzyn do tworzenia w przyszłości wyspecjalizowanego pionu policji do walki z przestępczością zorganizowaną. W tym samym czasie mamy do czynienia z lokalnymi próbami tworzenia komórek organizacyjnych W niektórych terenowych jednostkach policji tworzone samodzielnie komórki organizacyjne skupiające policjantów pionu kryminalnego zajmujących się rozpoznaniem lokalnych zorganizowanych grup przestępczych. Takie inicjatywy powstały w Krakowie i Bydgoszczy. W tych dwóch komendach wojewódzkich policji w grudniu 1991 r. utworzono sekcję „Antygang” na Wydziale Operacyjno-Rozpoznawczym KWP.

Na podstawie zarządzenia nr 37 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 grudnia 1993 r. utworzono podlegające Komendzie Głównej Policji z dniem 1 stycznia 1994 r. Biuro do Walki z Przestępczością Zorganizowaną. Do jego zadań miało należeć:

- tworzenie w policji warunków do sprawnego i skutecznego rozpoznania i zwalczania przestępczości zorganizowanej;
- 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.

Tego samego dnia Komendant Główny Policji zarządzeniem nr 39 nadał regulamin organizacyjny nowo powstałego biura KGP. Struktura organizacyjna opierała się na zasadzie podziału na dwa poziomy: centralny i terenowy. Na czele biura stał dyrektor, który miał dwóch zastępców. Centralę ponadto stanowiły trzy wydziały:

- Wydział I – Informacji Kryminalnej,
- Wydział II – Operacyjno-Śledczy,
- Wydział III – Specjalny.

Utworzono też dwanaście wydziałów terenowych usytuowanych w:

- Katowicach (obszar działania: województwa katowickie, częstochowskie, bielskie);
- Gdańsku (obszar działania: województwa gdańskie, śląskie, elbląskie);
- Krakowie (obszar działania: województwa krakowskie, kieleckie, tarnowskie, nowosądeckie, krośnieńskie, rzeszowskie, przemyskie);
- Łodzi (województwa: łódzkie, piotrkowskie, sieradzkie);

- Poznaniu (województwa: poznańskie, zielonogórskie, leszczyńskie, kaliskie, pilskie);
- Warszawie (województwa: stołeczne, siedleckie, ciechanowski, płockie, skierniewickie, radomskie);
- Wrocławiu (województwa: wrocławskie, wałbrzyskie, legnickie, jeleniogórskie, opolskie);
- Szczecinie (województwa: szczecińskie, gorzowskie, koszalińskie);
- Białymstoku (województwa: białostockie, łomżyńskie, suwalskie);
- Bydgoszczy (województwa: bydgoskie, toruńskie, włocławskie);
- Lublinie (województwa: lubelskie, zamojskie, chełmskie, tarnobrzeskie, białkopodlaskie);
- Olsztynie (województwa: olsztyńskie i ostrołęckie)¹.

W następnym roku utworzono kolejne trzy wydziały zamiejscowe. Na podstawie zarządzenia nr 7 KGP z 17 marca 1995 r. powstały wydziały PZ w Kielcach i Rzeszowie, a na podstawie zarządzenia nr 8 KGP z 5 kwietnia 1995 r. – w Zielonej Górze. Rok później Komendant Główny Policji zarządzeniem nr 21 z 23 maja 1996 r. spowodował zmianę podporządkowania służbowego wydziałów zamiejscowych Biura PZ KGP. Zostały one uzależnione właściwym miejscowo komendantom wojewódzkim policji.

W kolejnych latach w centrali KGP tworzone wyspecjalizowane komórki organizacyjne PZ. 8 lipca 1996 r. powstały dwa kolejne wydziały: Wydział do Walki z Terroryzmem Kryminalnym i Wydział do spraw Operacji Specjalnych². Z kolei 20 kwietnia 1998 r. utworzono Wydział do Ochrony Świadka Koronnego oraz samodzielny zespół „S” ds. operacji specjalnych. W tym samym okresie, tj. 21 lutego 1997 r. obok pionu PZ utworzono samodzielne biuro w KGP: do spraw narkotyków³. Jednocześnie Komendant Główny Policji nadał regulamin organizacyjny nowej jednostki organizacyjnej KGP⁴. Do zadań tego biura należało:

- tworzenie w policji warunków do sprawnego i skutecznego rozpoznawania i zwalczania przestępczości związanej z narkotykami;
- wypracowanie założeń taktyczno-operacyjnych i upowszechnianie doświadczeń krajowych i zagranicznych w ujawnianiu sprawców oraz zwalczania przestępczości narkotykowej;

¹ Zarządzenie 39. Komendanta Głównego Policji z 21 grudnia 1993r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Biura do Walki z Przestępczością Zorganizowaną KGP.

² Zarządzenie nr 24 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 lipca 1996 r.

³ Zarządzenie nr 5 KGP z 21 lutego 1997r. zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji Komendy Głównej Policji.

⁴ Zarządzenie nr 7 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 lutego 1997 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Biura do spraw Narkotyków KGP.

- inicjowanie prac legislacyjnych i uczestniczenie w procesie adaptacji aktów prawnych i postanowień konwencji międzynarodowych dotyczących przestępczości narkotykowej;
- prowadzenie bezpośredniej pracy operacyjnej i procesowej;
- udzielanie pomocy – komórkom ds. narkotyków jednostek 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 dla stałego podnoszenia poziomu kwalifikacji zawodowych i wzbogacenia poziomu szkolenia;
- współpraca z instytucjami naukowo-badawczymi oraz organizacjami społecznymi zajmującymi się problematyką narkomanii;
- organizowanie i prowadzenie działalności informacyjno-propagandowej w porozumieniu z rzecznikiem prasowym KGP.

Strukturę organizacyjną nowo utworzonego biura tworzyli:

- dyrektor biura i jego zastępca,
- Wydział I (sprawy ogólne),
- Wydział II (działalność organizacyjno-informacyjna),
- Wydział III (działalność operacyjno-rozpoznawcza i dochodzeniowo-śledcza).

Istotnym wydarzeniem było wydzielenie pionów zwalczających przestępczość zorganizowaną i narkotykową ze służby kryminalnej w dwie odrębne służby policyjne. W skład służby do walki z przestępczością zorganizowaną wchodziły następujące wyspecjalizowane komórki organizacyjne:

- koordynacji czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych,
- wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych,
- ochrony świadków,
- współdziałania z zagranicą,
- stosowania środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób tajny informacji i utrwalenia dowodów,
- metodyki innowacyjnej,
- wsparcia logistycznego,
- analizy kryminalnej.

Z kolei w skład służby do walki z przestępczością narkotykową wchodziły komórki organizacyjne zajmujące się:

- koordynacją czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych,
- wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych,
- przedsięwzięciami profilaktycznymi,
- współdziałaniem z zagranicą,
- realizacją zadań wynikających z Narodowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii,
- metodyką innowacyjną,
- wsparciem logistycznym,
- analizą kryminalną.

W wyniku tych zmian zdecydowano się 4 listopada 1998 r. wyodrębnić organizacyjnie ze struktur komend wojewódzkich policji Wydział do Walki z Przestępczością Zorganizowaną i Wydział do Walki z Przestępczością Narkotykową oraz podporządkować je bezpośrednio właściwym biurom Komendy Głównej Policji⁵.

Nowy etap w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, coraz częściej mającej charakter mafijny, wyznaczyło utworzenie 29 lutego 2000 r. przez Komendanta Głównego Policji za zgodą ministra spraw wewnętrznych i administracji służby śledczej – Centralnego Biura Śledczego poprzez połączenie jednostek organizacyjnych służb do walki z przestępczością zorganizowaną i do walki z przestępczością narkotykową⁶. Komendant Główny Policji nadinspektor Jan Michna powołał się we wniosku na zapis w rządowym programie poprawy bezpieczeństwa zalecający utworzenie nowej formacji – jednolitej i scentralizowanej, podporządkowanej KGP, koncentrującej się na walce z przestępczością zorganizowaną i narkotykową. Wyznaczono wówczas trzy główne obszary zainteresowania: kryminalny (terror, materiały wybuchowe, broń, haracze), narkotykowy (produkcja, handel, przemysł narkotyków) i ekonomiczny (korupcja, pranie brudnych pieniędzy, afery bankowe, giełdowe).

Działania podejmowane przez CBS mają na celu zwalczanie przestępczości zorganizowanej o charakterze transgranicznym, kryminalnym, narkotykowym i ekonomicznym oraz związanym z aktami terrorystycznymi.

⁵ Zarządzenie nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 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.

⁶ Zarządzenie nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 29 lutego 2000 r. w sprawie powołania oraz określenia organizacji, zakresu działania i właściwości terytorialnej służby śledczej – utworzenie Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji.

- **Przestępczość kryminalna** (obejmuje m.in.: zabójstwa, rozboje, wymuszenia rozbójnicze, porwania dla okupu, terroryzm):
 - 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 prostytutką, zapobieganie handlowi ludźmi;
 - realizacja zadań wynikających ze zwalczania zjawiska terroru kryminalnego, terroryzmu i ekstremizmu;
 - rozpoznawanie i neutralizacja zorganizowanych struktur przestępczych zdominowanych przez przedstawicieli mniejszości etnicznych.
- **Przestępczość narkotykowa** (produkcja, handel, przemyt narkotyków):
 - zwalczanie zorganizowanych grup przestępczych w zakresie produkcji środków odurzających i obrotu nimi zarówno na terenie kraju, jak 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.
- **Przestępczość ekonomiczna** (pranie brudnych pieniędzy, afery bankowe, giełdowe, korupcja itp.):
 - 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 zjawiska prania pieniędzy i przeciwdziałanie mu;
- zwalczanie oszustw w sferze obrotu finansowego na szkodę instytucji finansowych, banków, towarzystw ubezpieczeniowych, giełd, firm leasingowych, funduszy inwestycyjnych i w sferze obrotu gospodarczego na szkodę przedsiębiorców;
- zwalczanie korupcji m.in. w obszarze administracji państwowej, samorządowej i celnej, wymiaru sprawiedliwości i instytucji kontrolnych.

Na wstępie, tj. 9 marca 2000 r. ustalono etat Centralnego Biura Śledczego⁷, a 14 marca 2000 r. Komendant Główny Policji powołał pełnomocnika do spraw organizacji Centralnego Biura Śledczego młodszego inspektora Andrzeja Borka⁸. W ciągu następnych kilku miesięcy opracowano szczegółową organizację nowo powstałego biura⁹.

Pierwotna struktura CBS przedstawiała się następująco:

- kierownictwo – dyrektor i trzech zastępców,
- centrala:
 - Wydział I – Ogólny,
 - Wydział II – do Zwalczania Zorganizowanej Przestępczości Kryminalnej,
 - Wydział III – Wsparcia Technicznego i Realizacji,
 - Wydział IV – do Zwalczania Aktów Terroru,
 - Wydział V – Świadka Koronnego,
 - Wydział VI – do Zwalczania Zorganizowanej Przestępczości Ekonomicznej,
 - Wydział VII – do Zwalczania Zorganizowanej Przestępczości Narkotykowej,
 - Wydział VIII – Analiz i Kontaktów Międzynarodowych.
- Zespół „S” – jednostki terenowe:
 - Zarząd I – Warszawa,
 - Zarząd II – Katowice,
 - Wydział IX – Białystok,
 - Wydział X – Bydgoszcz,
 - Wydział XI – Gdańsk,
 - Wydział XII – Gorzów,
 - Wydział XIII – Kielce,

⁷ Rozkaz organizacyjny nr 8 KGP z 9 marca 2000 r.

⁸ Decyzja nr 61 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 marca 2000r.

⁹ Zarządzenie nr 012 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 sierpnia 2000 r. w sprawie określenia szczegółowej struktury organizacyjnej i właściwości terytorialnej Centralnego Biura Śledczego.

Wydział XIV – Kraków,
Wydział XV – Lublin,
Wydział XVI – Łódź,
Wydział XVII – Olsztyn,
Wydział XVIII – Opole,
Wydział XIX – Poznań,
Wydział XX – Rzeszów,
Wydział XXI – Szczecin,
Wydział XII – Wrocław.

We wszystkich województwach utworzono terenowe jednostki podporządkowane bezpośrednio kierownictwu CBŚ w KGP. W następnych latach struktura organizacyjna była doskonalona i dostosowana do potrzeb i zmieniających się warunków. W 2001 r. zlikwidowano Wydział V z siedzibą w Warszawie, a na jego miejscu utworzono Zarząd III. Z kolei Zespół „S” przekształcono na Zarząd IV CBŚ usytuowany w KGP¹⁰. Dwa lata później powołano do życia w CBŚ KGP kolejne dwa wyspecjalizowane zarządy:

- Zarząd Bojowy,
- Zarząd Wsparcia Bojowego¹¹.

Powstały one z przekształcenia Samodzielnego Pododdziału Antyterrorystycznego Policji w Warszawie w wewnętrzne komórki organizacyjne CBŚ. Kilka miesięcy później, 3 czerwca 2003 r. wyłączono te dwie komórki ze struktur CBŚ, tworząc nowe biuro w Komendzie Głównej Policji – Biuro Operacji Antyterrorystycznych.¹² Natomiast w terenie przekształcano zamiejscowe wydziały w zarządy. Rozkazem z 11 września 2003 r. w miejsce wydziałów w Gdańsku, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu utworzono zarządy terenowe¹³. Następnie decyzją KGP z 30 kwietnia 2004 r. zlikwidowano wydziały w: Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach i Opolu. Jednocześnie utworzono: Zarząd XV w Lublinie, Zarząd XII w Olsztynie i Wydział XXIII¹⁴. W 2003 r. etaty Centralnego Biura Śledczego stanowiło 1746 stanowisk, w tym 1670

¹⁰ Rozkaz organizacyjny nr 13 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 czerwca 2001 r.

¹¹ Rozkaz organizacyjny nr 5/03 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 stycznia 2003 r. w sprawie zmian etatu CBŚ KGP.

¹² Rozkaz organizacyjny nr 18/03 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wprowadzenia zmian „Etatu CBŚ”.

¹³ Rozkaz organizacyjny nr 32/03 Komendanta Głównego Policji z dnia 11 września 2003 r. w sprawie wprowadzenia zmian „Etatu CBŚ”.

¹⁴ Rozkaz organizacyjny nr 25/04 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych w KGP.

policyjnych i 76 cywilnych. Ostatecznie w 2005 r. ukształtowała się struktura organizacyjna Centralnego Biura Śledczego składająca się z dwóch segmentów: centrali i jednostek terenowych. Biuro w KGP zbudowane było z dwóch wyspecjalizowanych zarządów:

- Zarząd Ochrony Świadka Koronnego,
 - Zarząd Operacji Specjalnych
- oraz następujących wydziałów:
- Wydział do Zwalczenia Zorganizowanej Przestępczości Kryminalnej,
 - Wydział do Zwalczenia Fałszerstw Pieniędzy,
 - Wydział do Zwalczenia Przestępczości przeciwko Dobrom Kultury,
 - Wydział Obserwacji i Realizacji,
 - Wydział do Zwalczenia Aktów Terroru,
 - Wydział Techniki Specjalnej,
 - Wydział do Zwalczenia Zorganizowanej Przestępczości Ekonomicznej,
 - Wydział do Zwalczenia Zorganizowanej Przestępczości Narkotykowej,
 - Wydział do Zwalczenia Przestępczości Wysokiej Technologii,
 - Wydział Wywiadu Kryminalnego,
 - Wydział Nadzoru Wewnętrznego,
 - Wydział Ogólny,
 - Zespół Prasowy.

Segment terenowy biura tworzyły zarządy w:

- Białymstoku,
- Gdańsku,
- Katowicach,
- Krakowie,
- Lublinie,
- Łodzi,
- Olsztynie,
- Poznaniu,
- Rzeszowie,
- Szczecinie,
- Warszawie,
- Wrocławiu.

W następnych latach doskonalono strukturę organizacyjną CBŚ. 25 listopada 2005 r. zlikwidowano odrębny w strukturach KGP zespół prasowy „obsługujący” medialnie działania jednostek CBŚ¹⁵. Później uległy likwidacji niektóre wydziały w centrali warszawskiej:

¹⁵ Rozkaz organizacyjny nr 68/05 KGP z dnia 29 listopada 2005 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych w Komendzie Głównej Policji.

- Wydział Ogólny,
 - Wydział Nadzoru Wewnętrznego,
 - Wydział Techniki Specjalnej,
 - Wydział do Zwalczania Fałszerstw Pieniędzy,
 - Wydział do Zwalczania Przystępczości przeciwko Dobrom Kultury,
 - Wydział do Zwalczania Przystępczości Wysokiej Technologii,
 - Wydział Obserwacji i Realizacji,
 - w Wydziale do Zwalczania Aktów Terroru:
 - Zespół ds. Zwalczania Terroryzmu,
 - Zespół ds. Zwalczania Ekstremizmu.
- Jednocześnie utworzono:
- Wydział Nadzoru i Spraw Ogólnych,
 - w Zarządzie Operacji Specjalnych:
 - Wydział Specjalny,
 - Sekcję Obserwacji i Techniki,
 - Sekcję Realizacji i Zabezpieczenia,
 - w Wydziale do Zwalczania Aktów Terroru:
 - Zespół ds. Zwalczania Terroryzmu i Ekstremizmu,
 - Zespół Dyżurnych¹⁶.

W 2007 r. w miejsce zlikwidowanych komórek organizacyjnych CBS KGP: Wydziału Nadzoru i Spraw Ogólnych oraz Zespołu Dyżurnych na Wydziale do Zwalczania Aktów Terroru utworzono: Zarząd Nadzoru i Koordynacji oraz zespoły: Nadzoru i Postępowania Dyscyplinarnych, Obsługi i Logistyki, Ogólny i Całodobowej Obsługi Zdarzeń.¹⁷ W następnym roku kontynuowano zmiany w centrali warszawskiej dotyczące wspomagania logistycznej i ogólnoadministracyjnej podstawowej działalności Centralnego Biura Śledczego. Uległy likwidacji następujące komórki organizacyjne:

Zarząd Nadzoru i Koordynacji,

Zespoły:

- Nadzoru i Postępowania Dyscyplinarnych,
- Obsługi i Logistyki,
- Ogólny¹⁸.

¹⁶ Rozkaz organizacyjny nr 17/06 KGP z dnia 19 stycznia 2006 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych w Komendzie Głównej Policji.

¹⁷ Rozkaz organizacyjny nr 58/07 KGP z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych w Komendzie Głównej Policji.

¹⁸ Rozkaz organizacyjny nr 76/08 KGP z dnia 5 maja 2008 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych w Komendzie Głównej Policji.

Zmiany wprowadzono również w organizacji terenowej. Terenowe zarządy CBŚ miały zamiejscowe jednostki w postaci wydziałów. W 2006 r. zlikwidowano wydziały w Bydgoszczy i Toruniu podległe zarządowi w Gdańsku, Wydział w Nowym Sączu (zarząd w Krakowie), wydział w Kaliszu (zarząd w Łodzi), wydział w Zielonej Górze (zarząd w Poznaniu), wydział w Gorzowie Wielkopolskim (zarząd w Szczecinie) i wydział w Wałbrzychu (zarząd we Wrocławiu). Jednocześnie utworzono nowe zarządy:

- w Bydgoszczy,
- Gorzowie Wielkopolskim,
- oraz wydziały:
- w Nowym Sączu (zarząd w Krakowie),
- w Nowym Targu (zarząd w Krakowie),
- w Kaliszu (zarząd w Poznaniu),
- w Jeleniej Górze (zarząd we Wrocławiu)¹⁹.

Rok później zlikwidowano zarządy w Bydgoszczy i Gorzowie Wielkopolskim i ponownie powrócono do poprzedniej organizacji opartej na wydziałach zamiejscowych w:

- Bydgoszczy podległego zarządowi w Gdańsku,
- Gorzowie Wielkopolskim podległego zarządowi w Szczecinie²⁰.

Dalszym ciągiem tych zmian było przywrócenie wspomnianych dwóch zarządów w Bydgoszczy i Gorzowie Wielkopolskim i utworzenie dwóch wydziałów:

- w Kielcach,
- w Opolu

oraz likwidację wydziału w Nowym Targu i na jego miejscu utworzenie zespołu w ramach wydziału w Nowym Sączu²¹.

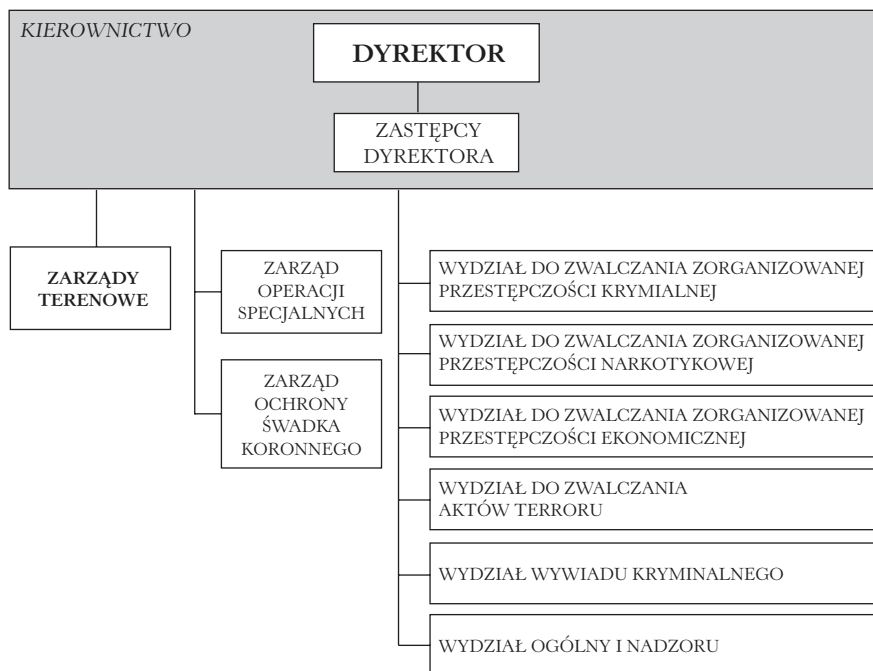
Dziesięć lat po utworzeniu Centralnego Biura Śledczego organizacja przedstawiała się następująco:

¹⁹ Rozkaz organizacyjny nr 17/06 KGP z dnia 19 stycznia 2006 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych w Komendzie Głównej Policji.

²⁰ Rozkaz organizacyjny nr 58/07 KGP z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych w Komendzie Głównej Policji.

²¹ Rozkaz organizacyjny nr 76/08 KGP z dnia 5 maja 2008 r. w sprawie zmian organizacyjno-etatowych w Komendzie Głównej Policji.

Wykres 1. Organizacja Centralnego Biura Śledczego w 2010 r.



Źródło: www.policja.gov.pl (dostęp: 10.07.2010).

Po dziesięciu latach funkcjonowania Centralnego Biura Śledczego jako organu policji zrodziły się pomysły zmiany jego usytuowania prawno-organizacyjnego. Wynikały one z praktycznej oceny działania tej służby. Jak dość trafnie określił swoją rolę ówczesny szef CBS Paweł Wojtunik „jest on swoistym listonoszem, który dostarcza komendantowi głównemu mnóstwo korespondencji, a pierwszy policjant w RP ma tak ogromne zaufanie do tegoż listonosza, że podpisuje pisma przez niego przyniesione”²². Zwiększenie samodzielności mogło odbyć się w dwójaki sposób: poprzez radykalne rozwiązanie – wydzielenie Centralnego Biura Śledczego ze struktur policji, tworząc kolejną centralną instytucję zajmującą się ważnym segmentem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, lub zmianę statusu organizacyjnego CBS w ramach policji, tak aby usprawnić zarządzanie czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi. Z tego pierwszego zrezygnowano już na wstępie, gdyż uważano, iż Centralne Biuro Śledcze jest integralną częścią policji zarówno pod względem funkcjonalnym, jak też merytorycznym. Natomiast podjęto kuriozalną

²² P. Ostaszewski, CBS – reorganizacja, „Policja 997”, 2013, nr 98, s. 4.

z punktu widzenia funkcjonującego w naszym kraju systemu administracji publicznej próbę nadania CBS statusu centralnej jednostki organizacyjnej policji. Projekt zmian w ustawie o policji „ugrzązł” na etapie legislacyjnych uzgodnień międzyministerialnych.

Na początku 2013 r. podjęto kolejną próbę reorientacji stanowiska w sprawie pozycji CBS w policji. Przyjęto założenie, że szef biura stanie się członkiem policji jako szef – komendant jednostki organizacyjnej usytuowanej na szczeblu centralnym, jednak podporządkowanej komendantowi głównemu policji i nie będzie też samodzielnym dysponentem środków budżetowych. Można to obrazowo spuentować stwierdzeniem, iż Centralne Biuro Śledcze Policji będzie miało status siedemnastej komendy wojewódzkiej, ale zakres terytorialny obejmie cały kraj. Te planowane zmiany wymagają nowelizacji kilku ustaw, przede wszystkim ustawy o policji.

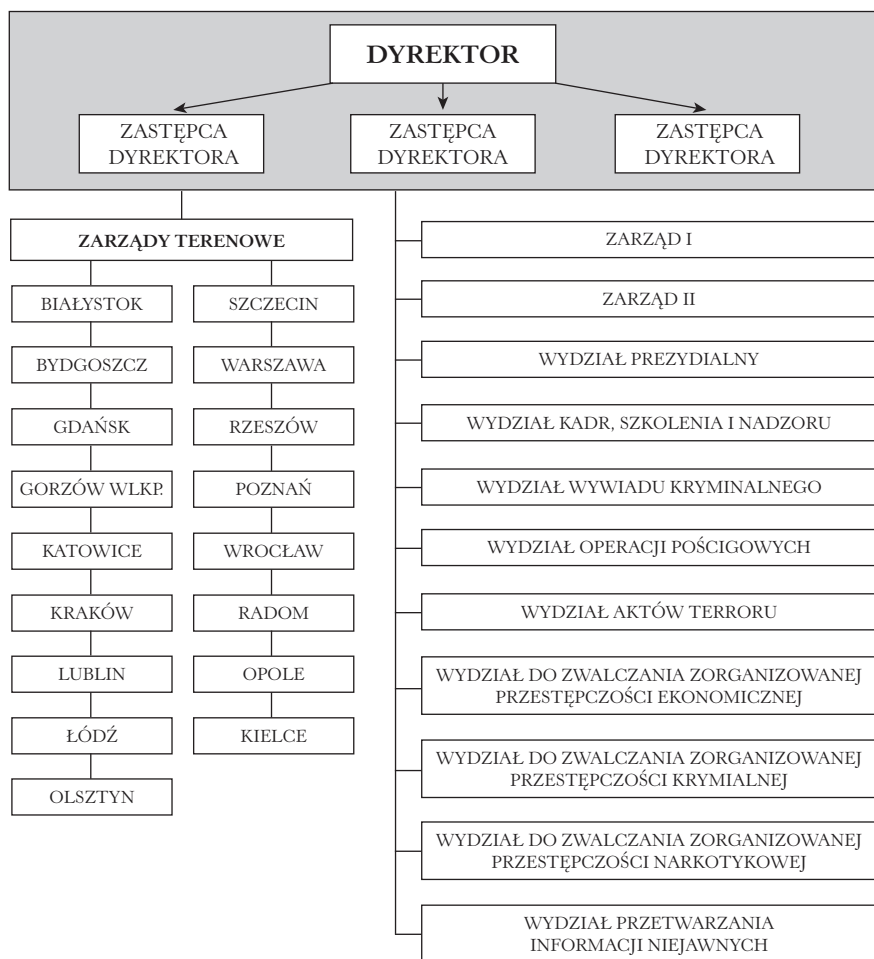
Natomiast już obecnie rozpoczęto porządkowanie wewnętrznej organizacji CBS, mające na celu jej ujednolicenie, dostosowanie do systemu terenowej organizacji policji, a w efekcie podniesienie skuteczności działania. Początkiem tych zmian była decyzja nr 6 Komendanta Głównego Policji z 7 stycznia br. w sprawie powołania pełnomocników do zmiany organizacyjnej Komendy Głównej Policji. W jej efekcie powołano zespół ekspercki do przekształcenia komórki organizacyjnej – Centralnego Biura Śledczego KGP. Z kolei 2 kwietnia br. w Dzienniku Urzędowym KGP zostało opublikowane zarządzenie nr 8 Komendanta Głównego Policji z 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji, które weszło w życie po 14 dniach od ogłoszenia. Nowy regulamin określa zadania Centralnego Biura Śledczego jeszcze jako komórki organizacyjnej KGP. Nadal centrala spełnia dwie funkcje: realizacyjną i koordynacyjno- kierowniczą. Tę pierwszą realizują dwa zarządy: Ochrony Świadka Koronnego i Operacji Specjalnych. Wydział Prezydialny i Wydział Kadr, Szkolenia i Nadzoru wspomagają szefa CBS w zarządzaniu, natomiast pozostałe komórki centrali spełniają rolę koordynacyjną. Jak wspomniał w rozmowie dla magazynu „Policja 997” zastępca dyrektora CBS Zbigniew Maj, struktura CBS musi być elastyczna, podatna na zmiany wynikające ze zmieniającego się otoczenia²³. Dlatego też zlikwidowano odrębny Wydział Operacji Międzynarodowych., jednak nie oznacza to, że CBS zaniechał współpracy międzynarodowej – nadal będzie ją prowadzić Międzynarodowe Centrum Szkoleniowe do Zwalczenia Nielegalnych Laboratoriów Narkotykowych oraz poszczególne merytoryczne wydziały

²³ Tamże.

centrali²⁴. Zapowiedziano też utworzenie Centrum do spraw Uprowadzeń na Wydziale Operacji Pościgowych.

Organizacja terenowa została ujednoliconą poprzez dostosowanie jej do organizacji policji na szczeblu wojewódzkim. W związku z tym w miejsce terenowych wydziałów powołano do życia zarządy. Aktualnie we wszystkich województwach i na terenie działania Komendy Stołecznej Policji funkcjonuje 17 zarządów CBS mających jednolitą strukturę wewnętrzną.

Wykres 2. Organizacja Centralnego Biura Śledczego w 2013 r.



Źródło: www.cbs.policja.pl/portal/cbs/378/9888/Kierownictwo_i_struktura_biura.html (dostęp: 12.07.2013).

²⁴ Tamże.

W tym samym czasie odbyła się dyskusja na temat reformy służb specjalnych, zwłaszcza reorientacja kierunków i sposobów działania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Ma to istotny związek z planowanymi zmianami statusu Centralnego Biura Śledczego. Z jednej strony planowano „odciążenie” Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego od czynności dochodzeniowo-śledczych, a z drugiej, skupienie jej uwagi na zadaniach związanych z zagadnieniami ochrony bezpieczeństwa państwa, a przekazania spraw przestępczości zorganizowanej ekonomicznej i narkotykowej do CBS. Według szacunków stanowiło to około 200 śledztw prowadzonych przez funkcjonariuszy ABW. Zgodnie z opiniami ekspertów problem nie kończy się na przesunięciu zadań pomiędzy służbami, ale istotne jest przede wszystkim wzmocnienie ich doświadczonymi i wyszkolonymi kadrami.

STRESZCZENIE

Wraz utworzeniem policji w 1990 r. rozpoczęto działania mające na celu przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej w Polsce. Na początku były to prace analityczne, następnie rozpoczęto tworzenie struktur organizacyjnych. Skuteczność działania wymagała też zmian w prawodawstwie oraz wykorzystanie doświadczeń zawodowych i szkoleniowych służb policyjnych państw Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Ostatecznie w 2000 r. powstała profesjonalna i skuteczna jednostka policji – Centralne Biuro Śledcze.

Andrzej Misiuk

FROM THE “MARATON” TO THE CENTRAL BUREAU OF INVESTIGATION. ORGANISATIONAL DEVELOPMENT OF POLICE FORCES INVOLVED IN THE FIGHT AGAINST ORGANIZED CRIME

With the establishment of the Police in 1990, initiated action to counter organized crime in Poland. At the beginning there were analytical work, then started creating organizational structures. Effectiveness also require changes in legislation and the use of professional experience and training of police forces in Western Europe and the United States of America. Finally, in 2000, professional and effective police unit Central Bureau of Investigation was established.

KEY WORDS: *police, crime, organized crime, economic crime, drug-related crime*

Bibliografia

- A. Misiuk (red.), *Centralne Biuro Śledcze. Dziesięć lat doświadczeń (2000–2010)*, Szczytno 2010.
- A. Misiuk, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zagadnienia prawno-organizacyjne*, Warszawa 2008.
- W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008.
- E. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana*, Warszawa 2011.
- A. Żebrowski, *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej: zagadnienia politologiczno-prawne*, Lublin 2011.

Wiesław Jasiński

Przestępczość gospodarcza w okresie kryzysu finansów publicznych. Polskie uwarunkowania społeczno-polityczne. Tendencje. Przeciwdziałanie i zwalczanie

SŁOWA KLUCZOWE:

przestępczość gospodarcza, społeczna gospodarka rynkowa, nadużycia, przeciwdziałanie, zwalczanie

Wprowadzenie

Zwiększone zainteresowanie problematyką przestępczości gospodarczej i jej zwalczaniem związane jest najczęściej z istotnymi przeobrażeniami w zakresie organizacji systemu gospodarczego czy zmieniającymi się uwarunkowaniami prowadzenia działalności gospodarczej albo relacjami pomiędzy producentem (przedsiębiorca) a konsumentem (pracownik). Polska pozostaje od kilkunastu lat w obszarze wzmożonych zmian tego typu, co powoduje, że przestępczość gospodarcza jest przedmiotem zainteresowań badaczy – nie tylko specjalistów w zakresie prawa karnego czy kryminologów, ale także socjologów i politologów.

Wszyscy oni przyjmują najczęściej, że przestępstwa gospodarcze to czyny karalne godzące w ponadindywidualne dobra w sferze życia gospodarczego lub im zagrażające, polegające na naruszaniu zaufania związanego z pozycją sprawcy lub instytucją życia gospodarczego, grożące utratą zaufania społecznego do systemu gospodarczego lub jego podstawowych instytucji¹. Zbiór tych przestępstw popełnionych na danym

¹ Por. O. Górniok, *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1994, s. 57–58. W definicji tej główną cechą egzemplifikującą tę kategorię jest godzenie w ponadindywidualne interesy w sferze życia gospodarczego. Podobnie definiuje przestępstwo

terytorium w określonym przedziale czasowym stanowi przestępczość gospodarczą. Jest ona opisywana nie tylko w znaczeniu *stricte* prawnym (odnoszącym się do znamion poszczególnych typów przestępstw), ale także kryminologicznym, socjologicznym czy nawet filozoficznym².

Wskazuje się też na kilka cech pozwalających nie tylko na wyodrębnienie tej kategorii spośród innych przestępstw, ale także na charakteryzowanie jej w ujęciu społecznym czy polityczno-kryminalnym. Zalicza się do nich:

- a) niewystępowanie przemocy w poszczególnych jej przejawach;
- b) wytwarzanie pozorów legalności;
- c) powodowanie poważnych strat materialnych i niematerialnych;
- d) anonimowość ofiar, zarówno osób fizycznych, jak i osób prawnych czy poszczególnych instytucji systemu gospodarczego;
- e) usytuowanie sprawców zarówno wśród pracowników przedsiębiorstw, jak i wyższych warstw społecznych, w tym menedżerów i właścicieli podmiotów.

Przestępczość gospodarcza obejmuje szeroki zbiór zachowań karalnych³. Badania dotyczące tego zbioru dokonywane są przy wykorzystaniu dwóch odrębnych koncepcji. Pierwsza – amerykańska – zorientowana jest podmiotowo i opiera się na teorii *white-collar crime* E.H. Sutherlanda⁴.

gospodarcze R. Zawłocki, dla którego jest to czyn ustawowy o określonych cechach ustawowych, określony w przepisie karnym, którego głównym rodzajowym przedmiotem ochrony są określone podstawy prawidłowego obrotu gospodarczego. Por. R. Zawłocki, *Podstawy odpowiedzialności karnej za przestępstwa gospodarcze*, Warszawa 2004, s. 55. Przestępstwa gospodarcze obejmują zatem czyny skierowane przeciwko interesom podmiotów prywatnych i państwowych. Szerzej na ten temat: A. Baładynowicz, *System kontroli przestępczości gospodarczej*, cz. 1, „Przegląd Policyjny” 2004, nr 3, s. 5–6.

² Por. A. Zientara, *Przestępstwo nadużycia zaufania z art. 296 kodeksu karnego*, Warszawa 2010, s. 46.

³ Nie wszyscy badacze przyjmują kryterium karalności do klasyfikowania zachowań tworzących zbiór przestępczości gospodarczej. A. Baładynowicz twierdzi, że przestępczość gospodarcza to karalne, równie dobrze możliwe legalne, ale szkodliwe czyny popełnione w związku z działalnością gospodarczą, obejmujące duże wartości finansowe. Por. A. Baładynowicz, *System...*, s. 5. Trudno zgodzić się z tego typu podejściem. Wydaje się, że czyny niekaralne, ale powodujące patologie w gospodarce stanowią szerszy zbiór, który można określić mianem nadużyć gospodarczych. Część z nich jest wynikiem naruszeń norm prawnych określających porządek i reguły prowadzenia działalności gospodarczej i stanowi przestępczość gospodarczą, a część związana jest z naruszeniem zasad etyki i dobrych obyczajów i stanowi co najwyżej delikty dyscyplinarne.

⁴ E.H. Sutherlanda – twórcę terminu „przestępczość białych kołnierzyków” – szczególnie interesowały oszustwa popełniane na szkodę akcjonariuszy lub ogółu przez elitę

Zgodnie z nią sprawcami przestępstw gospodarczych są osoby o wysokim statusie społecznym i zawodowym, cieszące się poważaniem społecznym. Koncepcja przestępczości białych kołnierzyków przyjęła się szeroko wśród prawników, kryminologów, socjologów, psychologów, dziennikarzy i polityków⁵. Teoria ta jest aktualnie rozbudowywana i uaktualniana. Proponuje się, dla przykładu, wyodrębnienie sprawców tzw. *corporate crime* – osoby związane z korporacjami (a także same korporacje jako podmioty zbiorowe)⁶ oraz sprawców *occupational crime* – osoby w ramach działalności zawodowej, np. pracowników działających na szkodę pracodawców⁷, ale także pracodawców na szkodę pracowników⁸.

Druga koncepcja przestępczości gospodarczej – europejska – zorientowana jest przede wszystkim przedmiotowo. Klasyfikuje ona, dla przykładu, przestępstwa gospodarcze na:

- a) związane z gospodarką finansową państwa, w tym przestępstwa podatkowe, dewizowe, celne⁹;
- b) związane z obrotem gospodarczym i jego poszczególnymi segmentami, w tym przestępstwa bankowe, ubezpieczeniowe, nieuczciwej konkurencji;
- c) związane z działalnością przedsiębiorców;
- d) związane z ochroną pracowników i konsumentów przed szkodami, które mają swoje źródło w funkcjonowaniu przedsiębiorców¹⁰.

dyrektorską z wyższych sfer biznesowych. Twierdził, że General Motors nie ma kompleksu niższości, United States Steel nie cierpi na kompleks Edypa, a DuPonts wcale nie pragnie powrotu do łona. Założenie, że sprawca może mieć takie patologiczne zaburzenia umysłowe czy emocjonalne, wydaje się niedorzeczne, a jeśli jest niedorzeczne w odniesieniu do przestępstw popełnianych przez biznesmenów, jest takim samym absurdem w odniesieniu do przestępstw popełnianych przez ludzi z niższych warstw ekonomicznych. Por. G. Geis, *On White Collar Crime*, Lexington Books, Lexington KY 1982.

⁵ Por. S.P. Green, *The Concept of White Collar Crime In Law and legal Theory*, Buffalo Criminal Review 2004–2005, s. 1.

⁶ Por. H. Croall, *Understanding white collage crime*, Open University Press 2001, s. 17 oraz M.J. Comer, *Investigating Corporate Fraud*, Gover 2003, s. 4.

⁷ Są to sprawcy *blue-collar crime*. Nazwa nawiązuje do niebieskiego koloru kombinezonów robotników w Stanach Zjednoczonych. Są oni na przykład sprawcami kradzieży czy sprzeniewierzeń jako przestępstw gospodarczych.

⁸ Por. M.B. Clinard, R. Quinney, *Criminal Behavior System: A Typology*, 1973, za: S.P. Green, *The Concept...*, s. 9.

⁹ Często nazywane są też przestępstwami finansowymi.

¹⁰ W powyższej klasyfikacji wykorzystano podział dokonany przed 1989 rokiem przez E.J. Lampe. Por. E.J. Lampe, *Ogólne problemy prawa karnego gospodarczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1988, nr. 3, s. 114–115.

W Polsce koncepcja przestępczości gospodarczej zorientowana przedmiotowo odgrywała szczególną rolę. Pozwalała bowiem wskazywać na zasadnicze przeobrażenia wynikające z transformacji ustrojowej po 1989 roku. Samo wyodrębnienie różnych kategorii przestępstw gospodarczych miało więc charakter dogmatyczny, ale także pozwalało rozwijać badania w nowym zupełnie obszarze, a wreszcie – wpływało na praktykę zwalczania przestępczości. Dla przykładu, Oktawia Górniok wyodrębniała sześć typowych przejawów przestępczości gospodarczej: przestępczość przedsiębiorstw, przestępstwa bankowe, pranie pieniędzy, korupcję gospodarczą, przestępczość komputerową i przestępczość na szkodę konsumentów¹¹. W typologii tej nie zastosowano jednego kryterium, ale wiele różnych. Obok niej funkcjonowało jeszcze wiele innych klasyfikacji, np. według formy organizacyjno-prawnej podmiotów popełniających przestępstwa albo będących ich ofiarami¹². Przez kilkanaście lat były one bardzo użyteczne w kontekście prowadzonych badań i analiz praktycznych.

Wydaje się jednak, że aktualnie – po 20 latach funkcjonowania gospodarki rynkowej – zaproponować można zupełnie inne kryterium klasyfikowania przestępczości gospodarczej. Może nim być element działalności gospodarczej jako przedmiot przestępstwa (nadużycia). Wyodrębnić można na jego podstawie przestępstwa gospodarcze przeciwko mieniu, przeciwko dokumentacji działalności gospodarczej, przeciwko integralności procesów zarządczych oraz pozostałe. Klasyfikacja ta pozwala też najlepiej uwzględnić karnoprawną ochronę interesów przedsiębiorstwa, konsumentów oraz całego systemu gospodarczego, a także bardzo rozproszone przepisy¹³ porządkować w sposób czytelny i użyteczny nie tylko dla przedstawicieli organów ścigania, ale też uczestników obrotu gospodarczego, w tym przedsiębiorców. Taka klasyfikacja ma także duże znaczenie w okresach zmian koniunktury gospodarczej, np. w obecnej dobie recesji polskiej gospodarki.

Poza tym, bardzo użyteczne pozostaje ciągle kryterium kategorii strat powodowanych przez przestępstwa gospodarcze. Kryterium to może mieć charakter bezpośredni lub pośredni. Przyjęcie korzyści majątkowej

¹¹ O. Górniok, *Przestępczość...*, s. 72.

¹² Miałyby owa klasyfikacja znaczenie dla wyszczególnienia niektórych rodzajów przestępstw gospodarczych np. członków zarządu w spółce akcyjnej czy właścicieli w przypadku samozatrudnienia.

¹³ Przestępstwa gospodarcze ujęte są nie tylko w rozdziale XXXV i XXXVI kodeksu karnego, ale także w innych jednostkach tej ustawy oraz w wielu innych ustawach. Ich systematyka jest bardzo skomplikowana i nie będzie omawiana w niniejszym opracowaniu.

przez pracownika za sporządzenie niekorzystnej dla przedsiębiorstwa kalkulacji cen dotyczącej zakupu drogich półproduktów i skutkujące nieekonomiczną dostawą spowodować może znaczący wzrost kosztów, który przedkłada się na wyniki przedsiębiorstwa i spadek sprzedaży (bezpośrednia szkoda majątkowa). To natomiast przekłada się na spadek cen akcji (szkoda pośrednia). Poza tym, mogą to być szkody wynikające z naruszenia dóbr niematerialnych, które obejmują np.:

- a) negatywny wpływ na morale pracowników przedsiębiorstwa,
- b) osłabienie reputacji przedsiębiorstwa,
- c) spowodowanie negatywnego postrzegania przedsiębiorstwa,
- d) negatywny wpływ na relacje gospodarcze z innym przedsiębiorstwem,
- e) negatywne postrzeganie przez organy administracji państwowej czy samorządowej.

Wielkość szkód pozwala np. na wyodrębnienie spośród przestępczości gospodarczej tzw. afer gospodarczych¹⁴.

Wydaje się, że od 2008 roku zainteresowanie problematyką przestępczości gospodarczej znacznie się zdynamizowało, zarówno w aspektach samego fenomenu zjawiska, jak i możliwości jego ograniczania i implikacji dla życia społecznego i gospodarczego. Aspiracje niniejszego opracowania związane są, w pierwszej kolejności, ze zdefiniowaniem uwarunkowań społeczno-politycznych przestępczości gospodarczej w ostatnich latach. Chodzi zatem o umiejscowienie tego fenomenu w okrzepłej społecznej gospodarce rynkowej i trwałej demokracji, a nie na przestrzeni ostatniego dwudziestolecia czyli przeobrażeń ustrojowych, czemu poświęcano więcej uwagi w latach 90.

Po drugie, istotne będzie zaprezentowanie aktualnych tendencji rozwojowych w obszarze przestępczości gospodarczej. Ma to walor wyznaczania kierunków badawczych, ale przede wszystkim ma pomocniczo definiować założenia polityki kryminalnej państwa w następnych latach.

Po trzecie, zaprezentowane zostaną koszty przestępczości gospodarczej, zarówno w aspektach rangi fenomenu i jego wpływu na funkcjonowanie państwa i społeczeństwa, ale także w kontekście argumentowania

¹⁴ Afera gospodarcza to rozłożone w czasie, zorganizowane działanie grupy aktorów społecznych, którzy wykorzystując (a w niektórych wypadkach tworząc) złożoną sieć powiązań, zmierzają do uzyskania poprzez zмовę nienależnych korzyści gospodarczych (rozumianą również jako uniknięcia strat), kosztem określonego dobra wspólnego (czyli drogą eksternalizacji kosztów na rozproszoną grupę). Por. W. Sokołowicz, M. Gurtowski, K. Pietrowicz, *Wielkie afery gospodarcze po 1989 roku z perspektywy socjologicznej*, [w:] L. Paprzycki, Z. Rau, *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, Warszawa 2009, s. 817.

konieczności intensyfikacji działań prewencyjnych i represyjnych. Opis tychże będzie stanowić końcowy element opracowania.

Uwarunkowania społeczno-polityczne przestępczości gospodarczej

Transformacja ustrojowa na początku lat 90. powodowała liczne problemy społeczne, ekonomiczne i polityczne. Wśród nich pojawiły się także te, które związane były z przestępczością gospodarczą. Jej skala niewątpliwie była jedną z przyczyn negatywnych ocen społecznych i braku akceptacji dla przekształceń ustrojowo-gospodarczych. Dlatego też przestępczość gospodarcza stała się obszarem intensywnych badań i przedmiotem wielu analiz. Ważne było także wypracowanie mechanizmów ograniczania owej patologii, która przyjmowała postać przestępstw charakterystycznych dla gospodarki centralnie sterowanej, także nowych, występujących na tle dokonywanych przekształceń systemowych gospodarki, niespójnego prawa oraz organizacyjnej niewydolności organów kontroli finansowo-gospodarczej i policji. Gospodarka zmieniała się bowiem szybciej niż przepisy regulujące jej działanie, a prawo pozostawało zdecydowanie w tyle, nie przystając do rzeczywistości i powodując narastanie nowych form przestępczości gospodarczej¹⁵.

Badania i analizy wykazały, że decydenci polityczni zostali zaskoczeni skalą przestępstw gospodarczych. Nie stworzono odpowiedniego otoczenia prewencyjnego oraz nie przygotowano wobec nowych kategorii przestępstw właściwych rozwiązań represyjnych – zarówno prawnych, jak i instytucjonalnych¹⁶.

Przez kilkanaście lat nie był *de facto* zmieniany katalog przestępstw gospodarczych pozostających w bezpośrednim zainteresowaniu organów kontroli i ścigania. Wydaje się, że tych błędów nie można popełniać aktualnie. Potrzebne jest szybkie modyfikowanie mechanizmów prawno-orga-

¹⁵ Szeroko na ten temat: L. Sklepkowski, W. Marciniak, R. Zakrzewski, *Przestępczość w okresie przejściowym do gospodarki rynkowej*, „Przegląd Policyjny”, 1991, nr 1, s. 146 i n.

¹⁶ Likwidacja wydziałów PG dokonana w sierpniu 1990 roku musi być uznana za błąd ówczesnego kierownictwa resortu spraw wewnętrznych. W związku z tym w sposób naturalny nasuwa się pytanie: czy decyzja o likwidacji wydziałów PG była przejawem braku wyobraźni, ignorancji lub niekompetencji ówczesnych decydentów, czy też było to ich świadome, przemyślane i celowe działanie. Por. H. Kołecki, *Niektóre węzłowe zagadnienia zwalczania współczesnej zorganizowanej przestępczości gospodarczej w Polsce*, „Przegląd Policyjny”, 1994, nr 2–3, s. 91.

nizacyjnych wobec przestępczości gospodarczej. Najpierw konieczne jest jednak określenie jej uwarunkowań społeczno-politycznych. Te bowiem także zmieniały się od końca lat 90.

Wydaje się, że główne uwarunkowania natury społeczno-politycznej związane są z funkcjonowaniem w Polsce społecznej gospodarki rynkowej. Jej normatywny zakres został określony w konstytucji z 1997 roku¹⁷. Zgodnie z art. 20 obejmuje on trzy elementy składowe: wolność działalności gospodarczej, własność prywatną oraz solidarność, dialog i współpracę społeczną. Odwołanie się ustawodawcy w końcu lat 90. do społecznej gospodarki rynkowej stało się jednoznacznym wskazaniem kierunku procesów w obrębie życia społecznego i gospodarczego – zakaz powrotu do gospodarki nakazowo-rozdzielczej, ale także zakaz budowania ustroju w oparciu o zasady gospodarki wolnorynkowej (liberalnej), bez ingerencji państwa. Oba zakazy stanowią *de facto* ramy, między którymi kreowane są zachowania gospodarcze wszystkich podmiotów, ale również określone są warunki społeczno-polityczne działań nielegalnych w gospodarce. Można przyjąć, że w Polsce budowany jest w ciągu ostatnich kilkunastu lat ustrój gospodarczy różny od liberalnego, uznawanego od czasów E.H. Sutherlanda za mocno prowokujący przestępczość gospodarczą¹⁸.

Elementem składowym społecznej gospodarki rynkowej w stopniu najwyższym wpływającym na charakter przestępczości gospodarczej w Polsce jest solidarność, współpraca i dialog społeczny. Solidarność stoi niejako w konflikcie z dwoma pozostałymi: wolnością gospodarczą i prawem do własności. W ustroju gospodarczym III RP wszystkie te elementy mają się jednakże uzupełniać i żaden nie ma pierwszeństwa przed pozostałymi. Zasada solidarności odwołuje się do idei państwa troszczącego się o potrzeby obywateli oraz do troski tychże o dobro wspólne.

W stopniu najwyższym zasada ta przestrzegana jest w krajach nazywanych opiekuńczymi¹⁹. W nich trzy rodzaje uwarunkowań stymulują poziom przestępczości gospodarczej. Po pierwsze, państwa te ingerują w procesy gospodarcze w taki sposób, aby jak najlepiej dbać o interesy poszczególnych obywateli, a przez to m.in. ograniczać możliwości popeł-

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁸ Jednocześnie wskazać trzeba, że przestępstwa gospodarcze występują w każdym ustroju gospodarczym. Różne są natomiast ich natężenie, przejawy, a przede wszystkim udział różnych grup społecznych w ich popełnianiu.

¹⁹ Za takie uchodzą np. państwa skandynawskie.

niania przestępstw gospodarczych. Społeczeństwo obywatelskie²⁰ ma wpływać na wysokość tzw. podatków korporacyjnych, które są większe od podatków indywidualnych obywateli. Państwo ma tam także większy niż gdzie indziej wpływ na ustalanie cen, kontrolowanie jakości produktów oraz legislację w wielu obszarach, w których mogą być naruszane prawa uczestników obrotu gospodarczego. Po drugie, państwo opiekuńcze ściga szczególnie intensywnie niektóre kategorie przestępstw gospodarczych, np. podatkowe albo związane z procesami prywatyzacyjnymi – także w celu zapewnienia maksymalnych zysków z gospodarki. Po trzecie, społeczeństwo obywatelskie w państwach opiekuńczych szczególnie aktywnie uczestniczy w zwalczaniu przestępczości gospodarczej i korupcyjnej²¹.

Znaczenie tych trzech uwarunkowań dostrzec można też w polskiej społecznej gospodarce rynkowej. Ich wpływ na skalę i formy zjawiskowe przestępczości gospodarczej jest jednak odmienny. W ciągu ostatnich kilkunastu lat społeczna gospodarka rynkowa przyjmowała wiele z systemu opiekuńczego w zakresie eliminacji/ograniczania patologii gospodarczych, ale też wiele procesów było mocno naznaczonych liberalnie.

Ingerowanie państwa w procesy gospodarcze w polskiej społecznej gospodarce rynkowej²² przebiega w sposób nieuporządkowany, nieskoordynowany i wielokrotnie; ingerencja państwa, zamiast ograniczać sposobność do popełniania przestępstw gospodarczych, staje się istotnym czynnikiem kryminogennym. Do instrumentów interwencji państwowej o szczególnym oddziaływaniu na przestępczość gospodarczą zalicza się

²⁰ Szerzej na jego temat: A. Baładynowicz, *System kontroli przestępczości gospodarczej*, cz. 2, „Przegląd Policyjny”, 2004, nr 4, s. 10 i n.

²¹ Intensywność tego udziału znajduje odzwierciedlenie w corocznych wynikach pomiaru percepcji korupcji na świecie. Od wielu lat poziom tego zjawiska jest najniższy w państwach skandynawskich i Nowej Zelandii. Dla przykładu, międzynarodowa organizacja pozarządowa specjalizująca się w walce z korupcją, Transparency International (TI), opublikowała wyniki dorocznego badania postrzegania skali korupcji w 183 państwach świata – Indeks Percepcji Korupcji 2011. Kolejny raz na pierwszym miejscu uplasowała się Nowa Zelandia. Miejsce to zapewnił jej wynik na poziomie 9,5 punktu na skali, na której 10 punktów oznacza brak korupcji, zaś 0 jej wszechobecność. Dla porównania w 2010 roku Nowa Zelandia zwyciężyła z wynikiem 9,3 punktu. Skład w pierwszej dziesiątce zasadniczo nie uległ zmianie, podobnie jak na dole rankingu, gdzie ponownie sklasyfikowane zostały te same państwa. Najgorsza trójka to odpowiednio Somalia (z wynikiem 1,0 punktu), Korea Północna (1,0) i Myanmar (1,5 punktu). Polska uzyskała 5,5 punktu, dzięki czemu znalazła się na 41. miejscu. W porównaniu z rokiem 2010 oznaczało to poprawę wyniku o 0,2 punktu i utrzymanie pozycji w rankingu. Por. www.antykorupcja.edu.pl.

²² Postrzegane w państwach opiekuńczych m.in. jako sposób na osiągnięcie maksymalnego zysku z gospodarki.

m.in. różnego rodzaju subsydia, subwencje, dotacje itp. Wszystkie te mechanizmy są oparte o prawo do otrzymywania znacznych sum według ogólnych kryteriów, bez jakiegokolwiek świadczenia wzajemnego, co kusi, aby ubiegać się o nie i zapewniać, wbrew rzeczywistości, o spełnianiu wymaganych dla ich przyznania warunków²³.

Wydaje się, że jednym z bardziej jaskrawych przykładów nieodpowiedniej ingerencji państwa w procesy gospodarcze w celu ograniczenia przestępczości gospodarczej, jest sprawa Amber Gold. Zawiodły tu m.in.:

- a) mechanizmy kontroli funkcjonowania określonych podmiotów gospodarczych – domów składowych – świadczących usługi dla obywateli,
- b) sposób informowania społeczeństwa obywatelskiego o zagrożeniach wynikających z określonych form inwestowania,
- c) instrumenty zabezpieczania transakcji realizowanych przez parabanki.

Szczególnie negatywne skutki wadliwego interweniowania przez państwo odczuwają obywatele. Jednocześnie wiele instrumentów ingerencji stymuluje popełnianie przestępstw gospodarczych przez przedsiębiorców. W przypadku Amber Gold były to m.in.: wadliwe instrumenty licencjonowania określonych rodzajów działalności gospodarczej, mankamenty w zakresie funkcjonowania wpisów do Krajowego Rejestru Sądowego²⁴, nierespektowanie norm prudencyjnych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy, brak integralności procedur dotyczących dopuszczalności do działalności gospodarczej osób karanych.

Wadliwie recypowany do polskiej społecznej gospodarki rynkowej jest także drugi element ograniczania przestępczości gospodarczej – efektywne ściganie np. przestępczości podatkowej czy innych kategorii przestępstw bezpośrednio oddziałujących negatywnie na wielkość dochodów budżetu państwa. Przykładów dostarcza znowu sprawa Amber Gold. Wymienić tu można m.in.:

- a) brak specjalizacji wśród funkcjonariuszy policji i prokuratorów w zakresie wykrywania przestępstw gospodarczych²⁵;
- b) niepodejmowanie działań w określonych okolicznościach faktycznych przez jednostki kontroli skarbowej czy organy ścigania, np. wobec

²³ O. Górniok, *Przestępczość...*, s. 44.

²⁴ Dopiero afera Amber Gold spowodowała, że sejm zmienił przepisy i obecnie sąd rejestrowy, wpisując do KRS nową spółkę i jej członków, będzie mógł otrzymać drogą elektroniczną informacje z KRK (Krajowy Rejestr Karny) o skazaniach osób kandydujących do władz spółek.

²⁵ Sprawy karne dotyczące parabanków – podobne do afery Amber Gold – kierowane były do jednostek/komórek najniżej umiejscowionych w strukturach policji i prokuratury.

przedsiębiorców pozostających w ścisłych relacjach z politykami²⁶ czy też w relacjach rodzinnych²⁷;

- c) brak reakcji organów ścigania na zawiadomienia o popełnionych przestępstwach gospodarczych przez organy nadzoru finansowego;
- d) brak koordynacji działań różnych organów ścigania, w tym służb specjalnych powołanych do ścigania przestępczości gospodarczej.

Trzeci zbiór uwarunkowań charakterystycznych dla państwa opiekuńczego – wzmożone angażowanie społeczeństwa obywatelskiego w zwalczanie patologii, w tym przestępczości gospodarczej – jawi się w odniesieniu do polskiej społecznej gospodarki rynkowej jako rachityczny i aktywowany przez różne czynniki polityczne i społeczne w sposób incydentalny bądź akcyjny²⁸.

Istotne uwarunkowania społeczno-polityczne przestępczości gospodarczej w polskim systemie stanowi ambiwalentna postawa społeczeństwa wobec tej kategorii patologii w gospodarce. Wyraża się ona w coraz bardziej powszechnym tolerowaniu zarówno zdarzeń przestępczych powodujących znaczne negatywne skutki budżetowe (afer gospodarczych²⁹), jak i akceptacji czynów karalnych w miejscu pracy czy przy realizacji transakcji gospodarczych³⁰. Tolerancję dla działań przestępczych w obro-

²⁶ Wykazało to także postępowanie karne w sprawie Amber Gold.

²⁷ W związku z badaniem działalności urzędów skarbowych w okresie funkcjonowania Amber Gold Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ powiadomił Prokuraturę Rejonową Gdańsk-Wrzeszcz o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez zarząd spółki Cottonsushi. To jedna z sześciu tysięcy firm, która została podana do prokuratury za złamanie artykułu 77 ustawy o rachunkowości. Prezesem zarejestrowanej w Gdańsku spółki Cottonsushi jest Maria Wiktoria Wałęsa – córka byłego prezydenta RP. Do niej należy połowa wartych 50 tys. zł udziałów w firmie. Zob. <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/414701,przestepstwo-w-firmie-corki-lecha-walesy-sad-zlozyl-zawiadomienie.html> (dostęp: 19.01.2013).

²⁸ Dla przykładu bardzo pozytywnie należy ocenić angażowanie społeczeństwa obywatelskiego w przeciwdziałanie korupcji w oparciu o rządowy dokument z 17.09.2002 r. *Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna* oraz dokument z 25.01.2005 r. *Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna – II etap wdrażania 2005-9*. Niestety po 2009 r. zaprzestano działań, które pomagałyby angażować społeczeństwo do aktywności w tym zakresie.

²⁹ Wydaje się, że ostatnie społeczne oburzenie związane z tzw. aferą gospodarczą dotyczyło propozycji korupcyjnej L. Rywina, który proponował kwotę 17,5 mln USD za korzystny kształt ustawy o telewizji i radiofonii. Por. P. Smoleński, *Ustawa za łapówkę, czyli przychodzi Rywin do Michnika*, „Gazeta Wyborcza” z 26.12.2002.

³⁰ Badania Ernst&Young wykazały, że pracownicy wielokrotnie bardzo odmiennie traktują zachowania, które w sposób obiektywny uznawane są za nieetyczne (choć część z nich może być traktowana jako delikty dyscyplinarne), a część – w zależności od

cie gospodarczym traktuje się w coraz bardziej liberalny sposób. Sprzyja to tworzeniu coraz dogodniejszych warunków dla rozwoju wszelkich patologii w życiu gospodarczym. Egli zjawisko takie określa następująco: „społeczeństwo samo w sobie staje się kryminogenne” skoro „[...] pewne zachowania karalne traktuje jako kawalerskie wybryki, a inne uznaje za pewien rodzaj ludowego sportu. Do tych ostatnich należą w szczególności występki skarbowe czy oszustwa ubezpieczeniowe, wyrządzające niewielkie szkody”³¹.

Bardzo ważne uwarunkowania przestępczości w polskiej społecznej gospodarce rynkowej stwarza uprzywilejowana pozycja niektórych aktorów obrotu gospodarczego. Najbogatsi przedsiębiorcy oraz najbardziej zapobiegliwe przedsiębiorstwa potrafią postawić swój interes ponad ogólnospołecznym. W takiej sytuacji działają one niejako w warunkach gospodarki liberalnej, pozostawiając zachowania proobywatelskie państwu, które ma budować dla pozostałej części społeczeństwa społeczną gospodarkę rynkową.

Według tzw. przeciętnego obywatela, wysokie osobistości życia gospodarczego są powiązane ze sprawcami wielkich przestępstw gospodarczych. „Dlatego w ich sprawach albo wcale nie wszczyna się postępowań karnych, a wszczęte często umarza, a gdy już dochodzi do wymierzenia im kary, to bywa ona nieproporcjonalnie łagodna w porównaniu z zyskami, jakie ze swego przestępczego procederu odnosili sprawcy”³².

Zirpnis i Terstegen usiłują dowieść, że współczesne instytucje zabezpieczające prawa jednostki w procesie karnym znakomicie chronią głównie prawa sprawców wielkich przestępstw gospodarczych, korzystających z usług pierwszorzędných prawników. Nie negując racji zabezpieczenia w

szczegółowego przebiegu zdarzenia – jako wykroczenia czy nawet przestępstwa. I tak, zabieranie materiałów biurowych czy sprawdzanie prywatnej poczty w godzinach pracy w sensie prawnym mogłoby być traktowane identycznie. Tymczasem badania wykazują, że pierwsze z zachowań potępia aż 86%, a drugie uznawane jest przez prawie połowę (45%) jako etyczne. Wydaje się, że w ocenie zachowań dużą rolę odgrywać mogły warunki techniczne obu naruszeń, ujęcia historyczne czy ich powszechność. Potwierdza to w pewnym sensie stosunkowo wysoki odsetek osób (25%), które jako etyczne uznają kserowanie materiałów prywatnych na urządzeniach przedsiębiorstwa. Zupełnie niewytłumaczalny pozostaje odsetek 7% osób, które traktują manipulowanie danymi jako zgodne z normami etycznymi. Por. Ernst&Young, *Badania dotyczące nieetycznych zachowań i nadużyć*, Warszawa 2006.

³¹ Por. H. Egli, *Grundformen der Wirtschaftskriminalität. Fallanalysen aus der Schweiz und Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1985, s. 33, za: O. Górniok, *Przestępczość...*, s. 47.

³² Tamże, s. 32 i n.

procesie karnym praw jednostki, która pozostaje wobec władzy państwowej w słabszej pozycji, nie widzą takiej potrzeby w sytuacjach, w jakich znajdują się sprawcy poważnych przestępstw gospodarczych. Zaliczają ich bowiem do tych grup społecznych „[...] jakie potrafią postawić swoje interesy ponad ogólnospołecznymi, czego dowodem bywają liczne koncesje władzy na ich rzecz, zmierzające do wyegzekwowania od nich bodaj części ich prawnych obowiązków”³³.

Dalsze funkcjonowanie tego typu mechanizmów może w długiej perspektywie doprowadzić do radykalnego osłabienia zaufania społeczeństwa obywatelskiego do skutecznej budowy polskiej odmiany społecznej gospodarki rynkowej, a tym samym stanowić może zagrożenie dla systemu politycznego. Mechanizmy te stają się groźne z uwagi na tzw. efekt spiralny. Polega on na wypieraniu z poszczególnych branż uczciwych uczestników działalności gospodarczej, którzy nie są w stanie sprostać konkurencji z osiagającymi nielegalne zyski sprawcami przestępstw gospodarczych. W ten sposób ci ostatni osiagają pozycję umożliwiającą im wpływanie przynajmniej na niektóre dziedziny polityki państwa, a także na działalność organów kontrolnych i ścigania. Istnieje obawa, że jeśli postępujący proces takich powiązań nie zostanie zahamowany, w pełni legalne prowadzenie interesów może okazać się w przyszłości, ze względu na niską pozycję ich podmiotu na rynku konkurencyjnym, niemożliwe³⁴.

Powstawaniu scharakteryzowanych negatywnych uwarunkowań przestępczości gospodarczej sprzyjają niestety postawy osób znajdujących się na eksponowanych stanowiskach politycznych³⁵. Ich angażowanie się w przestępczość gospodarczą przyjmuje różne formy. Najgroźniejsze są mechanizmy łapownicze związane ze stanowieniem prawa. Powodują bowiem bezpośrednią dystrybucję przywilejów do pewnych grup społecznych kosztem innych. Inną formą jest udział osób piastujących eksponowane stanowiska polityczne w działaniach korupcyjnych, które wpływają na zakłócenie procesów gospodarczych. Polegają one na przyjmowaniu korzyści majątkowych lub osobistych w związku z wydawaniem decyzji administracyjnych, przestępczym wpływaniem na procesy prywatyza-

³³ W. Zirpnis, O. Terstegen, *Wirtschaftskriminalität. Erscheinungsformen und ihre Bekämpfung*, Lubeka 1963, s.637, za: O. Górniok, *Przestępczość...*, s. 22.

³⁴ Por. O. Górniok, *Przestępczość...*, s. 24.

³⁵ Ten termin prawny organizacje międzynarodowe przyjęły w połowie ubiegłej dekady. W Polsce wprowadzony został w art. 2 pkt. 1f ustawy z 16.11.2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (tekst jednolity – Dz. U. z 2003 r., nr 153, poz. 1505 z późn. zm.).

cyjne, powodowaniu zakłóceń mechanizmów kontrolnych w gospodarce, udzielaniu zezwoleń i koncesji za łapówki itd. Wszystkie działania tych osób coraz mocniej wpływają na proces, który nazywany jest zawłaszczaniem państwa dla celów korporacji czy partii politycznych. Staje się on tym groźniejszy, że prowadzi bezpośrednio do defraudowania funduszy państwowych. W krajach o nieustabilizowanej demokracji przybiera rozmiary dewastujące życie obywateli i hamujące rozwój, także bez perspektyw dla następnych pokoleń³⁶.

W okresie kryzysu finansowego pojawił się cały szereg negatywnych zjawisk społecznych czy gospodarczych, które mają duży wpływ na rozwój przestępczości gospodarczej. Do głównych zalicza się wzrost bezrobocia i ubożenie społeczeństwa³⁷. Przestępczość gospodarcza powoduje szereg dotkliwych skutków w obszarze społecznym i gospodarczym. W pierwszej kolejności, podważa w praktyce zasady demokratycznego państwa, w tym głównie zasadę równości obywateli wobec prawa. W dalszym ciągu – dereguluje system dystrybucji dochodu narodowego, wprowadzając w to miejsce dysfunkcyjny system rozpowszechniania przywilejów i pogłębiając nierówności w podziale dochodów. Przestępczość gospodarcza niszczy rozwój społeczeństw, deprawuje i pozbawia zwykłych obywateli korzyści, jakie mogliby osiągać z niezakłóconego patologiami systemu. Dotyczy to zresztą nie tylko obecnego pokolenia, ale stwarza zagrożenia dla egzystencji przyszłych generacji społeczeństw wielu krajów³⁸.

Tendencje w zakresie przestępczości gospodarczej w Polsce

Analiza badań nad przestępczością gospodarczą w ostatnich kilku latach pozwala wskazać na pewne tendencje dotyczące skali oraz mechanizmów sprawczych, a także udziału różnych kategorii sprawców w tym fenomenie.

Skalę przestępstw ujawnionych prezentują te badania, w których przedsiębiorcy potwierdzają fakt zaistnienia przestępstwa czy wykroczenia. Dla

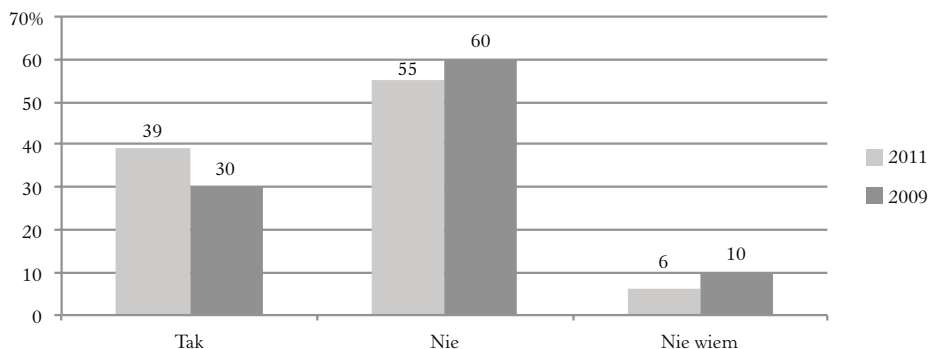
³⁶ Por. W. Jasiński, *Osoby na eksponowanych stanowiskach politycznych. Przeciwdziałanie korupcji i praniu pieniędzy*, Warszawa 2012, s. 16.

³⁷ O. Górniok wskazuje, że kryzys gospodarczy wpływa na dynamikę działań nielegalnych związanych z wprowadzaniem na rynek papierów wartościowych bez pokrycia, fałszowaniem bilansów, oszustw kredytowych i oszukańczych upadłości. Por. O. Górniok, *Przestępczość...*, s. 43.

³⁸ W. Jasiński, *Osoby...*, s. 15.

przykładu, według badania PricewaterhouseCoopers³⁹, w 2011 roku 39% badanych organizacji w Polsce przyznało, że doświadczyło przestępstwa gospodarczego w ciągu ostatnich 12 miesięcy, co oznaczało wzrost o 9% w stosunku do 2009 roku.

Diagram 1. Wystąpienie przypadków nadużyć wśród polskich przedsiębiorstw



Źródło: PricewaterhouseCoopers, *Badanie przestępczości gospodarczej Cyberprzestępczość rosnącym zagrożeniem w biznesie*, Warszawa 2011.

Najczęściej występującym przestępstwem w Polsce było w 2011 roku sprzeniewierzenie aktywów, które ujawnione zostało w 61% przedsiębiorstw. W porównaniu z 2009 r. odsetek ten był o 8% wyższy. W dalszej kolejności przedsiębiorcy wskazywali na korupcję (26%) i cyberprzestępczość (26%).

W 2011 r., w porównaniu z rokiem 2009, zdecydowanie mniej przedsiębiorców w Polsce doświadczyło korupcji i przekupstwa – spadek wynosi niemal 16%. Zmiana ta może wynikać m.in. z nagłośnienia w mediach przypadków korupcji oraz spadku tolerancji społecznej na ten rodzaj przestępstw, co mogło skłonić organizacje do ostrożności i unikania sytuacji sprzyjających korupcji, mogło również zniechęcić je do informowania o tym nadużyciu. Warto zauważyć, iż na tle Europy Środkowo-Wschodniej Polska plasowała się zdecydowanie korzystniej – w krajach naszego regionu częstotliwość występowania korupcji w 2011 r. była niemal o 10% większa niż w Polsce⁴⁰.

Stosunkowo nowym zjawiskiem na polskim rynku jest cyberprzestępczość, która w 2011 roku wystąpiła w aż 26% pokrzywdzonych przedsiębiorstw, czyli częściej niż średnio w Europie Środkowo-Wschodniej i na

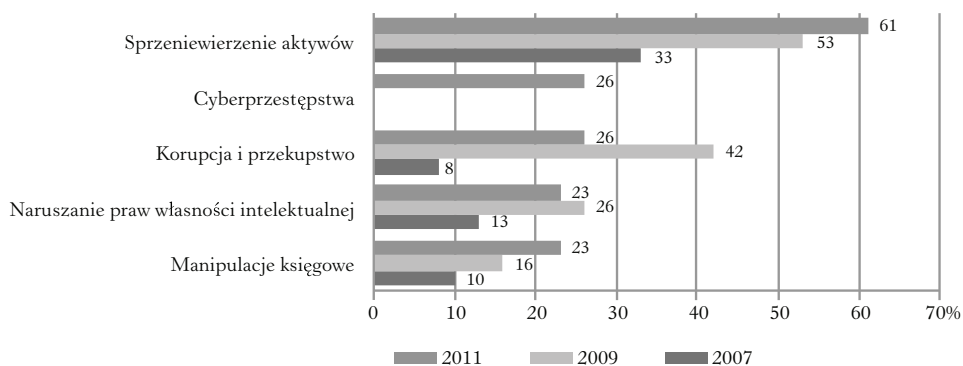
³⁹ PricewaterhouseCoopers, *Badanie przestępczości gospodarczej. Cyberprzestępczość rosnącym zagrożeniem w biznesie*, Warszawa 2011.

⁴⁰ Tamże, s. 6.

świecie, gdzie odsetek wynosił odpowiednio 18% i 23% przedsiębiorstw. Wraz z rozwojem technologii przedsiębiorstwa coraz częściej stają się celem ataku cyberprzestępców, ponadto tak wysoki wynik był częściowo rezultatem zwiększonej uwagi mediów w odniesieniu do tej kategorii przestępstw – co mogło pomóc organizacjom odróżnić cyberprzestępczość od innych kategorii przestępstw i identyfikować jej przypadki.

Manipulacje księgowe wykryte przez 23% polskich przedsiębiorstw okazały się w 2011 r. problemem o nieco większej skali niż w 2009 r., kiedy to w Polsce wskazało je nieco ponad 16% badanych. Niepewność sytuacji na rynkach finansowych i groźba utraty płynności przez organizacje powoduje presję na poprawę wyników finansowych, co sprzyja tego typu manipulacjom. Obecny poziom – 23% – jest porównywalny ze skalą zjawiska obserwowaną w Europie Środkowo-Wschodniej i na świecie⁴¹.

Diagram 2. Najczęściej występujące nadużycia w polskich przedsiębiorstwach w 2011 r.

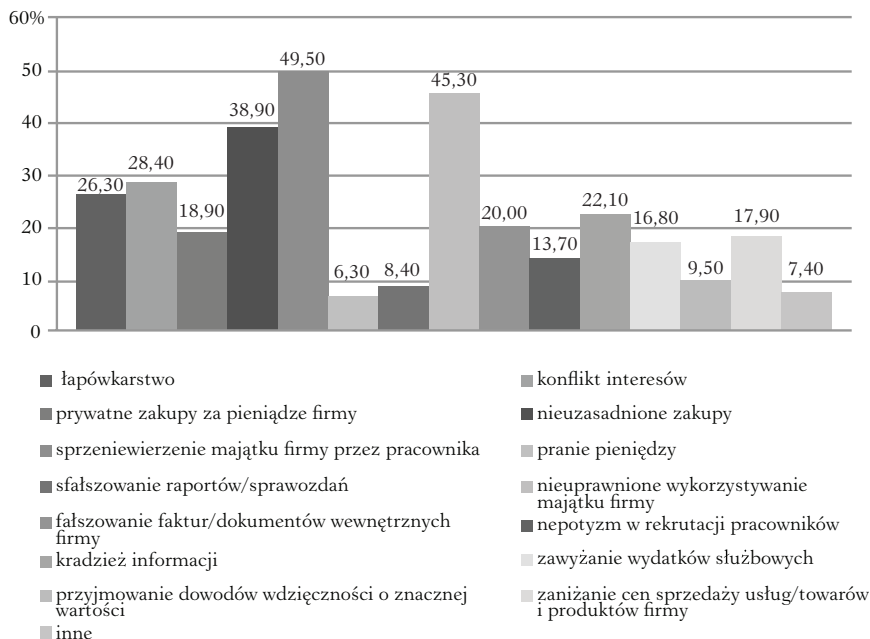


Źródło: PricewaterhouseCoopers, *Badanie przestępczości gospodarczej. Cyberprzestępczość rosnącym zagrożeniem w biznesie*, Warszawa 2011.

Informacji o rozmiarach nadużyć rzeczywistych i ujawnionych dostarczają badania, w których dokonuje się ich podziału na zewnętrzne i wewnętrzne. Potwierdzają one, że najliczniejszą kategorią stały się sprzeniewierzenia majątku przez pracowników (49,5% ocen), nieuprawnione wykorzystanie majątku (45,2%), nieuzasadnione zakupy (38,9%) oraz łapówkarstwo (26,3%) i konflikt interesów (28,4%). Z kolei najmniej liczne są: pranie pieniędzy (6,3%) oraz fałszowanie raportów (8,4%). W badaniach wymienione są różne kategorie zachowań, a wiele spośród nich trudno byłoby zakwalifikować jako przestępstwa czy wykroczenia, np. nepotyzm w rekrutacji pracowników czy konflikt interesów.

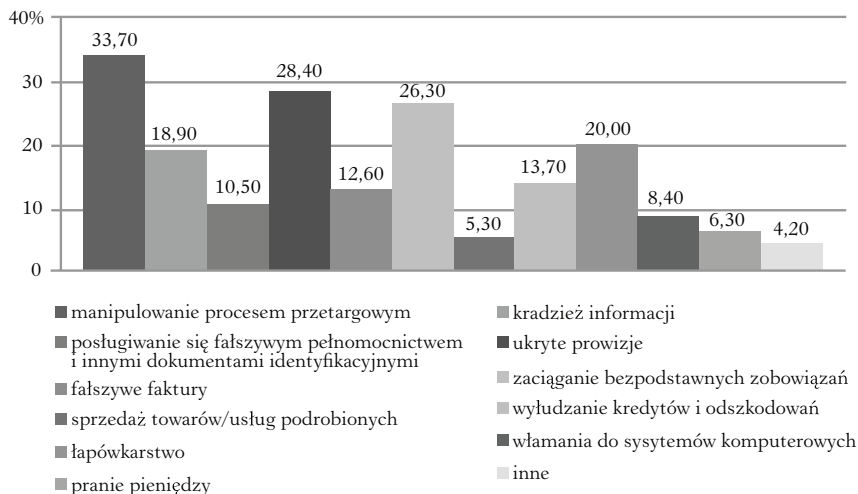
⁴¹ Tamże.

Diagram 3. Nadużycia rzeczywiste w polskich przedsiębiorstwach (na przykładzie nadużyć wewnętrznych)



Źródło: Deloitte, *Nadużycia – niewidzialny wróg przedsiębiorstw. Raport z badania nadużyć gospodarczych w polskich firmach*, Warszawa 2008.

Diagram 4. Nadużycia rzeczywiste w polskich przedsiębiorstwach (na przykładzie nadużyć zewnętrznych)



Źródło: Deloitte, *Nadużycia – niewidzialny wróg przedsiębiorstw. Raport z badania nadużyć gospodarczych w polskich firmach*, Warszawa 2008.

W przypadku nadużyć zewnętrznych do najliczniejszych zalicza się: manipulowanie procesem przetargowym (33,7%), ukryte prowizje (28,4%) i zaciąganie bezpodstawnych zobowiązań (26,3%). Z kolei najmniej liczne są: posługiwanie się fałszywym pełnomocnictwem i innymi dokumentami identyfikacyjnymi (10,5%), włamania do systemów komputerowych (8,4%) i pranie pieniędzy (6,3%).

Rozmiary nadużyć rzeczywistych i ujawnionych prezentują badania dotyczące percepcji zmian ilościowych w przyszłości. We wszystkich badaniach pracownicy (menadżerowie) wskazują na wzrost. Aż 53% twierdzi, że liczba zachowań nieetycznych nie zmieni się w porównaniu do okresu ubiegłego albo wzrośnie; spadek przewiduje jedynie 28%⁴². Podobnie o tendencjach wzrostowych świadczą też badania dotyczące sposobu postrzegania poszczególnych kategorii przestępstw (wykroczeń) gospodarczych w przedsiębiorstwach.

Tabela 1. Perspektywy zagrożeń nadużyciami w polskich przedsiębiorstwach

Rodzaj nadużyć	Przypadki nadużyć	Percepcja nadużyć
Sprzeniewierzenie aktywów	61%	30%
Cyberprzestępstwa	26%	34%
Korupcja i przekupstwo	26%	28%
Naruszenie praw własności intelektualnej	23%	37%
Manipulacje księgowe	23%	14%
Oszustwa/nadużycia podatkowe	16%	14%
Zachowania naruszające konkurencję	13%	24%
Pranie pieniędzy	10%	15%
Szpiegostwo gospodarcze	3%	22%
Insider trading	3%	6%
Nadużycia związane ze zrównoważonym rozwojem	0%	5%
Inne	0%	4%

Źródło: PricewaterhouseCoopers, *Badanie przestępczości gospodarczej. Cyberprzestępczość rosnącym zagrożeniem w biznesie*, Warszawa 2011.

Jako prawdopodobne wystąpienie w okresie następnych 12 miesięcy (w 2012 r.) najwięcej polskich przedsiębiorców wskazało: naruszenia praw własności intelektualnej (37%), cyberprzestępczość (34%), sprzeniewierzenia aktywów (30%), korupcję i przekupstwa (28%). Są to jednocześnie

⁴² Por. Deloitte, *Nadużycia – niewidzialny wróg przedsiębiorstw. Raport z...*, Warszawa 2008, s. 6.

cztery najczęściej występujące przestępstwa w Polsce 2011 r.⁴³. Badania wskazują, że istnieją wyraźne rozbieżności pomiędzy skalą rzeczywistego występowania pewnych kategorii nadużyć a prognozowaniem tego typu zagrożeń przez polskich przedsiębiorców na następne 12 miesięcy. W przypadku sprzeniewierzenia aktywów – rzeczywiste występowanie jest wyraźnie wyższe niż prognoza, co może świadczyć o niedocenianiu przez przedsiębiorców kradzieży, która w rzeczywistości jest najczęściej występującą kategorią przestępstw. Z kolei szpiegostwo gospodarcze, cyberprzestępstwa czy naruszanie zasad uczciwej konkurencji oraz własności intelektualnej są tymi przestępstwami, których wskaźnik prognozowania jest wyraźnie wyższy od ich rzeczywistego występowania. Takie sytuacje można interpretować bądź jako obawy „na wyrost” kreowane przez środki masowego przekazu bądź jako rzeczywiste zagrożenia, które jednak nie są wykrywane ze względu na zbyt małe doświadczenie polskich przedsiębiorców przy tego typu nadużyciach⁴⁴.

Tabela 2. Przestępstwa gospodarcze stwierdzone i liczba wszczętych postępowań karnych w sprawach o przestępstwa gospodarcze

Rok	Przestępstwa gospodarcze	
	Liczba postępowań wszczętych	Liczba przestępstw stwierdzonych
2011	75.842	151.655
2010	73.371	154.341
2009	72.735	151.265
2008	69.178	135.305
2007	71.541	143.108
2006	78.290	145.314
2005	72.107	136.801
2004	65.695	152.148
2003	58.855	147.658
2002	51.639	109.698
2001	47.943	103.521
2000	40.550	84.260
1999	35.695	60.393

Źródło: Komenda Główna Policji.

⁴³ PricewaterhouseCoopers, *Badanie przestępczości gospodarczej. Cyberprzestępczość rosnącym zagrożeniem w biznesie*, Warszawa 2011.

⁴⁴ Tamże.

Źródłem informacji o przestępczości gospodarczej jest statystyka kryminalna. W Polsce zbiory danych o przestępstwach gospodarczych prowadzi policja i prokuratura. Poniżej przedstawione są główne tendencje dotyczące skali tych nadużyć w oparciu o statystyki policyjne. Pozwalają one na wykazanie wzrostu w zakresie przestępstw gospodarczych w latach 1999–2011 o 250%. Podwoiła się też liczba postępowań przygotowawczych wszczętych w sprawach przestępstw gospodarczych.

W tej grupie najwięcej zanotowano stwierdzonych przestępstw kradzieży – 197 253, oszustw – 61 034 i przywłaszczenia – 23 986. W każdym przypadku odnotowuje się też niewielką dynamikę w okresie 2000–2011 – od 13% w przypadku oszustw i 15% w odniesieniu do przywłaszczenia, po spadek o 11% w przypadku kradzieży. Pozostałe przestępstwa przedstawia poniższa tabela.

Tabela 3. Wybrane kategorie przestępstw gospodarczych stwierdzonych w Polsce w latach 2009–2011

	Rok	Postępowania wszczęte	Ogółem wszczęte postępowania gospodarcze bez korupcyjnych	% udział obszaru do ogółu wszczętych przestępstw gospodarczych	Przestępstwa stwierdzone	Ogółem stwierdzone przestępstwa gospodarcze bez korupcyjnych	% udział obszaru do ogółu stwierdzonych przestępstw gospodarczych
Przestępczość intelektualna	2009	4768	66 851	7,13	40956	142 960	28,65
	2010	3577	67 288	5,32	29498	154 483	19,09
	2011	3824	70 190	5,45	27841	139 463	19,96
Przestępczość ubezpieczeniowa	2009	462	66 851	0,69	768	142 960	0,54
	2010	449	67 288	0,67	828	154 483	0,54
	2011	487	70 190	0,69	879	139 463	0,63
Przestępczość akcyzowa	2009	1444	66 851	2,16	1850	142 960	1,29
	2010	1657	67 288	2,46	1772	154 483	1,15
	2011	1599	70 190	2,28	1796	139 463	1,29
Przestępczość przeciwko środowisku	2009	4400	66 851	6,58	3810	142 960	2,67
	2010	4043	67 288	6,01	3325	154 483	2,15
	2011	4022	70 190	5,73	3315	139 463	2,38
Przestępczość na szkodę Unii Europejskiej	2009	643	66 851	0,96	551	142 960	0,39
	2010	435	67 288	0,65	560	154 483	0,36
	2011	388	70 190	0,55	593	139 463	0,43
Przestępstwa prania pieniędzy	2009	164	66 851	0,25	284	142 960	0,20
	2010	133	67 288	0,20	311	154 483	0,20
	2011	134	70 190	0,19	339	139 463	0,24

	Rok	Postępowania wszczęte	Ogółem wszczęte postępowania gospodarcze bez korupcyjnych	% udział obszaru do ogółu wszczętych przestępstw gospodarczych	Przestępstwa stwierdzone	Ogółem stwierdzone przestępstwa gospodarcze bez korupcyjnych	% udział obszaru do ogółu stwierdzonych przestępstw gospodarczych
Przestępstwa związane z sektorem bankowym	2009	6218	66 851	9,30	11186	142 960	7,82
	2010	5130	67 288	7,62	11695	154 483	7,57
	2011	4002	70 190	5,70	9124	139 463	6,54
Przestępczość w zakresie podatku VAT	2009	85	66 851	0,13	561	142 960	0,39
	2010	93	67 288	0,14	718	154 483	0,46
	2011	85	70 190	0,12	659	139 463	0,47
Przestępczość na szkodę rynku kapitałowego	2009	55	66 851	0,08	34	142 960	0,02
	2010	50	67 288	0,07	18	154 483	0,01
	2011	52	70 190	0,07	36	139 463	0,03
Przestępczość komputerowa	2009	1594	66 851	2,38	2021	142 960	1,41
	2010	1941	67 288	2,88	1670	154 483	1,08
	2011	2544	70 190	3,62	1636	139 463	1,17
Przestępczość farmaceutyczna	2009	346	66 851	0,52	270	142 960	0,19
	2010	344	67 288	0,51	585	154 483	0,38
	2011	481	70 190	0,69	1042	139 463	0,75
Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu	2009	26691	66 851	39,93	61265	142 960	42,85
	2010	27144	67 288	40,34	66801	154 483	43,24
	2011	28017	70 190	39,92	66352	139 463	47,58
Przestępczość na szkodę spółek	2009	3295	66 851	4,93	2216	142 960	1,55
	2010	3392	67 288	5,04	2312	154 483	1,50
	2011	3816	70 190	5,44	2475	139 463	1,77
Przestępczość związana z przetargami publicznymi	2009	47	66 851	0,07	8	142 960	0,01
	2010	44	67 288	0,07	10	154 483	0,01
	2011	53	70 190	0,08	26	139 463	0,02
Oszustwo komputerowe gospodarcze	2009	655	66 851	0,98	970	142 960	0,68
	2010	826	67 288	1,23	616	154 483	0,40
	2011	998	70 190	1,42	1361	139 463	0,98
Przestępczość związana z naruszaniem praw pracowniczych	2009	3583	66 851	5,36	2541	142 960	1,78
	2010	3814	67 288	5,67	2930	154 483	1,90
	2011	3475	70 190	4,95	3319	139 463	2,38
Kradzież energii elektrycznej	2009	9076	66 851	13,58	8126	142 960	5,68
	2010	9144	67 288	13,59	8553	154 483	5,54
	2011	7933	70 190	11,30	7106	139 463	5,10

Źródło: Biuro Kryminalne Komendy Głównej Policji, Wyniki monitoringu kluczowych obszarów przestępczości gospodarczej w latach 2009–2011, Warszawa 2012.

Najlepiej statystycznie ujęte są przestępstwa w obrocie gospodarczym (rozdział XXXVI kodeksu karnego): nadużycie zaufania (art. 296), oszustwa kapitałowe (art. 297), oszustwo ubezpieczeniowe (art. 298), pranie pieniędzy (art. 299), przestępstwa przeciwko wierzycielom (art. 300–302) i fałszowanie dokumentacji gospodarczej (art. 303).

Tabela 4. Stwierdzone przestępstwa w obrocie gospodarczym (rozdział XXXVI kodeksu karnego)

Rok	Art. 296 par. 1–4	Art. 297	Art. 298	Art. 300 par. 1–3	Art. 301 par. 1–3	Art. 302	Art. 303 par. 1–3	Art. 296 a
2011	427							59
2010	365	5335	45	1851	41	41	32	57
2009	551	6599	64	1692	34	34	41	44
2008	539	6098	48	1915	48	38	37	26
2007	795	5989	83	2380	56	60	71	169
2006	926	6346	154	2772	106	54	114	36
2005	868	5680	146	2949	103	67	104	10
2004	873	4064	208	3162	119	75	122	0
2003	991	2804	236	3198	132	80	121	0
2002	913	2728	312	2828	137	67	161	-
2001	814	3396	337	2641	148	50	160	-
2000	673	3254	232	2557	110	49	134	-
1999	599	2288	171	2198	77	31	158	-

Źródło: Komenda Główna Policji.

Wskazać można tu następujące charakterystyki dotyczące rozmiarów poszczególnych przestępstw:

- tendencja spadkowa przestępstw nadużycia zaufania (art. 296 k.k.) w latach 2006–2011,
- największa w grupie liczba oszustw kapitałowych (art. 297 k.k.) – od 2288 w 1999 r. do 5335 w 2011 oraz utrzymywanie się tej kategorii na wysokim poziomie w latach 2005–2010 (od 5680 do 5335),
- wyraźny spadek oszustw ubezpieczeniowych w latach 2001–2010 (od 337 do 45) i utrzymywanie się tej kategorii na niskim poziomie nieprzekraczającym 350 czynów,
- wysoka liczba przestępstw niezaspokojenia wierzycieli (art. 300 k.k.) na tle wszystkich kwalifikacji przeciwko interesom wierzycieli (art. 300–302 k.k.), a także tendencja spadkowa tej kategorii – od 3198 w 2003 do 1851 w 2010),

- e) niewielka liczba przestępstw fałszowania dokumentacji gospodarczej (art. 303 k.k.), np. w 2010 r. – 32,
- f) niewielka liczba przestępstw korupcji gospodarczej (art. 296a k.k.) – w całym okresie 2003–2011 było to zaledwie 365 czynów stwierdzonych, co daje 40 przestępstw rocznie, a to pozwala określić, że przez 9 lat każda z komend wojewódzkich policji w Polsce stwierdziła dwa takie przestępstwa⁴⁵.

Koszty przestępczości gospodarczej w Polsce

Przestępstwa gospodarcze powodują szereg dotkliwych skutków w gospodarce poszczególnych krajów. W pierwszej kolejności zwiększają koszty funkcjonowania poszczególnych organizacji gospodarczych, a w konsekwencji podnoszą koszty makrofiskalne poprzez np. utratę przychodów z podatków czy prywatyzacji, wzrost kosztów zamówień publicznych czy samej działalności gospodarczej. Powodują też ograniczenia inwestycji i wzrostu gospodarczego. W konsekwencji niszczą rozwój społeczeństw, deprawują i powodują zmniejszanie wydatków na bieżącą egzystencję. Dotyczy to zresztą nie tylko obecnego pokolenia, ale stwarza zagrożenia dla egzystencji przyszłych.

Jednakże percepcja tych konsekwencji przestępstw gospodarczych jest ograniczona. Przedsiębiorcy nastawieni na osiąganie zysków rzadko rozstrzygają negatywne skutki zdarzeń gospodarczych w skali makro. Ważniejsze, co zrozumiałe, jest dla nich ograniczanie negatywnych konsekwencji we własnej organizacji, jej kontrahentów i mikroskali procesów gospodarczych. Zatem zdecydowanie istotniejsze jest dla nich rozstrzygnięcie, jakie są skutki nadużyć dla poszczególnych przedsiębiorstw. Wymienia się tu najczęściej dwie kategorie – straty finansowe i pozafinansowe.

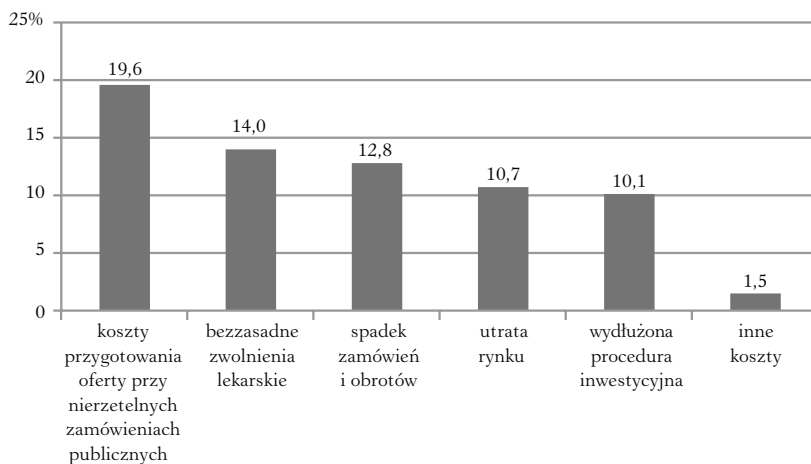
Straty finansowe jako konsekwencje przestępstw gospodarczych mogą mieć charakter bezpośredni lub pośredni. Pierwsze są wynikiem głównie przestępstw przeciwko mieniu: kradzieży, sprzeniewierzenia, przywłaszczenia czy oszustw. Są więc związane z utratą przez przedsiębiorstwo różnych składników majątkowych, w tym środków pieniężnych, środków trwałych i zapasów. Dotyczą zarówno przedsiębiorstw dużych, jak

⁴⁵ Jest to tym bardziej zaskakujące, iż w latach 2003–2011 nastąpił radykalny wzrost stwierdzonych przestępstw przekupstwa (art. 229 k.k.), w tym z udziałem przedsiębiorców, np. w 2003 r. – 478 czynów, a w 2011 – 1465. Pozwala to przypuszczać, że dynamika korupcji gospodarczej jest znaczna, a przestępstwa te są powszechne w środowisku gospodarczym.

i mikroprzedsiębiorców: małych i średnich przedsiębiorstw. W każdym zresztą mogą doprowadzić do niewypłacalności i upadłości.

Straty finansowe związane z utratą składników majątkowych przedsiębiorstwa mogą mieć charakter incydentalny, związany z pojedynczym aktem defraudacji. Ich wielkość może być zresztą różna, w zależności od inwencji pracownika i sposobu zorganizowania przestępstwa, a konsekwencje dla przedsiębiorstwa – nieistotne, znaczące albo katastrofalne. Częściej jednakże straty mają charakter ciągły, powodowany przez powtarzalne działania przestępcze różnych pracowników, w różnych strukturach organizacyjnych przedsiębiorstwa. Taki ich charakter częściej wpływa negatywnie na organizację, prawidłowość procesów oraz wyniki działalności. Składniki majątkowe utracone przez przedsiębiorstwo są trudne do odzyskania, co powoduje kolejne konsekwencje natury finansowej. Ich katalog można zresztą rozbudowywać. Dla przykładu, utrata pewnych środków trwałych powoduje obniżenie jakości produkcji co skutkuje obniżeniem konkurencyjności produktu na rynku, spadkiem sprzedaży, utratą pozycji itd.

Diagram 5. Przykładowe typy kosztów pośrednich ponoszonych przez przedsiębiorstwa w związku z korupcją



Źródło: *Polscy przedsiębiorcy przeciw korupcji. Mechanizmy antykorupcyjne w praktyce przedsiębiorstw*, red. M. Bąk, P. Kulawczuk, Warszawa 2008, s. 41.

Nie tylko przestępstwa przeciwko mieniu powodują bezpośrednie straty finansowe. Podobnie mogą oddziaływać inne kategorie nadużyć. Dla przykładu, zachowania korupcyjne pracowników wobec innych przedsiębiorstw powodują koszty, które nie zawsze są rekompensowane lepszą

pozycją, a wręcz przeciwnie – mogą powodować powstawanie kolejnych strat. W tym przypadku kosztami będą kwoty łapówek wręczanych przez pracowników (menedżerów, zaopatrzeniowców, dostawców), a kwalifikowanych bezpośrednio w zobowiązania przedsiębiorstwa.

Zdecydowanie obszerniejszy rodzajowo może być katalog pośrednich strat finansowych. Dodatkowo mogą być one bardziej dotkliwe. Znaczenie mają tu wszystkie kategorie przestępstw gospodarczych. Trudno tu zresztą – inaczej niż w przypadku kosztów bezpośrednich – wskazać hierarchię ich negatywnego wpływu. Dla przykładu, przestępstwo fałszowania sprawozdań może wpływać pośrednio na straty finansowe w podobny sposób, jak zachowania korupcyjne. Poza tym, mogą one być wypadkową różnych zachowań przestępczych. Dlatego, przedstawione poniżej rodzaje kosztów (finansowych, pośrednich) ponoszonych w związku z korupcją mają wyłącznie znaczenie dla ich rozpoznawalności w środowisku pracowniczym/menedżerskim.

Jednymi z najczęściej wymienianych kosztów pośrednich są te, które wiążą się z utratą kontrahentów (rynku)⁴⁶. Mają one charakter mierzalny. Ich pojawienie się w przedsiębiorstwie jest procesem, którego przebieg zależny jest od kategorii nadużycia. Dla przykładu, przestępstwa przeciwko mieniu powodować mogą zmiany procesów technologicznych czy spadek jakości produkcji, a te z kolei wpływają na negatywne dla przedsiębiorstwa reorganizacje rynku odbiorców czy dostawców. Jeszcze inaczej determinują utratę kontrahentów zachowania korupcyjne. Żądanie łapówek przez pracowników może zniechęcać przedsiębiorców do współpracy gospodarczej albo może powodować taki dobór kontrahentów, który będzie negatywnie wpływać na rentowność przedsiębiorstwa. Wręczanie łapówek może także w pewnych okolicznościach zniechęcać do kontaktów biznesowych niektórych przedsiębiorców. Z kolei fałszowanie sprawozdań czy oszustwa księgowe powodować mogą rezygnację ze współpracy wśród instytucji finansowych, w szczególności banków albo przedsiębiorstw, których działalność uzależniona jest od wyników finansowych kontrahentów. Należy także odnotować, że utrata rynku związana może być z przeorientowaniem zachowań konsumentów, którzy preferują towary sprzedawane przez przedsiębiorstwa, niekojarzone z nadużyciami.

Utrata rynku może mieć charakter przejściowy, a po wprowadzeniu działań naprawczych i redukcji nadużyć odnotowuje się powrót konsumencki czy nawiązywanie współpracy z kontrahentami. Częściej jednak ma charakter nieodwracalny i może skutkować koniecznością głębokich

⁴⁶ W badaniach Deloitte, 18,9% przedsiębiorców wskazuje na te koszty.

zmian strukturalnych lub upadłością. Utrata rynku wiązać się może także z dużymi kosztami społecznymi, w szczególności gdy dotyczy korporacji międzynarodowych. Obejmują one utratę miejsc pracy, obniżanie kwalifikacji zawodowych, redukcje dochodów itd.

Przestępstwa gospodarcze powodować mogą także koszty pośrednie związane z wydłużeniem się procesów inwestycyjnych. Decydować mogą tu głównie zachowania korupcyjne: żądanie i przyjmowanie łapówek przez menedżerów, wręczanie korzyści majątkowych i osobistych przedsiębiorcom uczestniczącym w procesie inwestycyjnym, a także żądanie łapówek od osób pełniących funkcje publiczne za pozwolenia związane z konkretnymi inwestycjami. Wydłużanie się procesów inwestycyjnych poza zwiększaniem się kosztów powodować może także różne skutki dodatkowe, np. związane z nieprzydatnością niektórych elementów inwestycji (wydłużanej), nieodpowiednimi technologiami (przestarzałymi) czy niepożądanymi zmianami u kontrahentów.

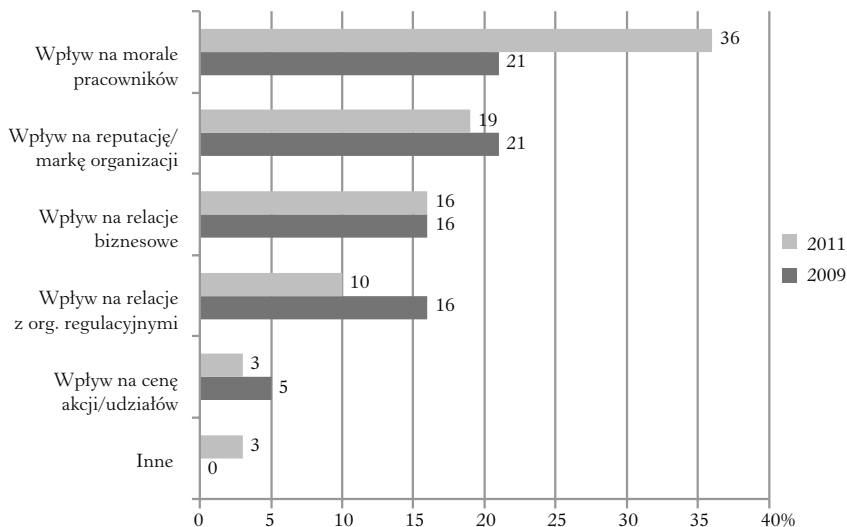
Koszty pośrednie związane są także z przygotowywaniem zamówień w sposób warunkowany nadużyciami w przedsiębiorstwie albo też ze spadkiem zamówień lub obrotów. Z jednej strony jest to konsekwencja czynnika związanego z utratą przetargów i niemożności realizowania zamówień publicznych oraz innych zleceń z powodu praktyk korupcyjnych stosowanych przez konkurencję. Z drugiej strony można założyć, że przedsiębiorstwa nie chcą współpracować z nierzetelnym i nieuczciwym partnerem biznesowym. Potwierdza to hipotezę, iż przedsiębiorstwa nieuczciwe nie mogą w długiej perspektywie liczyć na lojalność klientów i kontrahentów, którzy prędzej czy później zaczną obawiać się o własne interesy i narażenie na podobne praktyki w stosunku do nich samych⁴⁷.

Duża grupa kosztów o charakterze pośrednim może być wynikiem przede wszystkim fałszowania sprawozdań i oszustw księgowych. Zalicza się tu: spadek ceny akcji, trudności w dostępie do źródeł finansowania, wycofanie się z giełdy. Koszty pośrednie związane są także ze skutkami postępowań karnych przeciwko przedsiębiorcom – sprawcom przestępstw gospodarczych. Zalicza się do nich np. utratę specjalistów, których zastąpienie wymaga czasu i dodatkowych nakładów, absencję w zakresie wykonywanych obowiązków związanych z uczestnictwem w czynnościach procesowych albo konieczność ponoszenia kosztów ekspertyz w przedsiębiorstwie.

⁴⁷ *Polscy przedsiębiorcy przeciw korupcji. Mechanizmy antykorupcyjne w praktyce przedsiębiorstw*, red. M. Bąk, P. Kulawczuk, Warszawa 2008, s. 41.

Niemierzalne (pozafinansowe) koszty przestępstw gospodarczych związane są z wpływem na: markę przedsiębiorstwa, reputację, relacje z organami regulacyjnymi, morale pracowników i kierownictwa.

Diagram 7. Niemierzalne koszty nadużyć



Źródło: PricewaterhouseCoopers, *Badanie przestępczości gospodarczej. Cyberprzestępczość rosnącym zagrożeniem w biznesie*, Warszawa 2011.

Niemierzalność tych kosztów jest w pewnym sensie umowna. Wydaje się, że niektóre z nich mogą być określone finansowo, szczególnie gdy skutek ma charakter całościowy, np. wpływ nadużycia na reputację przedsiębiorstwa doprowadza je do upadłości.

Aktualny stan wiedzy naukowej nie pozwala na dokładniejsze, niebudzące wątpliwości, szacowanie wymiernych kosztów przestępstw gospodarczych. Ograniczenia dotyczą zarówno dorobku teoretycznego szeroko rozumianych nauk społecznych, jak i wiarygodności dostępnych danych empirycznych na temat, w miejscu i czasie konkretnych zjawisk korupcyjnych i defraudacyjnych. Stosowane w praktyce badawczej metody kosztów korupcji i defraudacji dają wyniki bardzo przybliżone i zbyt rozbieżne⁴⁸.

Najogólniejsze przyczyny trudności z szacowaniem kosztów nadużyć w biznesie można sprowadzić do:

a) niejawności nadużyć w przedsiębiorstwie,

⁴⁸ M. Gurtowski, R. Sojak, *Opracowanie koncepcji szacowania społecznych i ekonomicznych kosztów zachowań korupcyjnych*, [w:] J. Kosiński, K. Krak (red.) *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, cz. II, Szczytno 2011, s. 128.

- b) definiowania poszczególnych zachowań przestępczych,
- c) określenia kategorii kosztów,
- d) rozgraniczania między kosztami i zyskami nadużyć.

Zasadniczym podejściem w analizowaniu kosztów przestępstw gospodarczych są badania empiryczne najczęściej przyjmujące postać sondaży, wywiadów zogniskowanych oraz studiów. Zadaje się w nich pytania osobom, które miały styczność z korupcją lub defraudacją o np. wartość skradzionych składników majątkowych, wartość łapówek itd. Analizy takie cechują się reprezentatywnością i wysokim poziomem rzetelności, ale ich istotność jest ograniczona⁴⁹.

Wielkość strat w 2011 roku uległa „przesunięciu” w kierunku strat o niższych wartościach. W 2011 r. 42% organizacji dotkniętych nadużyciami w Polsce szacowało wartość wymiernych strat na kwotę mniejszą niż 100000 dolarów, podczas gdy w 2009 r. ten odsetek wynosił 31%. Natomiast 13% polskich przedsiębiorstw w 2011 r. mówiło o stratach powyżej 5 mln dolarów – dla porównania w 2009 r. mówiło tak 16% organizacji. Co ciekawe, w 2011 r. na świecie odsetek organizacji dotkniętych nadużyciami, które poniosły straty powyżej 5 mln dolarów, był mniejszy niż w Polsce i wynosił 10%⁵⁰.

W innych badaniach (z 2008 r.)⁵¹ aż 57% przedsiębiorców wskazało na straty nieprzekraczające 250000 zł rocznie. Jednocześnie 13% ankietowanych stwierdziło wystąpienie strat z tego tytułu przekraczających kwotę 1 mln złotych. Równocześnie, przy znaczącym wzroście strat nieprzekraczających kwoty 250 tys. złotych (15%), odnotowano zauważalny spadek wskazań na straty przekraczające ten próg. Może być to konsekwencją wzrostu liczby nadużyć popełnianych przez menedżerów średniego szczebla, przy jednoczesnym spadku zdarzeń tego typu, których dopuszczają się klienci i odbiorcy.

Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości gospodarczej w Polsce

Zinstytucjonalizowana reakcja państwa na różne patologie gospodarcze i społeczne obejmuje dwa podstawowe segmenty działań: przeciw-

⁴⁹ Tamże, s. 131

⁵⁰ PricewaterhouseCoopers, *Badanie przestępczości gospodarczej. Cyberprzestępczość rosnącym...*, s. 7

⁵¹ Deloitte, *Nadużycia – niewidzialny wróg przedsiębiorstw...*, s. 15.

działanie i zwalczanie (ściganie karne). W przypadku przestępczości gospodarczej zostały one zdefiniowane w programach rządowych lub ustawach⁵². Pierwszy segment zawiera zestaw regulacji prawnych a także funkcji pełnionych przez organy państwowe oraz podmioty prywatne (przedsiębiorstwa) i ma na celu zapobieżenie pojawianiu się przejawów nadużyć⁵³. Drugim elementem reakcji państwa na przestępstwa gospodarcze jest zwalczanie zdefiniowane w wielu ustawach określających zadania różnych organów (służb, formacji) polegające m.in. na wykrywaniu i ściganiu karnym ich sprawców.

Dla prezentacji kryminalistycznych aspektów walki z przestępstwami gospodarczymi konieczne jest scharakteryzowanie obu segmentów oraz relacji między nimi.

Przeciwdziałanie (zapobieganie) przestępczości gospodarczej jest to ogół działań przedsiębiorców i organów ścigania nastawionych na uniemożliwienie organizacjom przestępczym i indywidualnym sprawcom popełniania przestępstw z wykorzystaniem składników majątkowych i pozycji przedsiębiorstw w gospodarce. Działania zapobiegawcze mają różny charakter, zasięg i skuteczność. Stosowane powinny być w sposób uporządkowany i konsekwentny. Niestety w 2011 r. największa część przestępstw gospodarczych została wykryta w Polsce przez przypadek (16%)⁵⁴, a coraz większej liczbie nadużyć przeciwdziała się za pomocą mechanizmów znajdujących się poza kontrolą przedsiębiorstw.

Tymczasem najskuteczniejsze są systemy przeciwdziałania przestępstwom gospodarczym oparte na zarządzaniu ryzykiem. W Polsce stosuje je zaledwie 3% przedsiębiorstw⁵⁵. Można wskazać kilka podstawowych korzyści, jakie uzyskują przedsiębiorstwa stosujące podejście oparte na ryzyku w ujawnianiu nadużyć. Po pierwsze, pozwala ono efektywniej wykorzystywać wszystkie instrumenty, jakimi dysponuje przedsiębiorstwo w danym momencie. Po drugie, ogranicza koszty stosowania poszczegól-

⁵² Chodzi tu o ustawę z 16.11.2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276) oraz ustawy określające zadania poszczególnych organów (służb, formacji) w zakresie wykrywania przestępstw (gospodarczych).

⁵³ Por. E. Guzik-Makaruk, W. Filipkowski, *System przeciwdziałania i zwalczania procederu prania pieniędzy – ze szczególnym uwzględnieniem roli instytucji obowiązanych*, [w:] E. Pływaczewski (red.) *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, Zakamycze 2005, s. 234 i n.

⁵⁴ PricewaterhouseCoopers, *Badanie przestępczości gospodarczej. Cyberprzestępczość rosnącym...*, s. 22

⁵⁵ Tamże.

nych instrumentów do ujawniania nadużyć oraz zmniejsza straty. Po trzecie, powoduje, że doświadczenia i wiedza pracowników na temat nadużyć są lepiej wykorzystywane w określonych środowiskach organizacyjnych, uwzględniających m.in. strukturę oraz zakres prowadzonej działalności. Po czwarte, powoduje, że identyfikowanie metod nadużyć staje się dla przedsiębiorstw łatwiejsze, a przestępcom ogranicza się możliwości wdrażania coraz bardziej wysublimowanych mechanizmów oraz nadużywanie do celów przestępczych kolejnych obszarów działalności.

Wszystkie wymienione powyżej okoliczności i czynniki opisują przewagę kompleksowego podejścia do przeciwdziałania przestępstwom gospodarczym nad działaniami niezdefiniowanymi, nieokreślonymi w formie dokumentacyjnej, nieuwjętymi w perspektywie czasowej itd.

Dobrze zaplanowane działania profilaktyczne mają spowodować m.in. większy udział pracowników w ograniczaniu przyczyn, przejawów i skutków przestępstw gospodarczych. W tym miejscu warto wskazać na jeden aspekt zaangażowania pracowniczego w ujawnianie nadużyć w gospodarce – *whistleblowing*. Oznacza on działania podejmowane samorzutnie przez pracownika (*whistleblowera*⁵⁶) będącego świadkiem nieprawidłowości w miejscu pracy⁵⁷.

Państwo powinno zapewniać tym osobom odpowiednią ochronę. Musi ona mieć charakter kompleksowy i obejmować środki administracyjne, bezpieczeństwo fizyczne, ochronę miejsca pracy i kariery zawodowej, ochronę integralności psychicznej⁵⁸ itd. W ciągu ostatnich 10 lat

⁵⁶ Po raz pierwszy użyto tej nazwy dla określenia naukowców z Massachusetts Institute of Technology wykonujących dla NASA badania o kluczowym znaczeniu w ramach programu Apollo. Zauważyli oni, że sprawy idą w złym kierunku i poinformowali kierownictwo NASA o nieprawidłowościach. Po katastrofie amerykańskiego statku kosmicznego w NASA i kilku przedsiębiorstwach wprowadzono przepisy mające na celu ochronę osób, które przekazują tzw. złe wiadomości, w tym także o nadużyciach. Por. B. Martinet, Y.-M. Marti, *Wywiad gospodarczy. Pozyskiwanie i ochrona informacji*, Warszawa 1999, s. 125–126.

⁵⁷ Najczęściej informacje są przekazywane zarządowi przedsiębiorstwa, rzadziej organom ścigania. Dla przykładu, pracownica ENRON – S. Watkins – złożyła na ręce prezesa Kennetha Laya sześciostronicową notatkę, w której informowała o nieprawidłowościach w zakresie rachunkowości i zarządzania finansami. Prezes zignorował notatkę. Wraz z dwoma innymi kobietami – demaskatorkami (C. Cooper z Worldcomu oraz C. Rowley z FBI) została uznana przez tygodnik TIME za Człowieka Roku 2002. Kenneth Lay zmarł w więzieniu, odsiadując wyrok 25 lat z oskarżenia o popełnienie jedenastu przestępstw. Por. W. Rogowski, *Whistleblowing: bohaterstwo, zdrada czy interes?*, „Przegląd Corporate Governance”, 2007, nr 1, s. 1.

⁵⁸ Ch. Speckbacher, *The protection of whistleblowers in the light of GRECO's work*, The 13th International Anti-Corruption Conference, Athens, 30 October–2 November 2008.

zaobserwowano powolne, jednak realne zmiany w tym obszarze, a pożyteczność *whistleblowingu* jest coraz częściej doceniana ujawnianiu przestępstw gospodarczych i zapobieganiu im⁵⁹. Tym niemniej wydaje się, że główną przeszkodą w szerokim stosowaniu możliwości, jakie daje *whistleblowing*, są rozwiązania polskiego prawa pracy oraz procedury karnej, a także praktyka stosowania tegoż prawa⁶⁰. Dla przykładu, gdy pracownik określonego przedsiębiorstwa zawiadomi organy ścigania o nadużyciach, a te odmówią wszczęcia postępowania lub je umorzą, demaskator nie ma uprawnień do kwestionowania tych decyzji. Zażalenie w aktualnym stanie prawnym przysługuje bowiem wyłącznie pokrzywdzonemu oraz instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, która złożyła zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Nie przysługuje natomiast osobie fizycznej, która takie zawiadomienie złożyła. Poza tym, informacje o nadużyciach przełożonych przekazane przez pracownika traktowane mogą być w przedsiębiorstwie w kategoriach przyczyn konfliktu. Z kolei w orzecznictwie dominuje pogląd, że konflikt, zwłaszcza sprowokowany przez pracownika, może być uzasadnioną przyczyną wypowiedzenia⁶¹. Takie stosowanie prawa niewątpliwie nie sprzyja ujawnianiu postaw demaskujących przestępstwa.

Drugi segment systemu – zwalczanie przestępstw gospodarczych – należy utożsamiać z funkcją ścigania karnego realizowaną głównie przez policję i prokuraturę. Funkcja ta obejmuje rozpoznawanie przestępstwa, wykrywanie nadużyć i ich sprawców oraz udowadnianie winy sprawcom. Są one realizowane na podstawie przepisów ustaw określających kompetencje organów i służb.

Na początku lat 90. zdecydowanie opóźniono powołanie struktur policyjnych, które miałyby szerokie rozpoznanie w zakresie nowych kategorii przestępstw gospodarczych. Niestety sytuacja ta nie jest uporządkowana do dzisiaj. Ciągłe mamy do czynienia z istotnym wydłużaniem dystansu, w którym funkcjonariusze pozostają w tyle za przestępcami gospodarczymi. Nie pomagają w tym względnie coraz lepiej zbudowane bazy danych, coraz lepsze prawo i coraz więcej uprawnień dla organów ścigania. Czasami brakuje zwykłej determinacji, koordynacji działań, ustalania priorytetów i specjalistycznych kwalifikacji poszczególnych funkcjonariuszy.

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ Por. A. Wojciechowska-Nowak, *Jak zdemaskować szwindel? Czyli krótki przewodnik po whistle-blowingu*, Warszawa 2008, s. 13.

⁶¹ Por. A. Wojciechowska-Nowak, *Jak zdemaskować...*, s. 23.

szy. Zamiast tego są pochopne decyzje, przypadkowe działania i coraz lepiej nagłaśniana akcyjność.

Wydaje się, że eliminowanie przestępczości gospodarczej uznać należy za główne wyzwanie dla organów ścigania, a priorytety w tym zakresie powinny być determinowane jedynie przez wielkość organizacji i strat powodowanych nadużyciami. Wobec największych zagrożeń policja musi stosować już teraz ofensywne metody, takie jak łapownictwo kontrolowane i operacje specjalne, i to nie w sposób incydentalny, ale powszechny i stymulowany specjalistycznym przygotowaniem całych formacji i poszczególnych funkcjonariuszy. Z mojego punktu widzenia tylko skuteczność postępowań przeciwko sprawcom nadużyć daje właściwy rezultat odstraszenia i odpowiednio wspomaga strategie profilaktyczne. Trzeba bowiem pamiętać, że sprawcy nadużyć w przedsiębiorstwach są już teraz bardzo dobrze zorganizowani i skuteczni jak nigdy dotąd.

STRESZCZENIE

Zainteresowanie problematyką przestępczości gospodarczej zdynamizowało się od 2008 r., zarówno w aspektach samego fenomenu, jak i możliwości jego ograniczania i implikacji dla życia społecznego i gospodarczego. Aspiracje tego opracowania związane są w pierwszej kolejności ze zdefiniowaniem uwarunkowań społeczno-politycznych przestępczości gospodarczej w okrzepłej społecznej gospodarce rynkowej i trwałej demokracji. Zaprezentowano aktualne tendencje rozwojowe tej kategorii i przedstawiono też jej koszty w kontekście argumentowania konieczności intensyfikacji działań prewencyjnych i represyjnych. Opis tychże stanowi końcowy element artykułu.

Wiesław Jasiński

THE ECONOMIC CRIME DURING PUBLIC FINANCE CRISIS. POLISH SOCIO-POLITICAL CIRCUMSTANCES. TENDENCY. COUNTERACTING AND FIGHTING

The interest of economic crime issues was intensified since 2008 in phenomenon aspects as well as possibilities of its reduce and implication for community and economy in our country. Firstly, aspirations of this article are linking with definition of socio-political circumstances of economic crime in firmly established social market economy and lasting democracy. There was presented actual developing

tendency this category in content of intensification of prevention activities and fighting methods. They were explained in past part of article.

KEY WORDS: *economic crime, social market economy, fraud, counteracting, fighting*

Bibliografia

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Ustawa z 16.11.2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (tekst jednolity – Dz. U. z 2003 r., nr 153, poz. 1505 z późn. zm.).
- Badania dotyczące nieetycznych zachowań i nadużyć. Ernst&Young, Warszawa 2006.
- Deloitte, *Nadużycia – niewidzialny wróg przedsiębiorstw. Raport z badania nadużyć gospodarczych w polskich firmach*, Warszawa 2008.
- PricewaterhouseCoopers, *Badanie przestępczości gospodarczej. Cyberprzestępczość rosnącym zagrożeniem w biznesie*, Warszawa 2011.
- Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna – II etap wdrażania 2005-9 z 25.01.2005 r.
- Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna z 17.09.2009 r.
- A. Bałandynowicz, *System kontroli przestępczości gospodarczej*, cz. 1, „Przegląd Policyjny”, 2004, nr 3.
- A. Bałandynowicz, *System kontroli przestępczości gospodarczej*, cz.2, „Przegląd Policyjny”, 2004, nr 4.
- M. Bąk, P. Kulawczuk, *Polscy przedsiębiorcy przeciw korupcji. Mechanizmy antykorupcyjne w praktyce przedsiębiorstw*, Warszawa 2008.
- M.J. Comer, *Investigating Corporate Fraud*, Gover 2003.
- H. Croall, *Understanding white collage crime*, Open University Press 2001.
- H. Egli, *Grudformen der Wirtschaftskriminalitat. Fallanalysen aus der Schweiz und Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1985.
- G. Geis, *On White Collar Crime*, Lexington Books, Lexington KY 1982.
- O. Górniok, *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1994.
- S.P. Green, *The Concept of White Collar Crime In Law and legal Theory*, „Buffalo Criminal Review” 2004–2005.
- M. Gurtowski, R. Sojak, *Opracowanie koncepcji szacowania społecznych i ekonomicznych kosztów zachowań korupcyjnych*, [w:] J. Kosiński, K. Krak (red.) *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*, cz. II, Szczytno 2011.

- E. Guzik-Makaruk, W. Filipkowski, *System przeciwdziałania i zwalczania procederu prania pieniędzy – ze szczególnym uwzględnieniem roli instytucji obowiązkanych*, [w:] E. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, Zakamycze 2005.
- W. Jasiński, *Osoby na eksponowanych stanowiskach politycznych. Przeciwdziałanie korupcji i praniu pieniędzy*, Warszawa 2012.
- H. KołECKI, *Niektóre węzłowe zagadnienia zwalczania współczesnej zorganizowanej przestępczości gospodarczej w Polsce*, „Przegląd Policyjny”, 1994, nr 2–3.
- E.J. Lampe, *Ogólne problemy prawa karnego gospodarczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1988, nr 3.
- B. Martinet, Y-M. Marti, *Wywiad gospodarczy. Pozyskiwanie i ochrona informacji*, Warszawa 1999.
- W. Rogowski, *Whistleblowing: Bohaterstwo, zdrada czy interes?*, „Przegląd Corporate Governance”, 2007, nr 1.
- L. SkłEpkowski, W. Marciniak, R. Zakrzewski, *Przestępczość w okresie przejściowym do gospodarki rynkowej*, „Przegląd Policyjny”, 1991, nr 1.
- P. Smoleński, *Ustawa za łapówkę, czyli przychodzi Rywin do Michnika*, „Gazeta Wyborcza” z 26.12.2002.
- W. Sokołowicz, M. Gurtowski, K. Pietrowicz, *Wielkie afery gospodarcze po 1989 roku z perspektywy socjologicznej*, [w:] L. Paprzycki, Z. Rau, *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, Warszawa 2009.
- R. Zawłocki, *Podstawy odpowiedzialności karnej za przestępstwa gospodarcze*, Warszawa 2004.
- A. Zientara, *Przestępstwo nadużycia zaufania z art. 296 kodeksu karnego*, Warszawa 2010.
- W. Zirpnis, O. Terstegen, *Wirtschaftskriminalitat. Erscheinungsformen und ihre Bekampfung*, Lubeck 1963.
- <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/414701,przestepstwo-w-firmie-corki-lecha-walesy-sad-zlozyl-zawiadomienie.html> (dostęp: 19.01.2013)
- <http://www.antykorupcja.edu.pl>

Piotr Starzyński

**Wytyczne w aktach głównych
czy podręcznych (kontrolnych)?
Rozważania na tle praktyki prokuratorskiej
i doświadczeń obrończych z punktu
widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego**

SŁOWA KLUCZOWE:

polecenie prokuratora, zaskarżenie polecenia prokuratorskiego, ujawnienie stronom postępowania treści polecenia prokuratorskiego, przechowywanie wytycznych, przechowywanie poleceń, bezpieczeństwo wewnętrzne.

STUDIA I ANALIZY

Tak postawione kontrowersyjne pytanie w temacie poniższych rozważań wymaga przytoczenia kilku słów wyjaśnień. Inspirację do tytułowych dywagacji stanowią bowiem prokuratorskie doświadczenia autora z jednej strony i obrończe z drugiej. Z tego względu piszący *a priori* przyjął kontrowersyjność zapytania, na które odpowiedź, a przynajmniej jej próba, stanowi niniejsza publikacja, bowiem każda z pytanых przez autora osób związana z organami postępowania przygotowawczego w sposób kategoryczny, bez cienia wątpliwości, udzielała odpowiedzi wskazującej na przechowywanie wytycznych w aktach podręcznych prokuratora oraz aktach kontrolnych policji i innych nieprokuratorskich organach postępowania przygotowawczego, co potwierdza wspomniane doświadczenie zawodowe autora. Głównym argumentem przemawiającym za udzielaniem takiej odpowiedzi była konieczność zapewnienia bezpieczeństwa. Nie ulega wątpliwości, że ujawnienie planowanych czynności procesowych w aktach głównych postępowania karnego może mieć wpływ na bezpieczeństwo jego uczestników, o ile strony procesu uzyskają dostęp do akt sprawy. Z drugiej jednak strony należy mieć na względzie, że dokumentowanie wydawanych poleceń wiąże się z dokumentowaniem działalności organów państwowych i transparentnością tej działalności także w przypadku ich działania na rzecz bezpieczeństwa.

Praktyką jest przechowywanie wydawanych przez prokuratora na mocy art. 326 § 3 pkt 4 kpk wytycznych właśnie w aktach podręcznych i kontrolnych. Owe wytyczne stanowią polecenia wydawane w ramach nadzorowanego postępowania przygotowawczego bądź prowadzonego przez prokuratora osobiście, lecz wydawane właściwym organom w związku z powierzeniem prowadzenia postępowania przygotowawczego w części lub w zakresie podjęcia konkretnych czynności, stosownie do dyspozycji art. 311 kpk odnoszącej się do śledztwa i unormowania wynikającego z art. 325a kpk w związku z art. 311 § 2 kpk dotyczącego prowadzenia postępowania przygotowawczego w formie dochodzenia. Obok poleceń wytyczne mogą wskazywać także kierunki postępowania, o których mowa w art. 326 § 1 pkt 1 kpk. Zaprezentowane pojęcie wytycznych jest powszechnie przyjęte w praktyce prokuratorskiej i innych organów postępowania przygotowawczego, przy czym w języku prawnym polecenia i wytyczne nie są synonimami.

Stosownie do § 142 ust. 2 regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury¹, zwanego w dalszej części artykułu regulaminem, prokurator będący na miejscu zdarzenia, dokonując czynności, o których mowa w art. 308 § 1 i 2 kpk bądź kierując ich przebiegiem, podejmuje decyzje o przedmiocie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia, przekazując jednocześnie funkcjonariuszowi policji albo innemu uprawnionemu organowi dokonującemu czynności lub uczestniczącemu w ich dokonaniu ustne polecenia i wytyczne, przy czym na wniosek funkcjonariusza policji albo innego uprawnionego organu polecenia i wytyczne prokurator winien potwierdzić w odrębnej notatce urzędowej.

Choć za punkt rozważań przyjęto wydawanie i dokumentowanie oraz przechowywanie wytycznych w relacji prokurator – nieprokuratorskie organy postępowania przygotowawczego, to nie bez znaczenia jest również rozróżnienie przez prawodawcę pojęć „wytyczne” i „polecenie” w relacjach zachodzących wewnątrz samej prokuratury. W ramach wyjątku od zasady niezależności prokuratora, ma on obowiązek, na mocy art. 8 ust. 1 ustawy o prokuraturze², wykonywać między innymi wytyczne

¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 maja 2010 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Dz. U. z 2010 r., nr 49, poz. 296.

² Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, t.j. Dz. U. z 2008 r., nr 7, poz. 39 z późn. zm.

i polecenia przełożonego prokuratora, które jednak nie mogą dotyczyć treści czynności procesowej, przy czym, co istotne, zgodnie z art. 8 ust. 3 wskazanej ustawy, owe wytyczne dotyczące konkretnie oznaczonej sprawy oraz polecenia są włączane do akt sprawy.

Z przytoczonej regulacji wynika jednoznacznie, że, wbrew przyjętej praktyce, wytyczne i polecenia nie są tożsamymi pojęciami, wytyczne zaś – *a contrario* – nie muszą dotyczyć konkretnie oznaczonej sprawy i jako takie nie muszą być obowiązkowo włączane do akt sprawy.

Nie ulega wątpliwości, że polecenia, o których mowa w art. 326 § 3 pkt 4 kpk stanowią wyraz procesowego nadzoru prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym prowadzonym przez organy nieprokuratorskie³, przywołana zaś regulacja art. 8 ustawy o prokuraturze związana jest z nadzorem służbowym sprawowanym w samej prokuraturze i ustrojową zasadą niezależności prokuratury. W ramach nadzoru służbowego, stosownie do dyspozycji § 56 regulaminu, prokurator bezpośrednio przełożony, stwierdzając potrzebę zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora podległego, podejmuje nową decyzję procesową, bądź, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może polecić opracowanie projektu nowej decyzji, na podstawie pisemnych wytycznych, prokuratorowi, którego decyzję zmienia lub uchyla, przy czym polecenia i wytyczne są włączane do akt głównych sprawy.

O poleceniach będących wyrazem sprawowanego przez prokuratora procesowego nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym stanowi § 210 ust. 4 pkt 12 zarządzenia nr 1426 Komendanta Głównego Policji⁴ przewidujący przechowywanie w aktach kontrolnych wytycznych, poleceń i uwag prokuratora sprawującego nadzór nad postępowaniem przygotowawczym.

Wydaje się, że wytyczne mają charakter ogólny, nieskonkretyzowany, nie dotyczą, w przeciwieństwie do poleceń, konkretnych czynności i stanowią wskazówki, kierunki postępowania, o których mowa w art. 326 § 3 pkt 1 kpk. Polecenia to oświadczenia imperatywne wydawane organom procesowo podwładnym i z racji ich nadrzędności procesowej mogą być wydawane jedynie przez organy procesowe, a nadto ich władczy i indywidualny charakter sprawia, że są one wiążące jedynie dla ich

³ T. Grzegorzczak, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2009, s. 665.

⁴ Zarządzenie nr 1426 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie metodyki wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych przez służby policyjne wyznaczone do wykrywania przestępstw i ścigania ich sprawców, Dz. Urz. KGP z 2005 r., nr 1, poz. 1.

adresata⁵. Polecenia, na mocy art. 93 § 4 kpk, może wydawać policji sąd lub prokurator w wypadkach wskazanych w ustawie.

Unormowania Kodeksu postępowania karnego nie operują pojęciem wytycznych. Z uwagi na podejmowaną problematykę nie ma większego znaczenia, czy pojęcia wytycznych i poleceń mają tożsame znaczenia. Istotnym jest, czy owe polecenia bądź wytyczne przyjmują postać czynności procesowych, bowiem udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie winno rzutować na ustalenie, czy fakt ich wydania przez prokuratora winien zostać udokumentowany w aktach głównych sprawy, bowiem wiąże się to bezpośrednio z zagadnieniem nie tylko jawności postępowania przygotowawczego, ale przede wszystkim zaskarżalności takich wytycznych lub poleceń.

Nie budzi wątpliwości włączanie do akt głównych poleceń immanentnie związanych z realizacją decyzji procesowych, przykładowo, nakazujących policji wykonanie postanowienia o przeszukaniu czy też zarządzenia o zatrzymaniu i przymusowym doprowadzeniu osoby podejrzanej w trybie art. 326 § 3 pkt 4 kpk. W praktyce takie polecenia są ujęte w decyzjach procesowych, postanowieniach bądź zarządzeniach.

Prokurator, sprawując nadzór nad postępowaniem przygotowawczym, wydaje jednak szereg innych poleceń niepoprzedzonych podjęciem rozstrzygnięcia w postaci pisemnej decyzji procesowej. Jest on władny przecież wydać na mocy art. 326 § 3 pkt 4 kpk polecenie zatrzymania osoby podejrzanej w trybie art. 244 § 1 kpk⁶ czy też polecenie dokonania tymczasowego zajęcia mienia ruchomego, o którym mowa w art. 295 kpk⁷. Z tego względu nie można bezkrytycznie przyjąć tezy, że w każdym przypadku „[...] cechą charakterystyczną poleceń jest to, iż, mimo że są to władcze oświadczenia woli, to nie wywołują one bezpośrednich skutków procesowych w sytuacji procesowej stron i innych uczestników postępowania”⁸.

⁵ T. Grzegorzczak, *Polskie...*, s. 371, 392–393, tenże, *Czynności procesowe w postępowaniu karnym*, Warszawa 1998, s. 8.

⁶ P. Starzyński, *Prosecution detention – remarks on the grounds of the constitution and convention for the protection of human rights and fundamental freedoms regulations*, [w:] E. Pływaczewski (red.), *Current problems of the penal law and criminology*, Białystok 2009, s. 627.

⁷ P. Starzyński, *Postępowanie zabezpieczające w polskim procesie karnym*, Warszawa 2007, s. 286, 297.

⁸ K. Woźniewski, *Polecenie sądu jako forma ingerencji w postępowanie przygotowawcze (aspekty formalne)*, [w:] S. Lelental, J. Kudrelek, I. Nowicka (red.), *Czynności dochodzeniowo-śledcze i działania operacyjne policji a rola sądu w postępowaniu przygotowawczym*, Szczecino 2008, s. 54.

Tego typu polecenia podlegają kontroli odwoławczej na mocy art. 302 § 2 i 3 kpk przez organ pozasądowy. Przepis ten legitymuje strony oraz osoby niebędące stronami do zaskarżenia w formie zażalenia czynności innych niż postanowienia i zarządzenia naruszające ich prawa, przy czym prokurator bezpośrednio przełożony sprawuje kontrolę instancyjną nad takimi czynnościami prokuratora. W przypadku podjęcia czynności przez organ nieprokuratorski postępowania przygotowawczego organem właściwym do rozpoznania zażalenia jest prokurator nadzorujący postępowanie przygotowawcze, co wynika z art. 465 § 3 kpk w związku z art. 467 § 1 kpk. „Artykuł 302 § 1 zawiera klauzulę dopełniającą, stanowiącą podstawę wniesienia zażalenia wtedy, gdy żaden inny przepis nie przewiduje wyrażenie zaskarżalności postanowienia lub zarządzenia”⁹. Omawiana regulacja odnosi się tylko do postępowania przygotowawczego, a nadto prawo zaskarżenia czynności w toku postępowania przygotowawczego obejmuje nie tylko „[...] czynności organu prowadzącego postępowanie, ale także czynności organu, któremu powierzono dokonanie określonych czynności w toku postępowania przygotowawczego, jak również czynności prokuratora w zakresie nadzoru nad postępowaniem”¹⁰. „Naruszenie prawa w ujęciu ogólnym (w obu powyższych przepisach) oznacza naruszenie prawa zarówno materialnego (karnego, cywilnego, administracyjnego), jak i procesowego, poprzez wadliwe zastosowanie albo niesłuszne niezastosowanie określonych przepisów”¹¹. Naruszenie prawa możliwe jest, zdaniem Sądu Najwyższego, jedynie w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez organ procesowy¹².

Z przytoczonych tez można zatem wysnuć wniosek, że polecenia prokuratora dokonania czynności procesowych powinny być dokumentowane w aktach głównych sprawy z uwagi na możliwość zaskarżenia takich poleceń i ich procesowy charakter. Wyraźnie przy tym należy zaznaczyć, że nie chodzi tu o polecenia związane z ukierunkowaniem postępowania przygotowawczego, przyjmujące postać planów śledztwa, ogólnych wskazań w zakresie dynamiki, rzetelności prowadzonego postępowania przygotowawczego. Owe polecenia, które muszą znajdować się w aktach głównych, a zatem być dostępne stronom i innym uczestnikom

⁹ S. Zabłocki, *Postępowanie odwoławcze w nowym kodeksie postępowania karnego*, Warszawa 1997, s. 171.

¹⁰ Z. Młynarczyk, *Postępowanie przygotowawcze (uwagi ogólne)*, „Prokuratura i Prawo”, 1995, nr 6, s. 12.

¹¹ W. Grzeszczyk, *Praktyczne aspekty gravamen w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo”, 2008, nr 11, s. 11.

¹² Postanowienie SN z dnia 22 lipca 2004 r., WZ 49/04, OSNKW z 2004 r., nr 10, poz. 93.

postępowania przygotowawczego, oczywiście w granicach i na zasadach określonych w art. 156 kpk, to polecenia związane z nakazaniem podjęcia konkretnych czynności procesowych rzutujących na sytuację prawną, w tym procesową tych podmiotów.

Podkreślić należy, że prokurator, wydający polecenie podjęcia czynności procesowej, jest wyłączony *ipso iure* z rozpoznania środka zaskarżenia na tę czynność, co wynika wprost z art. 40 § 1 pkt 6 kpk w związku z art. 47 § 1 kpk. Okoliczność wyłączająca go z pełnienia funkcji organu odwoławczego musi przecież być udokumentowana w aktach sprawy, co można osiągnąć poprzez włączanie do akt głównych takich poleceń. Poza tym, aby podmioty określone w art. 302 § 2 kpk mogły realizować swoje prawa, muszą mieć świadomość przysługujących im uprawnień, co wiąże się nie tylko z koniecznością dokumentowania poleceń prokuratorskich, ale również stosownego pouczenia ich o prawie do zaskarżenia owych poleceń.

Z istoty zasady informacji prawnej w jej względnej postaci, o której mowa w art. 16 § 2 kpk, wynika, że nakaz udzielenia informacji uczestnikom o ciążących obowiązkach i o przysługujących im uprawnieniach, w przypadku braku takiego ustawowego obowiązku, powinien być realizowany jedynie w miarę potrzeby, przy czym brak pouczenia nie może wywoływać ujemnych skutków procesowych dla uczestnika postępowania lub innej osoby, której to dotyczy, o ile w świetle okoliczności sprawy pouczenie takie było nieodzowne. Takie pouczenie ma dotyczyć „[...] ewentualnie jedynie uprawnień lub obowiązków bezpośrednio związanych z dokonywaną czynnością, a nie wszystkich możliwych, w tym i odległych uprawnień i obowiązków uczestnika procesu”¹³. „Przepis art. 16 § 2 k.p.k. nie nakłada na organy procesowe obowiązku czuwania nad szeroko rozumianym interesem stron, a tylko powinność informowania ich o tych uprawnieniach i obowiązkach, które łączą się bezpośrednio z treścią wydawanego orzeczenia, decyzji, czynności”¹⁴. Niewątpliwie realizacja czynności procesowej, przykładowo zasygnalizowanego zatrzymania osoby podejrzanej czy tymczasowego zajęcia mienia ruchomego, na skutek wydanego przez prokuratora polecenia wiąże się w sposób bezpośredni z realizacją uprzedniej czynności, a zatem polecenia kształtującego w wyniku podjęcia owych czynności sytuację prawną

¹³ Postanowienie SN z dnia 14 grudnia 1979 r., IV KZ 194/79, OSNKW z 1980 r., nr 2, poz. 19.

¹⁴ Postanowienie SN z dnia 12 sierpnia 2008 r., V KK 45/08, LEX nr 438427.

jej uczestników, tj. w omawianym kontekście stron i innych osób, o których mowa w art. 302 § 2 kpk.

Skoro nieprokuratorskie organy postępowania przygotowawczego mają obowiązek realizacji poleceń prokuratora, oczywiście o ile nie łączy się to z popełnieniem przestępstwa, a których realizacja może naruszać prawa stron i innych uczestników postępowania, to w przypadku uchybienia takim prawom, podmiotom tym przysługuje złożenie zaskarżenia w postaci zażalenia nie tylko na podjętą czynność nieprokuratorskich organów postępowania przygotowawczego, ale również na czynność przyjmującą postać polecenia jej dokonania.

Wymóg posługiwania się obiektywnymi kryteriami przy ocenie realizacji względnej zasady informacji prawnej, zwłaszcza z prawdopodobieństwem nieznamomości uprawnień wynikających z okoliczności, na co słusznie zwrócił uwagę Sąd Najwyższy, wskazując, że ocena ta nie może nosić znamion dowolności¹⁵, przemawia za celowością każdorazowego pouczenia uczestników czynności procesowych realizowanych na skutek wydanych poleceń przez prokuratora o ich wydaniu i przysługujących im uprawnieniach do zaskarżenia takich poleceń oraz dokumentowania w protokole podejmowanych czynności faktu ich realizacji na polecenie prokuratora oraz udzielenia stosownego pouczenia.

Takie postępowanie nie tylko przyczyni się do rzeczywistej realizacji zasady informacji prawnej w kształcie nadanym jej przez dyspozycję art. 16 § 2 kpk, ale również w pewnym zakresie udokumentuje okoliczność wydania polecenia realizacji czynności procesowej. Przepisy Kodeksu postępowania karnego nie przewidują bowiem formy wydawania poleceń, a zatem dopuszczalnym jest ich wydawanie ustne jak i pisemne, przy czym słusznie w literaturze przedmiotu podnosi się, że powinny one przyjmować postać pisemną, co uzasadnia się możliwością uniknięcia różnicy zdań co do treści polecenia ustnego, jak też walorem dowodowym formy pisemnej¹⁶. Unormowania procedury karnej nie nakładają obowiązku uzasadniania poleceń, a zatem zagadnienie to można rozpatrywać z punktu widzenia celowościowego¹⁷. Przytoczony na wstępie § 142 ust. 2 regulaminu obowiązuje prokuratora do potwierdzenia w odrębnie sporządzonej notatce urzędowej wydania polecenia w toku prowadzenia postępowania w niezbędnym, o którym mowa w art. 308

¹⁵ Postanowienie SN z dnia 17 marca 1993 r., II KR 36/93, OSNKW z 1993 r., nr 5–6, poz. 32.

¹⁶ K. Woźniewski, *Polecenie sądu jako...*, s. 57.

¹⁷ Tak w odniesieniu do poleceń sądu K. Woźniewski, *Polecenie sądu jako...*, s. 57.

kpk zakresie jego kierowania, przy czym obowiązek udokumentowania wydania polecenia realizuje się z chwilą złożenia o to wniosku funkcjonariusza policji albo innego uprawnionego organu.

Podkreślić należy, że akta postępowania przygotowawczego, tak główne, jak i podręczne, „[...] stanowią informację o działalności organu publicznego, jakim bez wątpienia jest prokuratura. Oznacza to, że na mocy art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zobowiązana jest ona do udostępnienia informacji, będących w jej posiadaniu”¹⁸. Nie ulega wątpliwości, że „[...] akta postępowania przygotowawczego stanowią informację o działalności organów publicznych, jak i prokuratora jako organu władzy publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wypełnia to więc dyspozycję art. 61 Konstytucji RP. Zgodnie więc z ust. 3 art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2 będące w posiadaniu takich informacji obowiązane są do ich udostępnienia”¹⁹.

Na zakończenie, odnosząc się do tytułu niniejszej publikacji, wskazać należy, że w praktyce nader rzadko takie polecenia, będące przedmiotem powyższych rozważań, włączane są do akt głównych sprawy, co, przy uznaniu zasadności podniesionych tez, nie stanowi właściwej praktyki, jako sprzecznej z przytoczonymi poglądami znajdującymi uzasadnienie prawne w przywołanych unormowaniach. Podkreślić należy, że przecież samo ujawnienie w aktach głównych postępowania wydanych wytycznych nie skutkuje automatycznie ich jawnością zewnętrzną, bowiem o udostępnieniu stronom akt sprawy stanowi art. 156 § 5 i 5a kpk. I tak, zgodnie z art. 156 § 5a kpk w toku postępowania przygotowawczego podejrzanemu i jego obrońcy udostępnia się akta sprawy w części zawierającej dowody wskazane we wniosku o zastosowanie albo przedłużenie tymczasowego aresztowania oraz wymienione w postanowieniu o zastosowaniu albo przedłużeniu tymczasowego aresztowania. Prokurator może odmówić zgody na udostępnienie akt w tej części tylko wówczas, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że narażałoby to na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia pokrzywdzonego lub innego uczestnika postępowania, groziłoby zniszczeniem lub ukryciem dowodów albo tworzeniem dowodów fałszywych, groziłoby uniemożliwieniem ustalenia i ujęcia współsprawcy czynu zarzucanego podejrzanemu lub sprawców innych czynów

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 maja 2008 r., II SA/Wa 2171/07, LEX nr 516084.

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 grudnia 2008 r., II SAB/Kr 64/07, LEX nr 529890.

ujawnionych w toku postępowania, ujawniałoby prowadzone czynności operacyjno-rozpoznawcze lub zagrażałoby utrudnieniem postępowania przygotowawczego w inny bezprawny sposób.

Podkreślić należy, że w przypadku zgłoszenia przez obrońcę lub samego podejrzanego oświadczenia o woli udziału w czynnościach procesowych, o których mowa w art. 315–317 kpk, nie może spotkać się z wezwaniem ich do sprecyzowania konkretnych czynności, w których planowany jest udział. Nie jest bowiem możliwym sprecyzowanie żądania udziału w konkretnych czynnościach, dlatego, uwzględniając dyrektywę lojalności procesowej, o której mowa w art. 16 § 2 kpk, zasadnym jest udzielanie informacji niezbędnych do skutecznego wykorzystywania uprawnień przewidzianych między innymi w art. 317 § 1 kpk warunkujących realizację prawa do obrony. Prokurator władny jest na mocy art. 317 § 2 kpk w szczególnie uzasadnionym przypadku postanowieniem odmówić dopuszczenia do udziału w czynności ze względu na ważny interes śledztwa, którym może być także konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa, w tym przede wszystkim bezpieczeństwa uczestników postępowania, przykładowo osób, które mają zostać przesłuchane w charakterze świadków. Słusznie pojęte bezpieczeństwo może zatem stanowić przesłankę zarówno odmowy udostępnienia akt sprawy, jak również dopuszczenia podejrzanego i jego obrońcy do udziału w czynnościach procesowych. Niemniej jednak, w sytuacji braku zagrożenia bezpieczeństwa, powinni oni mieć dostęp do akt postępowania, w tym informacji o wydanych poleceniach podjęcia czynności procesowych, co pozwoli na realizację prawa do obrony, w tym między innymi poprzez zainicjowanie kontroli tych poleceń i tym samym zasadności, legalności czy też prawidłowości przedsięwziętych działań przez organy państwowe.

STRESZCZENIE

W praktyce organów ścigania wytyczne, a zatem polecenia wydane przez organ sprawujący nadzór nad postępowaniem przygotowawczym, ale także wskazania dotyczące kierunku prowadzenia postępowania, niemalże zawsze przechowywane są w aktach podręcznych prokuratora oraz aktach kontrolnych policji. Niniejsza publikacja stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy praktyka taka jest właściwa, a zatem czy strony procesu karnego powinny mieć dostęp do takich wytycznych, zwłaszcza przy uznaniu dopuszczalności zaskarżenia niektórych poleceń wydawanych przez prokuratora.

Piotr Starzyński

GUIDELINES IN MAIN RECORDS OR REFERENCE RECORDS (CONTROL RECORDS)? REFLECTIONS BASED ON PROSECUTOR'S PRACTICE AND EXPERIENCES OF THE DEFENCE FROM THE POINT OF VIEW OF INTERNAL SECURITY

Guidelines in practice of law enforcement organs are orders given by the organ supervising preparatory proceedings, but also instructions concerning the direction of the conducted proceedings. In nearly all of the cases those guidelines are kept in prosecutor's reference records or in control records of the Police. The following publication tries to answer the question whether such practice is appropriate and whether parties of criminal proceedings should have access to the guidelines, especially in the context of possible appeal against some of prosecutor's orders.

KEY WORDS: *prosecutor's order, appeal against prosecutor's order, disclosure of prosecutor's order's content to proceeding's parties, safekeeping of guidelines, safekeeping of orders, internal security.*

Bibliografia

- Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, t.j. Dz. U. z 2008 r., nr 7, poz. 39 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 maja 2010 r., Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Dz. U. z 2010 r., nr 49, poz. 296.
- Zarządzenie nr 1426 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie metodyki wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych przez służby policyjne wyznaczone do wykrywania przestępstw i ścigania ich sprawców, Dz. Urz. KGP z 2005 r., nr 1, poz. 1.
- Postanowienie SN z dnia 22 lipca 2004 r., WZ 49/04, OSNKW z 2004 r., nr 10, poz. 93.
- Postanowienie SN z dnia 14 grudnia 1979 r., IV KZ 194/79, OSNKW z 1980 r., nr 2, poz. 19.
- Postanowienie SN z dnia 12 sierpnia 2008 r., V KK 45/08, LEX nr 438427.
- Postanowienie SN z dnia 17 marca 1993 r., II KR 36/93, OSNKW z 1993 r., nr 5–6, poz. 32.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 maja 2008 r., II SA/Wa 2171/07, LEX nr 516084.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 grudnia 2008 r., II SAB/Kr 64/07, LEX nr 529890.
- T. Grzegorzczuk, *Czynności procesowe w postępowaniu karnym*, Warszawa 1998.
- T. Grzegorzczuk, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2009.
- W. Grzeszczyk, *Praktyczne aspekty gravamen w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo”, 2008, nr 11.
- Z. Młynarczyk, *Postępowanie przygotowawcze (uwagi ogólne)*, „Prokuratura i Prawo”, 1995, nr 6.
- P. Starzyński, *Postępowanie zabezpieczające w polskim procesie karnym*, Warszawa 2007.
- P. Starzyński, *Prosecution detention – remarks on the grounds of the constitution and convention for the protection of human rights and fundamental freedoms regulations*, [w:] E. Pływaczewski (red.), *Current problems of the penal law and criminology*, Białystok 2009.
- K. Woźniewski, *Polecenie sądu jako forma ingerencji w postępowanie przygotowawcze (aspekty formalne)*, [w:] S. Lelental, J. Kudrelek, I. Nowicka, (red.), *Czynności dochodzeniowo-sledcze i działania operacyjne policji a rola sądu w postępowaniu przygotowawczym*, Szczytno 2008.
- S. Zabłocki, *Postępowanie odwoławcze w nowym kodeksie postępowania karnego*, Warszawa 1997.

Aleksandra Zięba

Niemcy i Polska wobec problemu terroryzmu. Analiza porównawcza

SŁOWA KLUCZOWE:

polityka bezpieczeństwa Niemiec, polityka bezpieczeństwa Polski, terroryzm, zwalczanie terroryzmu.

Wstęp

Republika Federalna Niemiec w odróżnieniu od Polski dotknięta była zarówno terroryzmem wewnętrznym, którego apogeum przypadło na lata 70. XX wieku, jak i terroryzmem międzynarodowym. Grupy wewnętrzne szczególnie Frakcja Czerwonej Armii (*Rote Armee Fraktion* RAF) i Ruch 2. Czerwca (*Bewegung 2. Juni*) znacząco wpłynęły na ukształtowanie się systemu antyterrorystycznego i kontrterrorystycznego w tym państwie¹. Jednak dopiero atak organizacji palestyńskiej Czarny Wrzesień podczas olimpiady w Monachium we wrześniu 1972 roku uzmysłowił władzom federalnym realność zagrożenia terroryzmem przychodzącym z zewnątrz. Odbicie zakładników zakończyło się ich śmiercią oraz śmiercią większości terrorystów. Akcja ta była przeprowadzona nieudolnie i wykazała pilną potrzebę stworzenia specjalnych jednostek kontrterrorystycznych².

¹ Zob. szerzej: B. de Graaf, *Evaluating Counterterrorism Performance: a Comparative Study*, New York 2011, s. 46–69 (rozdział: *The Federal Republic of Germany: Democracy under Fire*), M. Tomczak, *Przemoc i polityka: z dziejów skrajnej lewicy w RFN i Berlinie Zachodnim*, Poznań 1984, K. Pflieger, *Die Rote Armee Fraktion-RAF*, Baden-Baden 2004, W. Kraushaar (red.), *Die RAF und der linke Terrorismus*, II wydanie, Hamburg 2006.

² Por. K. Jałoszyński, *Zagrożenia fizycznej walki z zagrożeniami terrorystycznymi*, Warszawa 2010, s. 61.

Kolejna dekada upłynęła pod znakiem ekstremizmu kurdyjskiego i radykalizacji ugrupowań tureckich. Zagrożenie to również dzisiaj jest realne.

Polska nie miała takich doświadczeń, jednak istotną zmianą był rok 2001 i atak w USA na World Trade Center i Pentagon oraz konsekwencje tych zdarzeń w postaci nowo przyjętych: rezolucji Parlamentu Europejskiego, strategii Unii Europejskiej, które znacznie wpłynęły na ustawodawstwo krajowe oraz zaangażowanie w misję *Enduring Freedom* w Afganistanie i w wojnę w Iraku. Podstawą zmian dotyczących ustawodawstwa antyterrorystycznego dla Polski, jak również dla ustawodawstwa niemieckiego, była *Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2002 roku w sprawie zwalczania terroryzmu*³.

Obecnie wiele organizacji terrorystycznych, w tym sunnickie ruchy, jak Hamas (Islamski Ruch Oporu) czy Al-Kaida, traktują RFN przede wszystkim jako bazę dla rewitalizacji, rekrutacji, szkoleń (nowe technologie) oraz pozyskiwania środków finansowych na działalność na terenie Niemiec. Przypuszcza się również, że Polska może stać się w przyszłości idealnym schronieniem dla radykalnych ugrupowań, nie tylko powiązanych ze światowym dżihadem, ale również skrajnie nacjonalistycznych.

Zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 roku na World Trade Center i Pentagon dotknęły Niemcy w szczególny sposób. Trzech z czterech pilotów zamachowców żyło i studiowało w Niemczech, w tym lider ataku Mohammed Atta („komórka hamburska”). Znamiennym jest, że przed samym zamachem władzom udało się wykryć komórki islamistów i zapobiec potencjalnym atakom na terytorium Niemiec. W taki sposób unie możliwiono przeprowadzenie zamachów przez „komórkę frankfurcką”, która planowała ich dokonanie podczas dni świątecznych w Strasburgu. W grudniu 2001 roku federalny minister spraw wewnętrznych zdelegalizował działalność innych radykalnych ugrupowań islamskich, w tym Związku Islamskich Stowarzyszeń i Gmin e.V. Kolonia (Kalifatstaat ICCB), którego liderem był Metin Kaplan (zwany „Kalifem z Kolonii”). Pod koniec lipca 2002 roku zdelegalizowano stowarzyszenie Al-Aqsa e.V. również powiązane z Kaplanem. Kaplana wydalono z Niemiec do Turcji dopiero 12 października 2004 roku⁴. W Turcji za swoją działalność terrorystyczną i nawoływanie do obalenia państwa świeckiego i islamizacji

³ *Decyzja Rady ramowa z dnia 13 czerwca 2002 roku w sprawie zwalczania terroryzmu (2002/475/WSiS)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 22.6.2002, L164.

⁴ Zob. szerzej na temat radykalizacji postaw i zachowań mniejszości tureckiej w Niemczech: M. Sirseloudi, *The Meaning of Religion and Identity for Violent Radicalisation of the Turkish Diaspora in Germany*, „Terrorism and Political Violence”, 2013, Vol. 24, Nr 5, s. 807–824.

kraju – zarówno życia społecznego jak i politycznego – został skazany na karę dożywotniego więzienia. Jednak Najwyższy Sąd Apelacyjny w połowie lutego 2010 roku anulował ten wyrok. Kaplan nadal przebywa w więzieniu, odbywając karę za inne przestępstwa, jakich dokonał. Obok Abdullaha Öcalana (Partia Pracujących Kurdystanu PKK) uznawany jest za najgroźniejszego wroga państwa tureckiego. Warto zaznaczyć, że już 22 listopada 1993 roku zdelegalizowane zostały działające na terytorium RFN organizacje powiązane z kwestią kurdyjską, m.in.: Arbeiterpartei Kurdistan (Partia Pracujących Kurdystanu), Nationale Befreiungsfront Kurdistans (Narodowy Front Wyzwolenia Kurdystanu), stowarzyszenie Kurdistan-Komitee. Al-Aqsa po delegalizacji próbowała się reaktywować pod postacią m.in stowarzyszenia na rzecz pomocy dzieciom (YATIM-Kinderhilfe e.V. zdelegalizowane 30 sierpnia 2005 roku)⁵.

Według danych służb niemieckich na terenie Niemiec w 2001 roku przebywało prawie 31000 członków radykalnych organizacji islamistów, w tym 3000–4000 zbrojnych muzułmanów, gotowych do użycia siły⁶. Opublikowany 11 czerwca 2013 roku roczny raport Urzędu Ochrony Konstytucji (*Verfassungschutzbericht*) wydawany przez Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (*Bundesministerium des Innern*) za najgroźniejsze zagrożenie dla bezpieczeństwa RFN uznaje radykalne organizacje islamskie, szacując liczbę ich członków w 2012 roku na terenie Niemiec na 42550 (liczbę ekstremistów lewicowych oszacowano na 29700, a prawicowych – na 23150)⁷. Jednak nie pozyskano danych dotyczących sympatyzowania z organizacjami czy członkostwa w organizacjach takich jak: komórki Al-Kaidy, Islamsko-Kurdyjska Sieć Ansar al-Islam, Islamski Ruch Uzbekistanu, Boko Haram czy Islamska Unia Dżihadu⁸. Przykładami obrazującymi zagrożenie była sprawa grupy z Sauerlandu, sympatyków Islamskiej Unii Dżihadu (*Islamische Jihad Union, IJU*) i udaremnienie próby zamachu terrorystycznego na pociąg w Nadrenii Westfalii 31 lipca 2006 roku. Czterech terrorystów (zatrzymanych w 2007 roku) zostało skazanych 4 marca 2010 roku przez sąd krajowy (*Oberlandesgerichts*) w Düsseldorfie na kary więzienia od 5 do 12 lat. Znamienne było to, że wszyscy skazani byli urodzeni w Niemczech, a ich indoktrynację monitorowało Multikultur Haus w Neu-Ulm (zakazane w 2005 r.) i Islamskie

⁵ Zob. Bundesministerium des Innern, *Verfassungschutzbericht* 2012, Berlin 2013, s. 30–32.

⁶ Y. Alexander, *Counterterrorism Strategies. Successes and Failures of Six Nations*, Waszyngton 2006, s. 197.

⁷ *Verfassungschutzbericht* 2012..., s. 56, 154 i 233.

⁸ Tamże, s. 233.

Centrum Informacyjne Ulm (rozwiązane we wrześniu 2007 r.); dodatkowo przeszli oni w 2006 roku szkolenie wojskowe w Pakistanie⁹.

Struktura systemu bezpieczeństwa wewnętrznego Republiki Federalnej Niemiec jest diametralnie inna od struktury systemu Polski. Nie tylko ze względu na uwarunkowania historyczne i konstelacje międzynarodowe, ale przede wszystkim ze względu na strukturę terytorialną państwa. Niemieckie instytucje bezpieczeństwa są zorganizowane na szczeblu federalnym. Oznacza to, że szesnaście subsystemów federacji¹⁰ – Landów (*Länder*) – ma swoje własne siły policyjne, jak również swoje służby wywiadowcze i organy ścigania. Istnieje wyraźna różnica między policją a służbami wywiadowczymi oraz między policją a wojskiem. Przed zjednoczeniem głównymi zadaniami sił zbrojnych RFN była przede wszystkim obrona terytorium (*Landesverteidigung*). Bundeswehra była wyłącznie armią o charakterze obronnym, opartą na powszechnym obowiązku służby wojskowej i zakotwiczoną w NATO. Potwierdzono tę zasadę konstytucyjnie w 1968 roku w art. 87a Ustawy Zasadniczej¹¹. Rząd niemiecki nie angażował się militarnie na arenie międzynarodowej,

⁹ Zob. *Urteil im Terrorprozess Gericht verhängt hohe Haftstrafen gegen Sauerland-Gruppe*, „Der Spiegel” (on-line) z dn. 4 marca 2010 r., L. Hering, *Keine Milde für islamistische Terroristen*, WRD.de (źródło: http://www1.wdr.de/themen/archiv/sp_sauerlandgruppe/sauerlandgruppe100.html (dostęp: 12.01.2013)). Por. B. Hołyst, *Zwalczanie terroryzmu w Niemczech*, [w:] B. Hołyst, M. Goc (red.), *Terroryzm w poglądach społeczeństwa polskiego*, Warszawa 2011, s. 93–96.

¹⁰ Pojęcie „subsystemu” i „suprasystemu” używane na określenie konstrukcji państw federalnych za: J.G. Millerem (*Living Systems*, New York 1978), w literaturze polskiej: J.W. Tkaczyński, zob. M. Bankowicz, J.W. Tkaczyński, *Oblicza współczesnego państwa*, Toruń 2003, s. 124–134.

¹¹ Art. 87a: „(1) Federacja tworzy siły zbrojne dla obrony. Ich liczebność oraz podstawowe założenia ich organizacji muszą wynikać z budżetu. (2) Siły zbrojne mogą być poza obroną użyte tylko wtedy, gdy ustawa zasadnicza to wyraźnie dopuszcza. (3) Siły zbrojne mają w stanie obrony i w stanie napięcia uprawnienie do ochrony obiektów cywilnych i spełniania zadań regulacji ruchu, o ile jest to konieczne dla wykonania ich zadania obronnego. Ponadto siłom zbrojnym w stanie obrony i w stanie napięcia może być powierzona ochrona obiektów cywilnych także dla wsparcia środków policyjnych; siły zbrojne współdziałają wtedy z właściwymi władzami. (4) Dla odparcia niebezpieczeństwa grożącego istnieniu bądź wolnościowemu demokratycznemu porządkowi ustrojowemu Federacji lub któregoś z krajów, Rząd Federalny w przypadku zaistnienia przesłanek z artykułu 91 ust. 2, jeśli siły policyjne i Federalna Straż Graniczna nie wystarczają, może dla wsparcia policji i Federalnej Straży Granicznej użyć sił zbrojnych do ochrony obiektów cywilnych i zwalczania zorganizowanych, uzbrojonych wojskowo powstańców. Użycie sił zbrojnych należy wstrzymać, jeśli zażąda tego Parlament Federalny lub Rada Federalna”, za: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 2010.

natomiast udzielał pomocy humanitarnej. Niechęć elit do udziału w operacjach wojskowych była kompensowana przez udzielanie finansowego i logistycznego wsparcia. Metoda ta szczególnie aktywnie była praktykowana przez rząd Helmuta Kohla i Hansa Dietricha Genschera aż do początku lat 90. XX wieku (tzw. polityka książeczki czekowej)¹².

Z początkiem lat 90. koalicja rządząca CDU/CSU/FDP wyraźnie opowiadała się za zwiększoną rolą RFN w kwestiach utrzymania pokoju i bezpieczeństwa, również wewnątrz kraju, m.in. w reagowaniu kryzysowym (przede wszystkim podczas katastrof naturalnych). Postulowano udział oddziałów Bundeswehry w misjach pokojowych ONZ poza obszarem NATO. Warto zaznaczyć, że opozycyjna SPD była temu przeciwna i odwołała się do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał orzekł 12 lipca 1994 roku, że oddziały niemieckie mogą brać udział w misjach i operacjach prowadzonych przez organizacje międzynarodowe (ONZ, NATO, UZE). Każdorazowo jednak decyzja taka musi uzyskać aprobatę Bundestagu¹³. Trybunał stwierdził, że art. 87a Ustawy Zasadniczej nie ogranicza powoływania się na art. 24 ust. 2 (udział Niemiec w systemach bezpieczeństwa zbiorowego)¹⁴ jako podstawy prawnej do użycia niemieckich oddziałów zbrojnych w operacjach NATO poza obszarem jego odpowiedzialności (*out of area*). Od połowy lat 90. doktryna bezpieczeństwa włączyła do zadań Bundeswehry oprócz obrony kraju i sojuszników, udział w operacjach *out of area*. Ma to znaczenie dla zaangażowania Niemiec w militarne zwalczanie terroryzmu.

Konsekwencją tych uwarunkowań wewnętrznych jest kompleksowe zinstytucjonalizowanie 39 organów oraz ministerstw, zaangażowanych w przeciwdziałanie terroryzmowi. Istnieją również agencje o charakterze ponadlandowym rozproszone na terytorium całego państwa. Wpływa to niekorzystnie na komunikowanie się między wszystkimi zaangażowanymi podmiotami.

W Polsce naczelne miejsce w systemie antyterrorystycznym odrywa Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego odpowiadająca za rozpoznanie i wykrywanie przestępstw terroryzmu oraz zapobieganie im, a także

¹² P. Pietrzak, *Bundeswehra w operacjach międzynarodowych. Podstawy prawne, stan obecny, perspektywy*, Warszawa 2004, s. 8–10.

¹³ *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis zum 1994*, Köln, 1995, s. 1071–1080.

¹⁴ Art. 24 ust. 2: „Federacja może dla zachowania pokoju włączyć się do systemu wzajemnego bezpieczeństwa zbiorowego; ze względu na to zezwoli ona na ograniczenia swoich zwierzchnich praw, które wprowadzą i zapewnią pokojowy i długotrwały ład w Europie oraz między narodami świata”, za: *Grundgesetz*...

Agencja Wywiadu odpowiedzialna za rozpoznawanie terroryzmu międzynarodowego¹⁵. Funkcję koordynującą wymianę informacji między służbami pełni, powołane 1 października w 2008 roku, Centrum Antyterrorystyczne (CAT) umiejscowione w ABW. Natomiast do struktur zwalczania terroryzmu na poziomie strategicznym zalicza się: Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych, Międzyresortowy Zespół ds. Zagrożeń Terrorystycznych¹⁶ i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa¹⁷.

Regulacje prawno-karne

28 sierpnia 2006 roku wprowadzono zmianę do niemieckiej Ustawy Zasadniczej z 23 maja 1949 roku do rozdziału VII dotyczącego ustawodawstwa federalnego – w punkcie 9a zapisano, że za obronę przed terroryzmem międzynarodowym odpowiedzialny jest Federalny Urząd Policji Kryminalnej (*Bundeskriminal Amt*, BKA), gdy problem dotyczy więcej niż jednego landu oraz może podjąć działania na prośbę krajowych instytucji policyjnych. Dodatkowo w punkcie 10. podkreślono rolę współpracy między policjami kryminalnymi, w sprawach ochrony konstytucji, ochrony przed działaniami z użyciem siły lub groźbą jej użycia, zagrażającymi

¹⁵ Ustawa z dnia 24 maja 2002 o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z dnia 14 czerwca 2002 r.).

¹⁶ Utworzony na podstawie Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 162 z 26 października 2006 r., który ma zapewniać współdziałanie administracji rządowej w zakresie współdziałania, rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. Przewodniczącym gremium jest Minister Spraw Wewnętrznych, zastępcami zaś Minister Finansów, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Zagranicznych oraz Minister Sprawiedliwości. W skład zespołu wchodzi również sekretarze lub podsekretarze stanu w MSW, Sekretarz Kolegium do spraw Służb Specjalnych, Szef Obrony Cywilnej Kraju, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu, Szef Biura Ochrony Rządu, Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Szef Służby Wywiadu Wojskowego, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Szef Służby Celnej, Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa lub osoba go zastępująca. Na posiedzenia zapraszany jest również szef BBN. Więcej: www.antyterroryzm.gov.pl

¹⁷ Zob. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz. U. z dnia 22 kwietnia 2011 r.); Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (on-line), www.rcb.gov.pl; A. Podolski, *Miejsce Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w systemie bezpieczeństwa antyterrorystycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2, s. 141–148.

zagranicznym interesom Niemiec. Zobowiązano także RFN do udziału w międzynarodowym zwalczaniu przestępczości¹⁸.

Z kolei w niemieckim kodeksie karnym (*Strafgesetzbuch*) z 13 listopada 1998 roku przepisy dotyczące terroryzmu zawarte są w części szczegółowej w rozdziale I zatytułowanym „Wojna napastnicza, zdrada i zagrożenia demokratycznego państwa prawa”. W § 89a dotyczącym przygotowania poważnej przemocy wywrotowej, to przestępstwo zagrożono karą pozbawienia wolności do lat trzech lub grzywną; w § 129a traktującym o tworzeniu związków terrorystycznych¹⁹, kara główna to pozbawienie wolności od roku do lat dziesięciu, w § 129b rozszerzono zapisy paragrafów 129 (o tworzeniu organizacji przestępczych) i 129a o przestępcach i grupach terrorystycznych działających zagranicą Niemiec. Tylko w latach 1996–2002 sądy niemieckie z mocy § 129a kodeksu karnego skazały 28 osób²⁰.

Zgodnie z paragrafami 89a i 89b niemieckiego Kodeksu karnego karane jest przygotowanie, usiłowanie i dokonanie aktu poważnej działalności wywrotowej rozumianej jako przemocy przeciwko życiu (morderstwo – § 211 i zabójstwo – § 212), wolności osobistej (uprowadzenie człowieka w celu szantażowania osób trzecich – § 239a, wzięcie zakładnika – § 239b), istnieniu lub bezpieczeństwu państwa, organizacjom międzynarodowym lub zasadom konstytucyjnym RFN. Według paragrafów 129a i 129b karze podlega zakładanie organizacji terrorystycznych, których celem jest mordowanie lub które powodują nieumyślne powodowanie śmierci, ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości, przestępstwo przeciwko wolności osobistej, jak: uprowadzenie osoby w połączenie z szantażem, branie zakładników, działania wymierzone w środowisko oraz działania, które powodują poważne szkody fizyczne tudzież psychiczne dla drugiego człowieka (podpalenia, niebezpieczna ingerencja w komunikację kolejową, wodną i powietrzną, sprowadzenie niebezpieczeństwa zatrucia)²¹.

¹⁸ *Grundgesetz*....

¹⁹ Paragraf ten zatytułowany *Bildung terroristischer Verениunigen* został wprowadzony ustawą z dnia 18 sierpnia 1976 roku w odpowiedzi na działalność neolewicowych ugrupowań terrorystycznych pierwszej fali Frakcji Czerwonej Armii (w szczególności działalności Andreasa Baadera i Ulrike Meinhof) i drugiej fali RAF (Ruch 2. Czerwca). Zob. E.M. Guzik-Makaruk, *Rozwiązania materialno-prawne w obszarze penalizacji terroryzmu w Republice Federalnej Niemiec i Austrii na tle decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu*, [w:] K. Indeck, P. Potejko (red.), *Terroryzm: materia ustawowa*, Warszawa 2009, s. 60–61.

²⁰ Tamże.

²¹ *Strafgesetzbuch (StGB)*, dostępne na stronie Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości, źródło: URL www.gesetze-im-internet.de/stgb (dostęp: 2.11.2012); zob. S. Pikulski,

Natomiast określenie, w jakich sytuacjach można tymczasowo aresztować podejrzanego o terroryzm wraz z procedurą zatrzymania, znajduje się w Kodeksie postępowania karnego (*Strafprozessordnung*) z 7 kwietnia 1987 r. (rozdział IX „Aresztowanie i zatrzymanie”). Organ dokonujący aresztowania musi wystąpić o pisemną zgodę do właściwego sądu. Podstawa do aresztowania wedle § 112 niemieckiego kpk powstaje, gdy zaistnieje bezpośrednie podejrzenie popełnienia przestępstwa oraz gdy wystąpi jedna z trzech przesłanek dodatkowych: sprawca zbiegł, ukrywa się (lub istnieje takie podejrzenie) lub występuje groźba mataczenia. W przypadku, gdy sprawa dotyczy przestępstwa z § 89a kk wówczas do wydania nakazu aresztowania wystarczy bezpośrednie podejrzenie popełnienia przestępstwa. Aresztowanie tymczasowe trwa do 6 miesięcy, sąd apelacyjny może przedłużyć ten okres²².

W Polsce definicja przestępstwa o charakterze terrorystycznym została wprowadzona 16 kwietnia 2004 roku do kodeksu karnego w art. 115 § 20 (nowelizacja kk weszła w życie z 1 maja 2004 roku). Był to wymóg wspomnianej decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 roku w sprawie zwalczania terroryzmu. Według wprowadzonego artykułu przestępstwo o charakterze terrorystycznym jest to przestępstwo kierunkowe, popełniane w zamiarze bezpośrednim o szczególnym zabarwieniu (*cum dolo colorato*) zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 5. Czyn ten popełniany w jednym z trzech wskazanych alternatywnie celów: „1) poważnego zastraszenia wielu osób; 2) zmuszenia organu Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonej czynności; 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce RP, innego państwa lub organizacji międzynarodowej, a także groźba popełnienia takiego czynu”²³. Ustawodawca przewidział szereg sankcji karnych za wiele przestępstw umyślnych, które mogą być następstwem działań o charakterze terrorystycznym lub też same w sobie stanowić naruszenie prawa. Zawarte są one w rozdziałach XVI–XXI, XXIII, XXXIX, XXX, XXXII,

Prawne środki zwalczania terroryzmu, Olsztyn 2000, s. 102–104, E.M. Guzik-Makaruk, dz. cyt., s. 63–65.

²² *Strafprozessordnung* (StPO), strona Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości, źródło: URL <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stpo/gesamt.pdf>, (dostęp: 2.11.2012).

²³ Zob. art. 115, *Kodeks karny. Kodeks Postępowania karnego*, wydanie 19., edycja prokuratorska, Warszawa 2011, zob. szerzej: K. Indeck i (red.), *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań/Białystok/Łódź 2006.

XXXIII, XXXV Kodeksu karnego²⁴. Warto wyróżnić art. 65. kk (rozdz. VI „Zasady wymiary kary i środków karnych”), przewidujący zaostrezenie kary: kara powyżej dolnej granicy aż do górnej granicy zwiększonej o połowę; art. 258. kk (rozdz. XXXII „Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu”) dotyczy udziału w grupie o charakterze zbrojnym, mającej na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat. Natomiast paragraf 4 tegoż artykułu przewiduje karę nie krótszą niż 3 lata za założenie grupy terrorystycznej bądź kierowanie nią. Penalizacja finansowania terroryzmu znalazła wyraz w noweli listopadowej z 2009 roku²⁵ i art. 165a kk, który wszedł w życie 19 kwietnia 2010 roku (rozdz. XX „Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu”). Gromadzenie, przekazywanie, oferowanie środków płatniczych, instrumentów finansowych, papierów wartościowych, wartości dewizowych, praw majątkowych lub innego mienia ruchomego lub nieruchomości w celu finansowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12²⁶. Polską ustawę karną stosuje się do cudzoziemca, który popełnił za granicą przestępstwo o charakterze terrorystycznym (art. 110 kk § 1). Natomiast definicję aktu terrorystycznego odnaleźć można było już w 2000 roku w Ustawie o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł z 16 listopada 2000 roku w art. 2 pkt. 7. Przez akt terrorystyczny rozumie się przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne (nawiązanie do rozdz. XVI kk), przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu, zamach na życie prezydenta (art. 134 kk) lub napaść i znieważenie przedstawiciela obcego państwa (art. 136 kk).

²⁴ Zob. szerzej, C. Sońta, *Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w prawie polskim*, K. Indeck, P. Potęjko (red.), dz. cyt., s. 146–170; K. Jałoszyński, *Uwarunkowania prawne i organizacyjne działań Policji wobec zagrożenia terroryzmem*, [w:] B. Hołyst, M. Goc (red.), dz. cyt., s. 104–108.

²⁵ Nowelą listopadową zwykło określać się pakiet zmian uchwalonych w drugiej połowie 2009 roku: Ustawy z 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw. Była to kontynuacja zmian wprowadzanych w drugiej połowie roku, nowelizujących między innymi: Ustawę o przeciwdziałaniu prowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu z 16 listopada 2000 roku (Dz. U. z 2010 r., nr 46, poz. 276), zob. szerzej: R. Zawłocki, *Nowela „listopadowa” Kodeksu karnego*, „Monitor Prawniczy”, 2010, nr 12, s. 1–7.

²⁶ Zob. *Kodeks karny*...

Niemieckie pakiety antyterrorystyczne

Atak na wieże World Trade Center i Pentagon uświadomił RFN wzrost tzw. zagrożeń asymetrycznych dla państw. Dało to wyraz w przyjęciu przez rząd federalny pierwszego „pakietu antyterrorystycznego” (*Anti-Terror Paket*) 19 sierpnia 2001 roku oraz uchwaleniu przez Bundestag drugiego „pakietu antyterrorystycznego” 14 grudnia 2001 roku oraz wytyczeniu nowych kierunków w polityce obronnej (maj 2003 roku)²⁷. Pakiety dotyczyły wzmocnienia kompetencji instytucji zajmujących się m.in. zbieraniem informacji o grupach radykalnych, monitorowaniem aktywności finansowej grup podejrzanych o terroryzm oraz śledzeniem działalności grup powiązanych międzynarodową przestępczością zorganizowaną (Federalny Urząd Ochrony Konstytucji/*Bundesverfassungsschutz* BfV, BKA), wywiadem (Niemiecka Federalna Służba Wywiadowcza/*Bundesnachrichtendienst*, BND) i kontrolą graniczną (Federalna Straż Graniczna/*Bundesgrenzschutz*, BGS). Pakiety przewidywały również zmiany w prawie dotyczącym kontroli dowodów osobistych, zaostrzeniu ustawy o stowarzyszeniach oraz zaostrzeniu prawa przyznawania azylu, wiz i pozwolenia na tymczasowy pobyt osobom podejrzanym o działalność terrorystyczną. Obostrzono też zasady bezpieczeństwa podróżowania samolotem²⁸. Drugi pakiet z grudnia 2001 roku wprowadził około 17 zmian ustaw dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego Niemiec i był finansowany z budżetu państwa na rok 2002.

Założenia pakietów antyterrorystycznych były stopniowo wprowadzane w kolejnych ustawach (*Anti-Terror Gesetze*). Najważniejszymi regulacjami były: ustawa o zwalczaniu terroryzmu (*Terrorismusbekämpfungsgesetz*, TBG), która weszła w życie 11 stycznia 2002 roku i ustawa uzupełniająca zwalczanie terroryzmu z 10 stycznia 2007 roku (*Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz*, TBEG)²⁹. Pozostałe zmiany dotyczyły m.in. wprowadze-

²⁷ Zob. szerzej: P. Struck, *Wytyczne na temat polityki obronnej dla zakresu działania federalnego Ministra Obrony*, Berlin, 21 maja 2003, [w:] M. Medeński, P. Pietrzak, *Polityka bezpieczeństwa Niemiec w świetle zagrożeń terroryzmu międzynarodowego: ewolucja i perspektywy*, Warszawa/Toruń 2003, s. 40–64.

²⁸ *Neue Befugnisse für die Geheimdienste/Schärfere Bestimmungen bei der Einreise von Ausländern /Biometrische Merkmale in Pässen zulässig*, „Pressemitteilung des Bundesrates”, Nr 299/2001 vom 20.12.2001, www.bundesrat.de/pr/pr299_01.html (dostęp: 5.12.2012), O. Lepsius, *Freiheit, Sicherheit und Terror: Die Rechtslage in Deutschland*, „Leviathan”, Vol. 32, Issue 1, s. 64–88.

²⁹ *Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) vom 9. Januar 2002*, „Bundesgesetzblatt”, Teil 1, Nr 3 vom 11.1.2002, s. 361–395, *Gesetz zur*

nia ustawy dotyczącej bezpieczeństwa lotów (14 stycznia 2005 roku)³⁰; ustawy regulującej wymianę i pozyskiwanie informacji przez służby policyjne i wywiadowcze federacji i poszczególnych landów (31 grudnia 2006 roku)³¹, oraz zwalczania finansowania terroryzmu, w tym prania brudnych pieniędzy (*Geldwäschekämpfungsgesetz* z 14 sierpnia 2002 roku, uzupełniona 13 sierpnia 2008 roku)³². Od listopada 2006 roku trwały prace nad nową regulacją przetwarzania danych teleinformatycznych, namierzania i rozpoznania sieci informatyczno-telefonicznych wykorzystywanych przez osoby podejrzane o działalność terrorystyczną. W oparciu o nie znowelizowano ustawę o zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego (TBEG), wprowadzono nowe regulacje do prawa telekomunikacyjnego³³ oraz poprawki do kk (§ 89a i § 89b), zwane „prawem do ścigania przygotowania ciężkiej przemocy wywrotowej”³⁴. Dodatkowo podkreślono ustawowo 25 grudnia 2008 roku kompetencje BKA dotyczące ochrony przed zagrożeniami terroryzmem międzynarodowym³⁵.

W roku 2011 zmieniono także ustawę o ochronie konstytucji federalnej, przedłużając tymczasowe przepisy rozszerzające uprawnienia Urzędu Ochrony Konstytucji, w tym dotyczące pozyskiwania informacji o podejrzanych od przewoźników lotniczych, instytucji finansowych i firm telekomunikacyjnych. W zmianach tych zobowiązano się do 10 stycznia 2016 roku powołać zespół ekspertów na mocy decyzji Bundestagu, który miałby dokonać ewaluacji wszystkich ustaw dotyczących terroryzmu³⁶.

Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes (Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz) vom 5. Januar 2007, „Bundesgesetzblatt”, Teil 1, Nr 1 vom 10.1.2007, s. 2–9.

³⁰ *Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben vom 11 Januar 2005, „Bundesgesetzblatt”, Teil 1, Nr 3 vom 14.1.2005, s. 78–87.*

³¹ *Gesetz zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame-Dateien-Gesetz) vom 22. Dezember 2006, „Bundesgesetzblatt”, Teil 1, Nr 66 vom 30.12.2006, s. 3409–3415.*

³² *Gesetz zur Ergänzung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschekämpfungsgesetz) vom 13 August 2008, „Bundesgesetzblatt”, Teil 1, Nr 37 vom 20.08.2007, s. 1690–1707.*

³³ *Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG (VDSG) vom 21 Dezember 2007, „Bundesgesetzblatt”, Teil 1, Nr 70 vom 31.12.2007, s. 3198–3211.*

³⁴ *Strafgesetzbuch (StGB)*, dostępne na stronie Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości, źródło: www.gesetze-im-internet.de/stgb (dostęp: 2.12.2012).

³⁵ *Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch Bundeskriminalamt vom 25 Dezember 2008, „Bundesgesetzblatt”, Teil 1, Nr 66 vom 31.12.2008, s. 3083–3094.*

³⁶ *Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetz vom 7 Dezember 2011, „Bundesgesetzblatt”, Teil 1, Nr 64 vom 13.12.2011, s. 2576–2581.*

Główną ideą reorganizacji systemu było połączenie (*Vernetzung*), usprawnienie współpracy między policją, służbami wywiadowczymi i wojskowymi, aby zoptymalizować efektywność systemu antyterrorystycznego, usprawnić pozyskiwanie informacji, wymianę *know-how* i zapoznać ze sposobami pracy różne służby.

Nowa jakość, jaką wniosły ataki Al-Kaidy, uwydatniła niezbędność współpracy z innymi państwami w kwestiach związanych z bezpieczeństwem. Niemcy i Polska solidarnie z USA opowiedziały się przeciwko nowemu zagrożeniu – terroryzmowi międzynarodowemu, którego zwalczanie wymaga aktywnego zaangażowania militarnego. Kanclerz Gerhard Schröder w swoim oświadczeniu w Bundestagu 11 października 2001 roku podkreślił, że Niemcy muszą odejść od prowadzenia wyłącznie polityki tzw. „książeczki czekowej”. Wskazał, że w dotychczasowej działalności międzynarodowej zjednoczone Niemcy koncentrowały się przede wszystkim na środkach polityczno-dyplomatycznych i gospodarczych. Nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa zmuszają RFN do przyjęcia na siebie większej odpowiedzialności, w tym militarnej, za sprawy światowe. Polska jednak bardziej aktywnie zaangażowała się w pomoc dla USA. Już 9 dni po zamachach na WTC i Pentagon prezydent RP Aleksander Kwaśniewski w liście do Georga W. Busha zadeklarował gotowość do współpracy w budowie koalicji antyterrorystycznej i wzięcia udziału przez polskich żołnierzy w militarnych operacjach USA. Z inicjatywy prezydenta Polski odbyła się 6 listopada 2001 roku w Warszawie konferencja w sprawie zwalczania terroryzmu, w której udział wzięło 16 prezydentów państw Europy Środkowej i Południowej oraz m.in. obserwatorzy z Rosji i Turcji. Przyjęto na niej deklarację wyrażającą bezwarunkowe poparcie dla działań podejmowanych przeciw terroryzmowi oraz plan działania przeciw terroryzmowi. Na wiosnę 2002 roku polskie jednostki dołączyły do międzynarodowych sił ISAF w Afganistanie, również w 2003 roku Polska stała się członkiem koalicji przeciwko Irakowi.

Niestety, w Polsce nie przyjęto ustawy antyterrorystycznej, która mogłaby się stać podstawą chociażby do wypracowania spójnej definicji terroryzmu, wprowadzenia kategoryzacji wydarzeń o charakterze terrorystycznym oraz naszkicowania podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi służbami zajmującymi się problematyką zwalczania terroryzmu. Współpraca dotychczasowa oparta jest na podstawie przepisów ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa i Agencji Wywiadu. Pozostałe zaś służby zaangażowane w system przeciwdziałania terroryzmowi zmuszone są zawierać specjalne porozumienia, aby ułatwić przepływ i wymianę informacji. Specjalna ustawa antyterrorystyczna mogłaby

nadać uprawnienia koordynatora wymiany informacji w tym systemie Centrum Antyterrorystycznemu, którego podstawą funkcjonowania jest § 3, ust. 1 pkt 8a Zarządzenia nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2002 roku w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (zmienione Zarządzeniem nr 102 z dn. 17 września 2008 r.). Regulacje prawne i kompetencje poszczególnych służb są rozproszone, ich dekompozycja sprzyja trudnościom komunikacyjnym i w niejednoznaczny sposób definiują postępowanie, szczególnie gdy zaistnieje potrzeba współpracy między służbami³⁷.

Instytucje

Rolę wiodącą w Niemczech pełni Federalny Urząd Policji Kryminalnej (BKA), podlegający Wydziałowi Bezpieczeństwa Państwa Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (*Abteilung ST – Polizeilicher Statsschutz*, BMI). Na szczeblu krajowym wyodrębnia się Landową Policję Kryminalną (*Landes Kriminal Amt*, LKA), powstałą na mocy ustawy z 15 marca 1951 roku (nowelizacja 7 lipca 1997 r.)³⁸. Jeżeli zagrożenie terrorystyczne nie znajduje definicji w przepisach prawa federalnego, wtedy odpowiedzialne są policje landowe. LKA zobowiązane są do tworzenia lokalnych baz danych i przekazywania informacji do BKA. Współpraca odbywa się poprzez oficerów łącznikowych oraz wydziały analiz. Dodatkowym elementem wspierającym pracę analityczną jest Wydział Bezpieczeństwa Państwa w BMI.

BKA w zakresie zwalczania terroryzmu odpowiedzialna jest za: zwalczanie przestępczości zorganizowanej, zwalczanie terroryzmu międzynarodowego (w zakresie przewidzianym w Ustawie Zasadniczej), całodobowy monitoring sytuacji w kraju i na zewnątrz, koordynację krajowych działań antyterrorystycznych, współpracę międzynarodową, wymianę informacji w ramach wewnętrznego systemu informacji policji niemieckiej (INPOL), z Międzynarodową Organizacją Policji (Interpol) i Europejskim Urzędem Policji (Europol), analizę i przetwarzanie informacji, prowadzenie obserwacji osób oraz rejestrów lotniczych, organizowanie

³⁷ Por.: L.K. Paprzycki, *Czy Polsce potrzebna jest ustawa antyterrorystyczna?*, [w:] K. Indeck, P. Potejko, dz. cyt. s. 6–10; P. Chomentowski, P. Tchorzewski, *Ustawa antyterrorystyczna. Próba analizy*, [w:] tamże, s. 11–14.

³⁸ *Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtsgesetz BKAG)* vom 7. Juli 1997, „Bundesgesetzblatt”, Teil 1, Nr 64 vom 10 Juli 1997, s. 1650–1664.

szkoleń dla różnych służb, ochronę konstytucyjnych organów państwa, prowadzenie badań i doskonalenie technologii. BKA kontroluje również graniczny ruch osobowy i przepływ towarów, zajmuje się nielegalnym przekraczaniem granic (granice są patrolowane do 30 km w głąb kraju), jest także odpowiedzialna za bezpieczeństwo portów lotniczych (z wyjątkiem portów lotniczych w Nadrenii-Westfalii)³⁹.

Koordinacja na szczeblu suprasystemu niemieckiego odbywa się za pomocą wyspecjalizowanych organów w przetwarzaniu i dystrybuowaniu informacji w ramach Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, takich jak Wspólne Centrum Zwalczenia Terroryzmu (*Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum*, GTAZ), powołanego w grudniu 2004 roku⁴⁰, Wspólne Centrum Internetu (*Gemeinsames Internet Zentrum*, GIZ)⁴¹, powołanego z początkiem 2007 roku do spraw cyberterroryzmu i powstałej na mocy ustawy 30 marca 2007 roku wspólnej dla służb bezpieczeństwa bazy danych, Antyterrorystycznej Bazy Danych (*Antiterrordatei*, ATD)⁴². Instytucją w Polsce o podobnych kompetencjach jest Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL umiejscowiony w Departamencie Bezpieczeństwa Teleinformatycznego Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Ważnym zadaniem tego zespołu jest zarządzanie mechanizmem wczesnego ostrzegania o zagrożeniach w sieci Internet ARAKIS-GOV od 2005 roku⁴³.

Niemieckie GTAZ i GIZ w szczególności zajmują się problematyką fundamentalizmu islamskiego. W ramach GTAZ pracuje prawie 190 osób z BKA, BfV, BND, urzędów kryminalnych i konstytucyjnych landów, policji federalnej (BP), Urzędu Celnego (*Zollkriminalamt*), kontrwywiadu wojskowego (*Militärischer Abschirmdienst* MAD), Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF) oraz generalnych urzędów federalnych. Zadania podstawowe zostały roz-

³⁹ Strona internetowe BKA www.bka.de.

⁴⁰ Wspólne Centrum Zwalczenia Terroryzmu zob. na stronach Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, źródło: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismus/mgtaz.pdf?__blob=publicationFile (dostęp: 24.12.2012).

⁴¹ Wspólne Centrum Internetu zob. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismus/giz.pdf?__blob=publicationFile (dostęp: 23.12.2012).

⁴² *Gesetz zur Errichtung gemeinsamer Dateien...*

⁴³ Zob. szerzej: www.cert.gov.pl, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, *Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni na lata 2009–2011*, Warszawa, styczeń 2009, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, *Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni na lata 2011–2016*, Warszawa, czerwiec 2010.

dzielone na 8 zespołów roboczych: codziennych narad na temat sytuacji, oceny ryzyka, operacyjnej wymiany informacji, ds. oceny przypadków, ds. analiz strukturalnych, ds. islamistycznego terrorystycznego potencjału ludzkiego, ds. alokacji zasobów i prawnych działań towarzyszących⁴⁴. W skład GIZ zaś wchodzi przedstawiciele BfV, BKA, BND, MAD, prokurator generalny przy Federalnym Trybunale Sprawiedliwości (*Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof*)⁴⁵.

Na mocy decyzji Federalnego Ministra Spraw Wewnętrznych Hansa-Petera Friedricha dnia 15 listopada 2012 roku ustanowiono Wspólne Centrum Ochrony przed Ekstremizmem i Terroryzmem (*Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum*, GETZ) w Kolonii na bazie istniejącej instytucji Wspólnego Centrum Zwalczenia Terroryzmu. Obok zadań GTAZ nowe centrum przejmie również zadania powstałego w grudniu 2011 roku Centrum Obrony przed Prawicowym Ekstremizmem (*Abwehrzentrum gegen Rechts*, GAR). Ta grupa zadaniowa zajmowała się rozpracowywaniem skrajnej prawicy⁴⁶. W ramach GETZ pracuje grupa ponad 40 federalnych i krajowych organów nad obroną praw, lewicowym i prawicowym ekstremizmem, ekstremizmem cudzoziemców i szpiegostwem. Utworzenie GETZ jest próbą centralizacji systemu bezpieczeństwa, jednak na razie spotyka się z brakiem poparcia niektórych landów⁴⁷.

Dodatkowymi agencjami w Niemczech biorącymi udział szczególnie w akcjach informacyjnych, jest Federalna Centrala Edukacji Politycznej (*Bundeszentrale für politische Bildung*) i wspomniany już Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców. Celami priorytetowymi są – oprócz zapobiegania atakom terrorystycznym i ich prognozowania – odpowiednia edukacja

⁴⁴ K. Liedel, *Zarządzanie informacją w walce z terroryzmem*, Warszawa 2010, s. 99–103.

⁴⁵ *Das Gemeinsame Internetzentrum: zur Bekämpfung des islamistischen Terrorismus im Internet*, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismus/giz.pdf?__blob=publicationFile (dostęp: 20.06.2012).

⁴⁶ *Presseinformation des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) zum Start des Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrums zur Bekämpfung des Rechtsextremismus/-terrorismus, des Linksextremismus/-terrorismus, des Ausländerextremismus/-terrorismus und der Spionage/Proliferation vom 15. November 2012*, http://www.verfassungsschutz.de/de/aktuell_thema/meldungen/me_20121115_pm_getz_2012.pdf (dostęp: 20.11.2012), (GETZ) *Neues Abwehrzentrums gegen Terrorismus*, „Deutsche Welle” (on-line) z dn. 15 listopada 2012.

⁴⁷ *Friedrich weist Kritik gegen Extremismus-Zentrum zurück*, „Die Welt” (on-line) z dn. 13 listopada 2012, *Streit um die dritte Superbehörde*, „Die Tageszeitung” (on-line) z dn. 14 listopada 2012.

i profilaktyka, w tym programy integrujące mniejszości (szczególnie religijne) ze społeczeństwem niemieckim.

Instytucją o podobnych kompetencjach do GTAZ jest w Polsce Centrum Antyterrorystyczne (CAT) działające w ABW. Głównym zadaniem centrum jest koordynacja w zakresie analityczno-informacyjnym działań służb i instytucji uczestniczących w systemie przeciwdziałania terroryzmowi. W przypadku wystąpienia realnego zagrożenia CAT natychmiastowo przekazuje dane pozwalające na przygotowanie i zabezpieczenie sił i środków do prawidłowego zarządzania kryzysowego. Oprócz tego cyklicznie i *ad hoc* odbywają się narady, publikowane są raporty dotyczące monitorowania sytuacji wewnętrznej pod kątem zapobiegania zjawiskom o charakterze terrorystycznych, typowania zagrożeń i celów potencjalnych ataków, analizy decyzyjnej, strategicznej oraz analizy zagrożeń innych państw mających wpływ na strategiczne interesy Polski i polskich obywateli, ocena ryzyka, w tym obiektów infrastruktury krytycznej, tworzenie bazy danych zagrożeń (eksperti z Departamentu Bezpieczeństwa Teleinformacyjnego ABW). Ważnym elementem działalności CAT i niemieckiego GTAZ jest również wzajemna współpraca i współpraca z jednostkami koordynacyjnymi w innych krajach oraz ze strukturami Unii Europejskiej, NATO, Rady Europy oraz OBWE⁴⁸.

Niemieckie służby bezpieczeństwa dysponują wyspecjalizowaną jednostką zajmującą się wykrywaniem i analizą finansowania terroryzmu. Jest nią Jednostka Analityki Finansowej (*Financial Intelligence Unit/Zentrale Analyse- und Informationsstelle für Verdachtsanzeigen*, FIU) umiejscowiona w Federalnym Urzędzie Kryminalnym. Generalny Inspektor Informacji Finansowej, jako organ odpowiedzialny za walkę ze zjawiskiem prania pieniędzy, jest w Polsce jednostką analityki finansowej spełniającą wymogi określone przez Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) i Grupę Egmont, w których aktywnie uczestniczą również Niemcy⁴⁹. Działa on, współpracując z wydziałem w Minister-

⁴⁸ Zob. szerzej: A. Makarski, *Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Geneza, zasady działania oraz doświadczenia po pierwszym roku funkcjonowania*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2010, nr 2, s. 101–112.

⁴⁹ FATF powstała w 1989 r. podczas szczytu Grupy G7. Jest niezależnym podmiotem międzyrządowym, którego zadaniem jest przygotowywanie i wspieranie działań służących zwalczaniu procederu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Obejmuje obecnie 31 państw oraz, jako obserwatorów, 5 tzw. ciał regionalnych i 16 organizacji międzynarodowych m.in. Unię Europejską i Radę Europy, zob. The Financial Action Task Force, <http://www.fatf-gafi.org>. Z inicjatywy podmiotów powołanych do zwalczania procederu prania pieniędzy utworzono Grupę EGMONT w 1995 roku – światową organizację

stwie Finansów Departamentem Informacji Finansowej, czyli jednostki pełniącej funkcję centralnej krajowej agencji, odpowiedzialnej za odbieranie, wnioskowanie, analizowanie i rozpowszechnianie wśród właściwych organów władzy informacji dotyczących przychodów mogących pochodzić z przestępstw, a także za wprowadzenie odpowiedniego systemu informatycznego⁵⁰. Obydwie jednostki analityki finansowej sporządzają coroczne raporty, dostępne publicznie na stronach instytucji, wewnątrz których funkcjonują⁵¹.

Rolę wiodącą w Polsce na polu zwalczania terroryzmu odgrywa Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Jednak za przeciwdziałanie występowaniu zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę życia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami, naruszającymi te dobra, odpowiada Policja (art. 1 Ustawy o Policji)⁵². Funkcjonariusze pionu kryminalnego polskiej policji przede wszystkim mają za zadanie: rozpoznanie środowisk terrorystycznych, ich inwigilację, zbieranie materiałów dowodowych, aresztowanie członków ugrupowań podejrzanych o terroryzm, doprowadzenie do postawienia przed oblicze sądu w myśl zasady systemowej 4 U (ustalenie, ujęcie, ukaranie, uniemożliwienie – odrodzenia się struktur)⁵³. Specjalistyczny Wydział do Walki z Terrorem Kryminalnym i Zabójstwami (od 2004 roku z połączonych Wydziału do Walki z Terrorem Kryminalnym i Wydziału ds. Zabójstw, istniejące od 1999 roku) znajduje się w strukturze Komendy Stołecznej Policji. Zajmuje się m.in. zabójstwami, uprowadzeniami dla okupu, terroryzmem spożywczym, rozpracowywaniem grup przestępczych, sprawami ujawnionych ładunków wybuchowych oraz ich eksplozji⁵⁴.

zrzeszającą jednostki analityki finansowej z 69 państw, współpracujących głównie przy doskonaleniu sieci wymiany informacji zapobiegającej procederowi prania pieniędzy. Zob. The Egmont Group of Financial Intelligence Units, www.egmontgroup.org.

⁵⁰ Zob. *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu*, por. z niemiecką ustawą *Das Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus* (Geldwäschebekämpfungsgesetz) vom 8. August 2002, „Bundesgesetzblatt”, Teil I, Nr. 57, vom 14 August 2002, s. 3105.

⁵¹ Por. raporty za rok 2011: Bundeskriminalamt, *2011 Annual Report: Financial Intelligence Unit (FIU) Germany*, Wiesbaden 2012, dostępny na stronach BKA: www.bka.ed. Sprawozdania roczne Generalnego Inspektora Informacji Finansowej o realizacji ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu dostępne są na stronie Ministerstwa Finansów: www.mf.gov.pl.

⁵² Ustawa o Policji z 6 kwietnia 1990 roku, Dz. U 1990, nr 30, poz. 179.

⁵³ K. Jałoszyński, *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych. Policja w walce i przeciwdziałaniu terroryzmowi*, Bielsko-Biała 2009, s. 41.

⁵⁴ Zob. oficjalna strona internetowa Komendy Stołecznej Policji: www.policja.waw.pl.

Zarządzeniem nr 1/2000 Komendant Główny Policji powołał Centralne Biuro Śledcze (CBŚ) na bazie istniejącego Biura do Walki z Przestępczością Zorganizowaną (od 1994 roku) oraz Biura do Walki z Przestępczością Narkotykową⁵⁵. CBŚ jest jednostką podporządkowaną Policji, mającą swoje delegatury w całym kraju, niezależnie od właściwych Komend Wojewódzkich Policji. Zadania podstawowe realizowane przez CBŚ dotyczą: przestępczości kryminalnej, w tym zabójstw, rozbojów, porwań dla okupu, terroryzmu; przestępczości narkotykowej, w tym produkcji, handlu i przemytu; przestępczości ekonomicznej, w tym m.in. prania brudnych pieniędzy, afer giełdowych, korupcji. W strukturze CBŚ znajduje się kilka wydziałów, a przestępstwami o charakterze tetrystycznym bezpośrednio zajmuje się Wydział do Zwalczania Aktów Terroru. Do zadań Wydziału należą m.in. pozyskiwanie i gromadzenie informacji operacyjnych o zagrożeniach terrorystycznych, prowadzenie rozpoznania operacyjnego osób podejrzanych o terroryzm w Polsce, koordynacja działań w zakresie zapobiegania terroryzmowi. Praca w ramach Wydziału podzielona jest na cztery zespoły: terroryzmu i ekstremizmu, przestępczości z użyciem materiałów wybuchowych, zorganizowanej przestępczości cudzoziemców i zespół czwarty – oficerów dyżurnych. Podobnie jak BKA, CBŚ intensywnie współpracuje z instytucjami międzynarodowymi: m.in. z Interpolem, Europolem, oficerami łącznikowymi policji innych państw (w tym z Niemiec), Europejską Policijną Roboczą Grupą ds. Zwalczania Terroryzmu (PWGT)⁵⁶.

Dodatkowo we wszystkich jednostkach polskiej policji powoływane są zespoły ATK (ds. koordynacji przeciwdziałania atakom terrorystycznym). Zespoły odpowiadają za koordynację i nadzór działań w zakresie rozpoznania operacyjnego grup, osób, zwalczanie aktów terroru z użyciem materiałów wybuchowych na terenie województwa. Główny Sztab Policji Komendy Głównej Policji odpowiada za fizyczną likwidację zagrożeń związanych z działaniami terrorystycznymi, jak również za monitorowanie, gromadzenie i analizę bieżących informacji, opracowywanie procedur i planów operacyjnych.

⁵⁵ Zarządzenie Nr 1/2000 Komendanta Głównego Policji, z dnia 29 lutego 2000 roku, w sprawie powołania oraz określenia organizacji, zakresu działania i właściwości terytorialnej służby śledczej, źródło: www.policja.pl (dostęp: 12.12.2012).

⁵⁶ Zob. Szerzej; K. Jałoszyński, *Uwarunkowania...*, s. 110–113.

Służby wywiadowcze

Działania wywiadu i kontrwywiadu w oczywisty sposób wspierają zwalczanie terroryzmu. Federalny Urząd Ochrony Konstytucji (BfV), powołany z inicjatywy aliantów w 1949 roku, pełni funkcje kontrwywiadowcze, pozyskując informacje ze źródeł otwartych, jak i obserwując osoby/obiekty za pomocą metod operacyjnych, w tym infiltracji grup podejrzanych o terroryzm. W celu usprawnienia koordynacji między służbami i wymiany pozyskiwanych informacji już w 1990 roku uchwalono ustawę „o współpracy między federalnymi i krajowymi rządami w sprawach tajnych służb oraz Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji”⁵⁷. W Polsce natomiast instytucją wiodącą w systemie przeciwdziałania terroryzmowi jest właśnie wywiad cywilny – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), a w niej Departament Przeciwdziałania Terroryzmowi⁵⁸. Podobnie jak BfV, ABW koncentruje się na rozpoznaniu działalności fundamentalistycznych ugrupowań islamskich oraz sprzecznej z prawem aktywności grup ekstremistycznych. Centrum Antyterrorystyczne w ramach ABW wykonuje zadania na poziomie operacyjnym, skupiając się przede wszystkim na: identyfikacji i analizie potencjalnych zagrożeń, współpracy zagranicznej oraz monitoringu i analizie treści ekstremistycznych w mediach. Poziom zagrożenia terroryzmem zwiększył się w Polsce w roku 2012. Związane to było z przygotowaniem i realizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Na potrzeby turnieju stworzono Plan Operacyjny ABW zapewnienia bezpieczeństwa i rozpoznania zagrożeń terrorystycznych (CONOPs) – wskazujący cele, strategię działania oraz zakres odpowiedzialności Agencji oraz Plan Operacji Zabezpieczenia Turnieju Finałowego UEFA EURO 2012 (realizowany od 15 maja do 15 lipca 2012 r.)⁵⁹. Ponadto zarówno Polska, jak i Niemcy narażone są na wzmożony ruch migracyjny od 2011 roku z państw Arabskiej Wiosny.

Federalna Służba Wywiadu BND natomiast pozyskuje i przetwarza informacje o ważnych zagadnieniach związanych z bezpieczeństwem,

⁵⁷ *Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes Und der Länder In Angelegenheiten des Verfassungsschutzes Und über das Bundesamt für Verfassungsschutz vom 7 Dezember 2011*, „Bundesgesetzblatt”, Teil I, Nr. 64 vom 13.12.2011, s. 2576–2581.

⁵⁸ Zob. oficjalna strona Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego: www.abw.gov.pl.

⁵⁹ Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Warszawa 2013, s. 15.

w tym zagrożeniach terrorystycznych poza granicami kraju⁶⁰. W Polsce analogiczną funkcję pełni Agencja Wywiadu (AW)⁶¹. BND wraz z MAD nie są bezpośrednimi organami egzekutywy, raczej stanowią element wczesnego ostrzegania. Urząd Kanclerski ma szczególne znaczenie dla służb podporządkowanych Federalnemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych – BND, BfV oraz Federalnemu Ministerstwu Obrony BMVg – MAD, podobnie jak pozycja Prezesa Rady Ministrów w kontaktach z ABW i AW.

Jednostki anty- i kontrterrorystyczne

W Niemczech, oprócz wyspecjalizowanych instytucji wywiadowczych, istnieją również specjalne komórki przygotowane do działań defensywnych, ulokowane w strukturach policji. Na poziomie policji landowych działają specjalne jednostki do zadań specjalnych *Spezialeinsatzkommando* (SEK). Ich liczba zależna jest od możliwości finansowych landu, np. Nadrenia posiada aż 6 takich jednostek. Głównymi zadaniami tych jednostek, oprócz zwalczania terroryzmu i odbijania zakładników jest nieustanne podnoszenie kwalifikacji i umiejętności swoich funkcjonariuszy. W Polsce takimi jednostkami na poziomie lokalnym są Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne Policji (SPAP, w 1999 roku przemianowano je na Samodziałe Pododdziały Antyterrorystyczne SPAT, jednak obydwie nazwy są używane) Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku, Białymstoku, Wrocławiu, Łodzi, Szczecinie, Poznaniu, Krakowie, Katowicach i Rzeszowie (SPAT-y). Ponadto Sekcje Antyterrorystyczne Komendy Wojewódzkiej Policji znajdują się w Lublinie, Olsztynie, Bydgoszczy, Kielcach, Opolu, Gorzowie Wielkopolskim, Radomiu oraz na szczeblu centralnym – Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji w Warszawie (BOA). Jedynie BOA odpowiada, zdaniem Kuby Jałoszyńskiego, standardom jednostki kontrterrorystycznej⁶², choć brakuje jej doświadczenia w realnych działaniach. W ramach Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego funkcjonuje również niewielka jednostka taktyczna Wydział (V) Zabezpieczenia Realizacji i Działań Antyterrorystycznych w Departamencie Postępowań Karnych.

⁶⁰ Zob. oficjalna strona Bundesnachrichtendienst: www.bnd.bund.de, *Gesetz über den Bundesnachrichtendienst vom 20. Dezember 1990* (BND-Gesetz), „Bundesgesetzblatt”, Teil 1, 2954–2979.

⁶¹ Zob. oficjalna strona Agencji Wywiadu: www.aw.gov.pl.

⁶² K. Jałoszyński, *Uwarunkowania...*, s. 117–118.

Odrębną wyspecjalizowaną jednostką w RFN jest Federalna Jednostka Antyterrorystyczna GSG9 (*Grenzschutzgruppe 9*). Działa obecnie na podstawie ustawy o policji federalnej z 19 października 1994 roku⁶³, jednak jej powstanie wiąże się z nieudaną akcją odbicia izraelskich zakładników w 1972 roku podczas igrzysk olimpijskich w Monachium. Pierwotnie funkcjonowała w strukturach Federalnej Straży Granicznej. Dzisiaj GSG9 jest jednostką liczącą ok. 150 funkcjonariuszy, siedzibą jest St. Augustine. O jej użyciu każdorazowo decyduje Federalny Minister Spraw Wewnętrznych. Działania jej są niejawnie zarówno w kraju, jak i zagranicą. Jest jedną z najskuteczniejszych formacji tego typu na świecie⁶⁴.

Wojskową jednostką specjalną zajmującą się zwalczaniem terroryzmu w Niemczech jest *Komando Spezialkräfte* (KSK). Spełnia podobne zadania, jak GSG9. Powstało na skutek wydarzeń w Ruandzie w 1993 roku, aby usprawnić akcje antyterrorystyczne poza granicami kraju. Oficjalnie powstało 20 września 1996 roku. Wypełnia zadania w ramach Sił Szybkiego Reagowania (*Eingreifkräfte*) Bundeswehry i NATO. Jednostka liczy około 1000 osób i składa się z czterech kompanii komandosów: dalekiego rozpoznania, dowodzenia, łączności i zabezpieczenia⁶⁵.

Do polskich jednostek wyspecjalizowanych w działaniach kontrterrorystycznych w strukturach Wojska Polskiego możemy zaliczyć Jednostkę Wojskową nr 2305 (Wojskowa Formacja Specjalna GROM im. Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej). Grupa Reagowania Operacyjno-Manewrowego powstała w 1990 roku w odpowiedzi na zagrożenie stwarzane przez terrorystów palestyńskich dla transportu Żydów z ZSRR do Izraela w latach 1990–1992 (operacja „Most”). Ważną rolę odegrały przy tworzeniu tej formacji pomoc amerykańska i brytyjska⁶⁶.

Koalicja antyterrorystyczna

W debatę nad rolą Polski i Niemiec w operacjach międzynarodowych wpisuje się kwestia udziału kontyngentu Bundeswehry oraz Wojska Polskiego w misji stabilizacyjnej ISAF (*International Security Assistance Force*) w Afganistanie. 4 września 2009 roku w prowincji Kunduz, w której sta-

⁶³ *Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz – BpolG) vom 19. Oktober 1994*, „Bundesgesetzblatt”, Teil I, s. 2978–2979.

⁶⁴ Zob. strona policji federalnej Bundespolizei: www.bundespolizei.de.

⁶⁵ Por. K. Jałoszyński, *Zagadnienia fizycznej walki z zagrożeniami terrorystycznymi*, Warszawa 2012, s. 196–198.

⁶⁶ Zob. oficjalna strona GROM: www.grom.wp.mil.pl.

cjonowali niemieccy żołnierze, doszło do przejęcia przez talibów konwoju ISAF z dwoma cysternami benzyny, z których skorzystała głównie afgańska ludność cywilna. Płk Georg Klein potraktował ten incydent jako bezpośrednie zagrożenie dla stacjonujących oddziałów niemieckich i wezwał amerykańskie bombowce na pomoc. W wyniku bombardowań zginęło co najmniej 135 osób, w większości kobiety i dzieci. Ówczesny minister obrony Franz Josef Jung utrzymywał przez wiele tygodni, że ofiarami nalotu byli głównie talibowie, a rozpoznanie dowództwa oddziałów Bundeswehry było słuszne. Nowy minister Karl-Theodor zu Guttenberg szybko zdystansował się od swojego poprzednika, doprowadzając do dymisji generalnego inspektora Bundeswehry Wolfganga Schneiderhana i wiceministra obrony Petera Wicherta. Również Jung sprawujący w nowo utworzonym rządzie CDU/CSU-FDP funkcję ministra pracy i spraw socjalnych musiał ponieść konsekwencje polityczne za niedostateczny nadzór nad armią i podał się do dymisji.

Wydarzenia z września 2009 roku i późniejsze relacje medialne z misji w Afganistanie mają duże znaczenie dla polityki bezpieczeństwa Niemiec. Nagłośnienie tragedii w Kunduz pokazało opinii publicznej, że udział Bundeswehry w ISAF ma charakter militarny z użyciem siły, gdzie ofiarami obok żołnierzy mogą być cywile. Jednak pomimo narastającej fali protestów, Bundestag corocznie podejmuje decyzję o przedłużeniu misji w Afganistanie na kolejny rok. Stopniowe wycofywanie wojsk ma nastąpić z końcem 2014 r. Niechęć społeczeństwa do rozszerzania spektrum działań Bundeswehry w misjach międzynarodowych w dalszym ciągu jest konfrontowana z solidarnością z sojusznikami, w tym konkretnym przypadku z USA. Polityczno-wojskowa rola Niemiec jest zatem wynikiem ideologicznego samoograniczenia społeczeństwa i odpowiedzialności państwa.

Natomiast Polska podobnie, jak Niemcy w Kunduz, ma swój niechlubny rozdział wiązany z incydem w Nangar Khel, który wydarzył się dwa lata wcześniej, 16 sierpnia 2007 roku. Żołnierze polscy przeprowadzili ostrzał wielkokalibrowym karabinem maszynowym i granatami moździerzowymi, w wyniku którego śmierć poniosło sześć osób (w tym trójka dzieci) oraz trzy zostały ciężko ranne. W wyniku wjechania na minę pułapkę pojazdu ISAF koło miejscowości Nangar Khel zostały uszkodzone dwa pojazdy. Kilka godzin po tym zdarzeniu na miejsce został skierowany polski patrol. Uczestnicy patrolu twierdzą, że zostali ostrzelani przez napastników, którzy wycofali się następnie do pobliskiej wioski. Później część uczestników patrolu, będąca zarazem współoskarżonymi, oświadczyła, że współrzędne do ostrzału moździerzowego

otrzymano od dowódcy bazy, a trafienie budynków w wiosce mogło być wynikiem błędu w obsłudze moździerza lub wadliwego sprzętu. Niemniej prokuratura wojskowa podejrzewała, że żołnierze uzgodnili między sobą wersję wydarzeń. Żołnierzom postawiono zarzuty złamania prawa wojennego, sześciu z nich groziła kara pozbawienia wolności od lat 12 do 25 albo dożywotniego pozbawienia wolności, a jednemu groziła kara od 5 do 25 lat pozbawienia wolności⁶⁷. Ostatecznie 1 czerwca 2011 roku Wojskowy Sąd Okręgowy w Warszawie uniewinnił wszystkich 7 żołnierzy i oficerów, którzy brali udział w incydencie w Nangar Khel. W uzasadnieniu sędzia wskazał na brak dostatecznych dowodów, dzięki którym możliwe by było wskazanie na celowość ostrzału wioski przez polskich żołnierzy⁶⁸.

Oba te incydenty, jak i udział w międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej, mogą stanowić katalizator do zdarzeń terrorystycznych na terenie obydwu krajów. Obecnie (3 grudnia 2012 r.) Niemcy posiadają trzeci co do wielkości kontyngent w Afganistanie z łączną liczbą żołnierzy 4318 w prowincjach Kunduz i Balkh, Polska zaś piąty z liczbą 1770 żołnierzy stacjonujących w Ghazni⁶⁹.

Wnioski

Zapewnienie bezpieczeństwa w Niemczech i Polsce opiera się na działaniach wywiadowczych, policyjnych, militarnych i regulacjach prawno-karnych. Republika Federalna Niemiec, mająca doświadczenia z terroryzmem rodzimym w latach 70. i 80. XX wieku, jest państwem, w którym wyraźnie można zaobserwować systemowe podejście do zwalczania terroryzmu. Neolewicowa fala terroryzmu wypaliła się w latach 80. W sumie w wyniku działalności terrorystycznej organizacji wiodącej, jaką była RAF, zmarło 35 osób (grupa ogłosiła swoje rozwiązanie w 1998 r.). Wyzwaniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego Niemiec stały się również działające na ich terenie organizacje tureckie (Milli Görüs) i kurdyjskie (Kongra-Gel, Al-Aqsa) oraz organizacje powiązane z ruchem salafickiego

⁶⁷ Zob. Rzecznik Praw Obywatelskich, konferencja prasowa: *Wydarzenia z Nangar Khel*, 21 listopada 2007 r., źródło: <http://www.rpo.gov.pl/pliki/1195650789.pdf> (dostęp: 1.09.2012).

⁶⁸ *Nie jesteśmy zbrodniarzami*, „Gazeta Wyborcza” (on-line) z dn. 20 listopada 2011 r., *Sprawa Nangar Khel: Uniewinnieni*, „Gazeta Wyborcza” (on-line) z dn. 2 czerwca 2011 r.

⁶⁹ *International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures*, źródło: <http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf> (dostęp: 5.12.2012).

dżihadu i kwestią palestyńską⁷⁰. Dla Polski problematyka terroryzmu jest stosunkowo nowym wyzwaniem. Świadczyć o tym może chociażby wprowadzenie dopiero w 2004 roku do Kodeksu karnego definicji przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 115, § 20). Niemniej przestępstwo to jest

wtóre w stosunku do innych czynów karalnych. Pojęcie „przestępstwa terroryzmu” występowało w innych ustawach: w ustawie z 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodowej: Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu (art. 38 ust. 2 i 3)⁷¹, ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu z 24 maja 2002 roku, ustawie z 9 lipca 2003 roku o Wojskowych Służbach Informacyjnych, w ustawie z 2000 roku o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości

majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu podano definicje aktu terrorystycznego. Pojęcie terroryzmu pojawiało się w innych aktach normatywnych, jak np. w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 roku o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (art. 15, ust. 2, pkt. 1 lit. d „Emeryturę podwyższa się: w fizycznym zwalczaniu terroryzmu”)⁷² oraz w licznych umowach międzynarodowych, m.in. w traktacie zawartym między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, który został podpisany w Bonn 17 czerwca 1991 roku⁷³.

Również aresztowanie Brunona Kwietnia, pracownika Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie, podejrzanego o przygotowywanie zamachu na prezydenta, rząd i parlamentarzystów, prowadzenia tajnych szkoleń militarnych oraz nawoływanie do przemocy urealniło terroryzm jako zło przychodzące od wewnątrz. Według ustaleń ABW i prokuratury, mężczy-

⁷⁰ Zob. szerzej: G. Capoccia, *Germany's Response to 9/11. The Importance of Check and Balances*, [w:] M. Crenshaw (red.), *The Consequences of Counterterrorism*, New York 2010, s. 285–334, V. Hanus, *Counterterrorism Compared: A Case Study of the United States and Germany After September 11*, Saarbrücken 2012, s. 32–34, *Verrfassungschutzbericht 2012...*

⁷¹ Dz. U. 1998, nr 155, poz. 1016.

⁷² Tekst z późniejszymi zmianami: Dz. U. z 2004 r., nr 8, poz. 66.

⁷³ Art. 33. ust. 2 „Umawiające się Strony będą współdziałać w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, terroryzmu, przestępczości gospodarczej, przestępczości związanej z narkotykami, karalnego handlu dziełami sztuki, bezprawnych naruszeń bezpieczeństwa cywilnej żeglugi powietrznej i morskiej oraz wytwarzania i wprowadzania do obiegu fałszywych środków płatniczych [...], *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy podpisany w Bonn, 17 czerwca 1991 roku*, Dz. U. 1992, nr 14, poz. 56 i 57.

zna, zatrzymany 9 listopada 2012 roku, zamierzał zdetonować w pobliżu sejmu 4 tony materiałów wybuchowych umieszczonych w samochodzie. Za przygotowania do przestępstwa wedle art. 128 § 1 kk „usunięcia przemocą konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej” grozi mu od 3 miesięcy do 5 lat więzienia. Prokuratura Apelacyjna w Krakowie uznała również, że czyn ma charakter przestępstwa terrorystycznego. Łączny wymiar kary (prokuratura postawiła również zarzuty: podżegania innych osób do popełnienia przestępstwa, nielegalnego posiadania broni i handlu bronią, sprowadzenie zagrożenia życia lub zdrowia wielu osób oraz mienia w wielkich rozmiarach wywołanego eksplozją materiałów wybuchowych) wynieść może do 15 lat więzienia. Oskarżony przyznał się do nielegalnego posiadania i wytwarzania broni oraz ładunków wybuchowych, prowadzenia szkoleń dla osób, które zwербował, oraz przeprowadzania próbnych detonacji, ale w pierwszych wyjaśnieniach nie do usiłowania przeprowadzenia zamachu na naczelne organy konstytucyjne. W jego ocenie umiłowanie rusznikarstwa i pirotechniki nie nosiło znamion przestępstwa. Proces rozpoczął się 27 stycznia 2014 roku przed krakowskim sądem rejonowym, z tymże oskarżony przyznał się do opracowania i przygotowania zamachu na Sejm, jednak z inspiracji innej osoby, którą wskazał. Personalia tej osoby zostały ze względów bezpieczeństwa utajnione⁷⁴.

Położenie geograficzne Polski i Niemiec w samym sercu Europy jest kuszącą perspektywą dla organizacji terrorystycznych. Szczególnie otwarte kulturowo Niemcy stanowić mogą cel nie tylko potencjalnych ataków, ale przede wszystkim wspierania organizacji terrorystycznych finansowo, osobowo i propagandowo. Mniejszość muzułmańska stanowi w Niemczech blisko 4 mln osób (co stanowi dwa razy więcej ludności, niż zamieszkuje chociażby Kuwejt). Terrorystyczna organizacja o wymiarze międzynarodowym, jaką jest Al-Kaida, przekracza współcześnie narodowe, kulturowe, językowe i geograficzne różnice między państwami. Od sympatyzowania z salaficką transnarodową ideologią do stania się aktywnym członkiem, mogą prowadzić różne drogi, poprzez np.: kontakty rodzinne i osobiste relacje, radykalizację postaw i zachowań na skutek doświadczeń przemocy, rekrutację w świecie przestępczym (bycie zwербowanym/droga kariery), rekrutację w centrach wiary/kultury

⁷⁴ Brunon K. usłyszał nowe zarzuty, „Gazeta Krakowska” z dn. 19 lipca 2013 r., *Dwie twarze Brunona K.*, „Polityka” z dn. 4 lutego 2014 r.

i innych stowarzyszeniach⁷⁵. Ponadto Polska i Niemcy mogą stać się celem potencjalnych ataków terroryzmu międzynarodowego ze względu na członkostwo w NATO, Unii Europejskiej, udział sił zbrojnych i policyjnych w misjach pokojowych i stabilizacyjnych (w tym wspomniany udział w siłach ISAF, sojusz ze Stanami Zjednoczonymi, dobre stosunki z Izraelem)⁷⁶.

Zarówno RFN, jak i Polska ze względu na swoje położenie nad Morzem Bałtyckim, oraz w przypadku Niemiec także nad Morzem Północnym mogą być narażone również na terroryzm morski, oprócz lądowego i powietrznego. Zaznaczyć należy, że potencjalne ataki terrorystyczne na takie porty, jak Gdynia czy Kilonia byłyby katastrofalne w skutkach, nie tylko politycznych, ale również ekonomicznych i ekologicznych⁷⁷.

STRESZCZENIE

W artykule została przeprowadzona analiza porównawcza systemów organizacyjno-funkcjonalnych przeciwdziałania terroryzmowi w Niemczech i Polsce. Analiza ta obejmuje poziom prawny (regulacje prawno-karne), instytucjonalny (instytucje i organy zaangażowane w przeciwdziałanie terroryzmowi), kompetencyjny (zadania i cele instytucji bezpieczeństwa). Dodatkowo ukazano stanowisko i zaangażowanie Polski i Niemiec we współpracy międzynarodowej na rzecz zwalczania terroryzmu (casus Afganistanu) oraz wzajemną współpracę bilateralną w tym zakresie.

Aleksandra Zięba

GERMAN AND POLAND AGAINST TERROISM: COMPTERATIVE STUDIES

The article presents the comparative analysis of organizational and functional systems of counter-terrorism in Germany and Poland. This analysis includes the level of law (criminal-law regulations), institutional (the institutions and bodies involved in combating terrorism), competence (tasks and goals of security institutions). In addition Author shows the position and the involvement

⁷⁵ Zob. U. Schneckener, *Transnationaler Terrorismus: Charakter und Hintergründe des „neuen“ Terrorismus*, Frankfurt am Main 2006, s. 68–70.

⁷⁶ Por. K. Jałoszyński, *Uwarunkowania...*, s. 104.

⁷⁷ Zob. szerzej K. Kubiak, *Przemoc na oceanach: współczesne piractwo i terroryzm morski*, Warszawa 2009.

of Poland and Germany in international cooperation on combating terrorism (casus of Afghanistan) and bilateral mutual cooperation in this regard.

KEY WORDS: *security policy of Germany, security policy of Poland, terrorism, counterterrorism*

Bibliografia

- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Warszawa 2013.
- Bundesministerium des Innern, *Verfassungsschutzbericht 2012*, Berlin 2013.
- Y. Alexander, *Counterterrorism strategies. Successes and Failures of Six Nations*, Waszyngton 2006.
- K. Hanus, *Counterterrorism Compared: A Case Study of the United States and Germany After September 11*, Saarbrücken 2012.
- B. Hołyst, M. Goc (red.), *Terroryzm w poglądach społeczeństwa polskiego*, Warszawa 2011.
- K. Indeck (red.), *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań–Białystok–Łódź 2006.
- K. Indeck, P. Potejko (red.), *Terroryzm: materia ustawowa*, Warszawa 2009.
- K. Jałoszyński, *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych. Policja w walce i przeciwdziałaniu terroryzmowi*, Bielsko-Biała 2009.
- O. Lepsius, *Freiheit, Sicherheit und Terror: Die Rechtslage in Deutschland*, „Leviathan”, Vol. 32, Issue 1.
- S. Pikulski, *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Olsztyn 2000.

Waldemar Zubrzycki, Paweł Suchanek

Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście zagrożeń terrorystycznych

SŁOWA KLUCZOWE:

*terroryzm, zagrożenia terrorystyczne, zamach terrorystyczny, zagrożenia
Polski terroryzmem, zamach terrorystyczny w Polsce*

STUDIA I ANALIZY

W historii społeczeństw terroryzm występuje od ich zarania, można się wręcz spotkać ze stwierdzeniem, że jest drugą najstarszą profesją świata¹. Stanowi on synonim zbrodni, która dotyka ludzi związanych z aparatem władzy, jak też niemających z polityką nic wspólnego².

Dzisiejszy terroryzm różni się od dawnego, ponieważ charakteryzują go niejasno określone polityczne cele, bezkrytyczne ataki, dążenie do osiągnięcia maksymalnego rozbicia psychologicznego i społecznego, a nawet możliwość użycia broni masowego zniszczenia. Obowiązuje w nim zasada, że im większa liczba ofiar, tym trwalszy sukces zamachu terrorystycznego³. Umiedzyznarodowienie i brutalizacja metod stosowanych przez terrorystów dowodzi, że obecnie ludzkość wchodzi w epokę superterroryzmu, co nie może pozostać bez wpływu na problemy bezpieczeństwa w skali narodowej, regionalnej i globalnej. Wszystko to sprawia,

¹ M. Dittrich, *Facing the global terrorist threat: A European response*, European Policy Centre, Brussels, January 2005, s. 4.

² W. Kopaliński, *Słownik wydarzeń, pojęć i legend XX wieku*, Warszawa 1999, s. 423.

³ H. Münkler, *Wojny naszych czasów*, Kraków 2004, s. 138.

że żaden kraj na ziemi nie może czuć się bezpieczny⁴, a samo zjawisko zagraża wręcz przetrwaniu naszej cywilizacji⁵.

Terroryzm nie omija Europy. Wiele spośród najkrwawszych zamachów terrorystycznych zdarzyło się właśnie tutaj, co sprawiło, że przestępstwa związane z terroryzmem uznawane są przez Unię Europejską za największe zagrożenie dla świata⁶.

Z rozpoznania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wynika, że zagrożenie podjęciem bezpośrednich działań terrorystycznych na terytorium naszego kraju jest niskie i ma raczej charakter potencjalny. Według Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 listopada 2007 r., istotnymi elementami zapewniającymi wysoki poziom bezpieczeństwa kraju jest obecność w strukturach Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz sojusz ze Stanami Zjednoczonymi. Według strategii jesteśmy ważnym sojusznikiem dla USA, ponieważ nasz kraj posiada znaczący potencjał demograficzny, polityczny, wojskowy i ekonomiczny oraz geograficzne położenie w strategicznym miejscu na mapie Europy Środkowej, gdyż jest państwem granicznym NATO i UE⁷. Jednak interesy narodowe Polski powinny uwzględniać również negatywne skutki członkostwa kraju w UE⁸ i innych międzynarodowych przedsięwzięciach. Polska, należąc do kręgu kultury zachodniej i uznając wartości demokratyczne, prawa oraz wolności człowieka, staje się automatycznie celem, któremu międzynarodowy terroryzm wydał wojnę⁹.

Na terytorium RP nie działają rodzime grupy terrorystyczne, nie ujawniono także związków polskich środowisk ekstremistycznych z organizacjami terrorystycznymi. Mimo geograficznego oddalenia od głównych źródeł terroryzmu, przedmiotem analizy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego były poważne sygnały o zagrożeniu terrorystycznym naszego kraju, istnieje także szereg przesłanek sugerujących, że

⁴ Zob. *The 9/11 Commission Report*, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, <http://govinfo.library.unt.edu/911/report/index.htm>

⁵ Y. Alexander, M.S. Swetnam, *Siewcy śmierci Osama Bin Laden i inni szefowie Al-Qaidy*, Warszawa 2001, s. 7.

⁶ Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2002 roku w sprawie zwalczania terroryzmu, 2002/475/WSiSW.

⁷ R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo Narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa 2006, s. 60.

⁸ Z. Nowakowski, H. Szafran, R. Szafran, *Bezpieczeństwo XXI wieku. Strategie bezpieczeństwa narodowego Polski i wybranych państw*, Rzeszów 2009, s. 304.

⁹ T. Aleksandrowicz, *Nowy terroryzm*, [w:] J. Szafrński (red.), *Współczesne zagrożenia terroryzmem oraz metody działań antyterrorystycznych*, Szczepiń 2007, s. 54.

Polska może stać się obiektem działań terrorystycznych w niedalekiej przyszłości.

Dowodem na postrzeganie Polski jako potencjalnego celu zamachu są pojawiające się na stronach internetowych organizacji terrorystycznych, a także w wypowiedziach telewizyjnych ich członków, groźby wobec naszego kraju. Polska wielokrotnie wskazywana była, w oświadczeniach liderów ugrupowań terrorystycznych, jako potencjalny cel zamachu w akcji odwetowej za zaangażowanie w Iraku.

Wielu autorów twierdzi, że podejmowaniu działalności terrorystycznej na terenie Polski sprzyja prozachodnia polityka naszego kraju, zwłaszcza strategiczny sojusz ze Stanami Zjednoczonymi, oraz integracja europejska (Polska jako państwo graniczne Unii Europejskiej) i przystąpienie Polski do strefy Schengen. Polityczne popieranie walki z terroryzmem, łącznie z fizycznym udziałem Sił Zbrojnych RP oraz policji w misjach pokojowych na terenach objętych konfliktami zbrojnymi, powoduje, że kraj nasz postrzegany jest jako wierny sojusznik USA, a pod adresem polskich żołnierzy kierowane są nie tylko groźby, ale także organizowane są wobec nich zamachy. Krytykowana jest również obecność żołnierzy USA w Polsce.

Przesłanką dla dokonania zamachu terrorystycznego w Polsce jest normalizacja stosunków polsko-izraelskich i zacieśnianie kontaktów dwustronnych. Faktem jest, że obywatele tego kraju odwiedzają Polskę, a pielgrzymki do dawnych obozów zagłady stały się wręcz masowe¹⁰.

Ekspansji terrorystów na terytoria krajów, które – podobnie jak Polska – pozostają obecnie na peryferiach międzynarodowego terroryzmu, sprzyja postępująca globalizacja procesów gospodarczych. W jej efekcie powstają dodatkowe czynniki zwiększające możliwość aktywności terrorystów na naszym obszarze. Otwartość społeczeństw demokratycznych¹¹, w tym szerokie otwarcie granic, spowodowało zniesienie barier w podróżowaniu, co istotnie wpływa na wzrost liczby cudzoziemców stale i okresowo przebywających w naszym kraju. Znacznie ułatwia to ewentualne przenikanie do Polski organizacji międzynarodowych i wykorzystywanie jej w celach tranzytowych bądź do działań o charakterze logistycznym i wspomagającym. Legalizowanie pobytu cudzoziemców z krajów podwyższonego ryzyka, pozyskiwanie fałszywych dokumentów, nabywanie

¹⁰ W. Zubrzycki, *ATLAS, zjednoczona Europa wobec zamachów terrorystycznych*, Jografika 2009, s. 18.

¹¹ Zob. M. C.Meigs, *Unorthodox Thoughts about Asymmetric Warfare*, „Parameters”, U.S. Army War College, Carlisle, Sumer 2003.

nieruchomości – to tylko przykłady możliwości potencjalnego kształtowania zaplecza logistycznego przez organizacje terrorystyczne w naszym kraju¹². Biorąc pod uwagę coraz większą imigrację do Polski obywateli z krajów, w których toczą się działania wojenne, w szczególności z Iraku, Afganistanu oraz Czeczenii, istnieje uzasadnione podejrzenie przebywania wśród nich działaczy organizacji terrorystycznych¹³.

Znaczna jest liczba wyznawców islamu w Polsce. Według Kolegium Najwyższego Muzułmańskiego Związku Religijnego przebywa tu około 8 000 Arabów, 2 000–3 000 Czeczenów, 1000–1500 Turków i 500 Irakijczyków. Szacuje się, że na terenie Polski może przebywać legalnie i nielegalnie około 30 000 muzułmanów¹⁴. Polska wskazywana jest wręcz jako kraj, w którym – zdaniem Federacji Rosyjskiej – azyl znaleźć mogą „czeczeńscy terroryści”¹⁵.

Przebywający na terytorium RP cudzoziemcy, z wyżej wymienionych krajów, nie są zainteresowani asymilacją. Tworzą odrębne, hermetyczne grupy, nie wyrażają chęci nauki języka polskiego, często brak im kwalifikacji zawodowych, mają trudności ze znalezieniem legalnej pracy. Badania przeprowadzone na reprezentatywnej grupie wśród osób narodowości czeczeńskiej wykazują, że jedynie nieco ponad 1% tej społeczności uważa uczciwą pracę za wartość¹⁶. Wyizolowani ze społeczeństwa, przeważnie słabo wykształceni i tworzący swoiste klany, stanowią podatny grunt dla działalności grup przestępczych i radykałów islamskich¹⁷. Pogłębia się bowiem frustracja uchodźców kaukaskich przebywających w Polsce.

W odniesieniu do potencjalnych zagrożeń terrorystycznych ze strony cudzoziemców należy zwrócić uwagę na proceder nielegalnej migracji do Polski także obywateli takich państw, jak Turcja, Algieria, Tunezja, Afganistan, Liban, Pakistan, Indie oraz Syria. Trzeba jednak zauważyć, że Polska, ze względu na liczbę imigrantów z poszczególnych krajów

¹² W. Zubrzycki, *ATLAS...*, s. 17.

¹³ W. Zubrzycki, *Oddział antyterrorystyczny Policji w zwalczaniu terroryzmu*, Warszawa 2011, s. 34.

¹⁴ D. Deptała, *Islamistyczne organizacje terrorystyczne – geneza i rozwój. Ocena zagrożeń dla Polski*, [w:] J. Szafrński i J. Kosiński (red.), *Współczesne zagrożenia terrorystyczne oraz metody ich zwalczania*, Szczytno 2007, s. 122.

¹⁵ W. Zubrzycki, *ATLAS...*, s. 18.

¹⁶ E. Szafrńska, *Bezpieczeństwo państwa w kontekście zagrożeń terrorystycznych*, [w:] B. Hołyst, K. Jałoszyński, A. Letkiewicz (red.), *Wojna z terroryzmem w XXI wieku*, Szczytno 2009, s. 161.

¹⁷ Z. Cesarz, E. Stadtmuller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 2002, s. 123.

oraz istnienie ewentualnych diaspor cudzoziemców na terenie RP, jest potencjalnie bardziej narażona na tego rodzaju działania ze strony cudzoziemców z rejonu Kaukazu (w tym obywateli Federacji Rosyjskiej pochodzenia czeczeńskiego) niż państw arabskich¹⁸.

Nie można wykluczyć napływu do Polski grup emigrantów, którzy będą podejmowali próby tworzenia ośrodków popularyzacji islamu, podobnie jak dzieje się to w Niemczech, Holandii, Francji, Austrii. Może to być jeden z etapów realizacji doktryny „walczącego islamu”, przewidyujących jego ekspansję na Europę¹⁹. Możliwa jest w związku z tym radykalizacja poglądów i postaw obywateli polskich, którzy są wyznawcami islamu z powodu zafascynowania kulturą, językiem i filozofią życia muzułmanów. Część z tych osób, ze względu na charakterystyczną dla neofitów przesadnie żarliwą religijność, może stać się członkami organizacji terrorystycznych²⁰ lub nawet samodzielnie podejmować działania terrorystyczne.

Migracji do Polski sprzyjają ułatwienia w zakresie pozyskiwania wiz wjazdowych dla osób chcących studiować, podjąć naukę języka polskiego lub pracę w Polsce. Wizy te (Schengen) są często wykorzystywane jedynie do wjazdu na terytorium RP (traktowanej zazwyczaj jako państwo tranzytowe w drodze do innych krajów Europy Zachodniej), a zasadniczy cel pobytu pozostaje niezgodny z deklarowanym. Wśród innych pseudolegalnych form legalizacji pobytu w RP wskazać należy zawieranie fikcyjnych małżeństw obywateli RP z obywatelami państw trzecich, fałszywe adopcje lub stwierdzenia ojcostwa małoletnich lub nieletnich cudzoziemców przez dorosłych obywateli RP, a także fałszowanie stempli kontroli granicznej w celu potwierdzenia „legalności” okresów pobytu na terytorium UE oraz uzyskania kolejnej wizy²¹.

W Polsce, podobnie jak w większości krajów europejskich, mogą przebywać zwolennicy organizacji terrorystycznych, istnieje także niebezpieczeństwo pobytu w niej tzw. uśpionych członków grup terrorystycznych. Na obszarze Europy zaobserwować można rozprzestrzenianie się obcych ideologii i religii, tutaj aktywnie działają komórki najgroźniejszej organi-

¹⁸ K. Madej, M. Cichomski, *Zagrożenie terrorystyczne w Polsce. Określanie poziomu zagrożenia terrorystycznego i prognozowanie możliwości wystąpienia zamachów terrorystycznych. Aktualne tendencje*, [w:] W. Zubrzycki (red.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Polsce*, Warszawa 2011, s. 34.

¹⁹ M. Madej, *Międzynarodowy terrorizm polityczny*, Warszawa 2001, s. 54.

²⁰ Y. Thoraval, G. Ulubeyan, *Świat muzułmański*, Wrocław 2003, s. 85.

²¹ K. Madej, M. Cichomski, *Zagrożenie terrorystyczne w Polsce...*, s. 34.

zacji terrorystycznej, Al-Kaidy²². Dostrzec je można w takich krajach, jak Włochy, Francja, Hiszpania, Rosja, Austria i wielu innych²³. W rezultacie powstaje globalna sieć terrorystyczna o ogromnych możliwościach strategicznego oddziaływania²⁴.

Terroryzm to nie tylko akcje wymierzone przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, życiu i zdrowiu ludzi, ale także wsparcie logistyczne, które polega na gromadzeniu sprzętu i środków technicznych, werbowaniu i szkoleniu ludzi, zapewnianiu łączności i komunikacji oraz pozyskiwaniu funduszy²⁵. Możliwość wykorzystania terytorium Polski do realizowania czynności o charakterze logistycznym i wspomagającym działalność terrorystyczną może stanowić zaplecze do działań podejmowanych w innych krajach. Zadaniem specjalistów przemawia za tym kilka czynników, które predestynują nasz kraj do tej roli: tranzytowy charakter, otwarcie wewnętrznych granic Unii Europejskiej, dobra infrastruktura komunikacyjna, zachodni system bankowy, stosunkowo liberalna polityka wizowa i azyłowa oraz łatwość zakupu broni i materiałów pirotechnicznych²⁶. Wzrastające zapotrzebowanie na obce inwestycje kapitałowe, w tym niekontrolowany napływ środków finansowych, w połączeniu z systemem bankowym, w którym istnieje możliwość „prania pieniędzy”, to kolejny obszar sprzyjający działalności ugrupowań terrorystycznych na terenie RP²⁷. M. Piekarski wskazuje także inne formy aktywności terrorystycznej, możliwe do realizowania na terenie naszego kraju, wśród nich działalność werbunkowo-szkoleniową, wywiadowczą, bazowo-sanktuarną, tranzytowo-przemysłową oraz propagandową²⁸.

Przyznanie Polsce i Ukrainie organizacji tak dużej imprezy sportowej, jaką były mistrzostwa Europy w piłce nożnej Euro 2012, stanowiło – zdaniem wielu autorów – kolejną przesłankę do dokonania zamachu

²² Zob. B.M. Drinkwine, *The serpent in our garden: Al-qa'ida and the long war*, Carlisle 2009.

²³ G. Copley, D. Miletic, D. Trifunovic, *Terrorism, Global Network of Islamic Fundamentalists – Part II – Modus operandi – Model Bosnia*, Banja Luka, April 2004, s. 13.

²⁴ *Mapping the Global Future*, Report of the National Intelligence Council's 2020 Project, Washington 2004.

²⁵ R. Rojtek, *Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu – uwarunkowania polskie*, Szczepiń 2009, s. 175.

²⁶ D. Szlachter, *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej – nowy impuls*, Toruń 2006, s. 220.

²⁷ Zob. G. Feiler, *The Globalization of Terror Funding*, The Begin-Sadat Center for Strategic Studies Bar-Ilan University, Ramat Gan Israel, September 2007.

²⁸ M. Piekarski, *Wykorzystanie terytorium Polski jako zaplecza logistycznego terrorystów i związane z tym zagrożenia – zarys zagadnienia*, „Wrocławski Przegląd Międzynarodowy”, 2007, nr 1, s. 103.

terrorystycznego w naszym kraju. Przez dłuższy czas bowiem Polska stała się miejscem, w którym skupiały się światowe media. Mistrzostwa przebiegły bez większych zakłóceń, między innymi dzięki ogromnemu zaangażowaniu państwa w kwestię ich zabezpieczenia, jednak przewidywać można, że to dopiero pierwsze z tego typu dużych przedsięwzięć organizowanych w Polsce, które mogą być potraktowane przez świat islamu jako klasyczny przejaw masowej konsumpcji i rozrywki, degeneracji i zepsucia świata Zachodu²⁹. O wzroście poziomu zagrożenia mówi się choćby w perspektywie mistrzostw świata mężczyzn w piłce siatkowej w roku 2014.

Bez wątpienia niekorzystne są, publikowane w środkach masowego przekazu, informacje organizacji Human Rights Watch o mających rzekomo funkcjonować w Polsce tajnych więzieniach CIA³⁰, w których przetrzymuje się i torturuje terrorystów. W styczniu 2010 r. opublikowano raport ONZ, który sugeruje, iż w latach 2003–2005, w miejscowości Kiejuty pod Szczytnem, przetrzymywano i dręczono ośmiu podejrzanych o działalność terrorystyczną więźniów. Z kolei w lipcu 2010 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka ujawniła informacje, z których wynika, iż w latach 2002–2003 przewieziono do Polski na lotnisko w Szymanach, leżących niedaleko Szczytna, 20 osób, m.in. z Afganistanu³¹. Polscy politycy zaprzeczają temu, nie zmienia to jednak faktu, że domniemanie istnienia tych więzień może spowodować wzrost zainteresowania Polską wśród członków sieci islamskich ekstremistów³².

Źródła podają, że co roku w Polsce dochodzi do dziesiątek eksplozji urządzeń wybuchowych, a policja zabezpiecza setki kilogramów materiałów wybuchowych³³. Należy tu podkreślić, że występowanie w Polsce aktów terroru z użyciem urządzeń i materiałów wybuchowych ma głównie charakter kryminalny lub porachunkowy i związane jest z działalnością zorganizowanych grup przestępczych, a nie organizacji o charakterze terrorystycznym. Zasadnicza różnica pomiędzy zorganizowaną przestępczością a ugrupowaniami terrorystycznymi dotyczy przede wszystkim celu podejmowanych działań. Przestępczość zorganizowana nastawiona jest

²⁹ Tamże, s.157.

³⁰ D. Szlachter, *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej – nowy impuls*, Toruń 2006, s. 219.

³¹ http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/atykuly/450208,amerykanski_agent_przeslu_chiwal_wieznia_w_polskim_tajnym_wiezieniu_cia_z_uzyciem_wiertarki.html (dostęp: 13.09.2010).

³² W. Zubrzycki, *Oddział antyterrorystyczny...*, s. 39.

³³ http://cbs.policja.pl/portal/cbs/380/9890/Raporty_z_dzialalnosci.html (dostęp: 12.05.2013).

głównie na osiągnięcie zysku, natomiast terroryści dążą do zmiany określonego porządku politycznego, prawnego, ekonomicznego czy społecznego³⁴. Zaobserwować można jednak stopniowe zacieśnianie współpracy organizacji terrorystycznych z przestępczością zorganizowaną, która ma do zaoferowania m.in. doświadczenie w zakresie „prania brudnych pieniędzy” i tworzenia legalnych przykrywek dla niezgodnych z prawem działalności³⁵.

Za realną należy uznać możliwość angażowania się w działalność terrorystyczną zorganizowanych grup przestępczych³⁶ i powiązania przedstawicieli środowisk terrorystycznych, np. muzułmańskich, ze światem przestępczym. Sami przestępcy także sięgają po metody charakterystyczne dla działalności terrorystycznej, walcząc pomiędzy sobą o wpływy, a także wykorzystując je jako środki przestępczej działalności³⁷. Wyraźna współcześnie tendencja zbliżania się działalności tych dwóch środowisk³⁸ w polskich realiach obejmować może zwłaszcza nielegalną migrację oraz podejmowanie przez migrantów działalności przestępczej na terytorium RP, a także przemyt narkotyków, z uwagi na położenie Polski na szlaku działań międzynarodowych grup przestępczych. Obszary powiązań obejmować mogą ponadto zakup broni, amunicji, ładunków wybuchowych, fałszerstwa dokumentów czy też wykonywanie innych zleceń ze względu na współdziałanie. Prawdopodobne jest zasilanie grup przestępczych, działających na terenie RP, przez członków organizacji radykalnych, zwłaszcza w kontekście możliwości pozyskiwania środków pochodzących z przestępczości i przeznaczania ich na prowadzenie działalności terrorystycznej. Istnieje możliwość ich współdziałania w procedurze prowadzenia nieformalnego, międzynarodowego transferu środków finansowych, a także w obszarze cyberprzestępczości. Organizacje terro-

³⁴ M. Cichomski, W. Zubrzycki, *Cyberprzestrzeń jako potencjalny obszar przenikania się zorganizowanych grup przestępczych i organizacji terrorystycznych*, [w:] B. Hołyst, K. Jałoszyński, A. Letkiewicz (red.), *Wojna z terroryzmem w XXI wieku*, Szczytno 2009, s. 123.

³⁵ J. Białocerkiwicz, *Konwencja ONZ w przedmiocie zwalczania procedur finansowania terroryzmu (przegląd zagadnień i analiza wstępna)*, [w:] V. Kwiatkowska-Darul, *Terroryzm, materiały z sesji naukowej Toruń 11 kwietnia 2002 r.*, Toruń 2002, s. 96.

³⁶ Por. Trifunovic D., *Terrorism and Organized Crime in South-eastern Europe: The case of Bosnia-Herzegovina-Sandzak, Kosovo and Metohija*, Special Report, Defense & Foreign Affairs/International Strategic Studies Association 2007.

³⁷ W. Zubrzycki, *Terroryzm we współczesnym świecie*, [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 126.

³⁸ Por. R. Lal, *Terrorist and organized crime join forces*, „International Herald Tribune”, May 24, 2005.

rystyczne i zorganizowane grupy przestępcze mogą również współpracować w celu prowadzenia paramilitarnych szkoleń³⁹.

Jak wskazuje analiza literatury, kraj nasz nie jest dla terrorystów atrakcyjnym celem do przeprowadzenia zamachu, mówi się wręcz o Polsce jako „celu zastępczym”. Pamiętać jednak należy, że niska atrakcyjność celu przełożyć się może na spektakularność czynu. Ponadto, jak oceniają eksperci, w nieodległej przyszłości nastąpić może wzrost stanu zagrożeń terrorystycznych w Polsce⁴⁰.

Analiza aktualnej sytuacji politycznej naszego kraju wykazuje, że może ona być przyczynkiem do wkroczenia na terytorium RP międzynarodowego terroryzmu. Polska znalazła się na pierwszej linii tak zwanej wojny z terroryzmem. Potencjalny atak terrorystyczny nie musi być przy tym skierowany przeciwko polskim obiektom, mogą to być znajdujące się na terytorium RP ambasady, przedstawicielstwa dyplomatyczne lub handlowe państw obcych⁴¹.

Terroryzm uznawany jest za chorobę współczesnego ładu międzynarodowego. Dopóki nie znajdzie się antidotum na istniejące konflikty, dopóty istnieć będą grupy zamierzające osiągnąć swój cel za pomocą metod terrorystycznych⁴². Polska, mając wyjątkowe położenie strategiczne w centrum Europy, uwzględniać musi możliwość wystąpienia zjawiska terroryzmu na swoim terytorium⁴³. Dlatego też, jako aktywny uczestnik międzynarodowych stosunków, musi stanowczo przeciwstawiać się zjawisku, a podejmowane działania muszą jednoznacznie dawać do zrozumienia, że państwo potępia każdą działalność terrorystyczną⁴⁴.

Aktualnie stan zagrożeń terrorystycznych w Polsce oceniany jest przez ekspertów krajowych jako niewysoki. Potwierdza to cyklicznie rekomendowany przez Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych stopień zagrożenia, który 12 maja 2013 roku znajdował się na najniższym poziomie⁴⁵. Istnieje jednak wiele argumentów sugerujących,

³⁹ M. Cichomski, K. Madej, *Przenikanie się przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, [w:] W. Zubrzycki (red.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym...*, s. 103.

⁴⁰ Zob. *Polska wobec terroryzmu*, publikacja Instytutu Studiów Strategicznych, zeszyt nr 49, Kraków 2002.

⁴¹ W. Zubrzycki, *Oddział antyterrorystyczny...*, s. 42.

⁴² K. Jałoszyński, B. Wiśniewski (red.), *Terroryzm. Diagnoza...*, s. 120.

⁴³ R. Szeremietiew, *O bezpieczeństwie Polski w XX wieku*, Warszawa 2000, s. 333.

⁴⁴ K. Jałoszyński, B. Wiśniewski (red.), *Terroryzm. Diagnoza, zadania administracji publicznej w przeciwdziałaniu zjawisku*, Bielsko-Biała 2007, s. 120.

⁴⁵ Zob. http://www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/151/423/Poziom_zagrozenia_terrorystycznego_w_RP.html (dostęp: 12.05.2013).

że to właśnie nasz kraj może stać się obiektem działań terrorystycznych w niedalekiej przyszłości.

W dalszej perspektywie istnieje możliwość podjęcia na terenie Polski różnego rodzaju działalności terrorystycznej, w tym prób budowy przez organizacje terrorystyczne, działające poza granicami Polski (w szczególności w krajach Europy Zachodniej), zaplecza logistycznego, które mogłoby posłużyć do przeprowadzenia zamachów terrorystycznych w innych krajach Unii Europejskiej. Polska może być również wykorzystywana do prowadzenia transferów środków finansowych na działalność terrorystyczną, a przebywający w Polsce cudzoziemcy oraz powiązane z nimi przedsiębiorstwa i organizacje pozarządowe mogą potencjalnie dokonywać prób bezpośredniego finansowania tego rodzaju działalności⁴⁶.

Przeprowadzenie ewentualnych zamachów w Polsce wiązałoby się raczej z koniecznością ich przygotowania przez organizacje terrorystyczne operujące z terenów innych krajów, przy ewentualnym wykorzystaniu cudzoziemców przebywających na terenie Polski. Istnieje również możliwość nawiązywania przez Polaków przebywających na emigracji w krajach UE, w których istnieją rozbudowane diaspory cudzoziemców pochodzących z krajów podwyższonego ryzyka, kontaktów z przedstawicielami radykalnych środowisk i podleganiu indoktrynacji religijnej, co w konsekwencji może doprowadzić m.in. do prób podejmowania samodzielnych ataków terrorystycznych (tzw. strategia „samotnego wilka”).

Istotną sferą działalności terrorystycznej jest również cyberprzestrzeń, która może być wykorzystywana przez organizacje terrorystyczne zarówno do prowadzenia bezpośrednich ataków, np. na serwery rządowe w celu uniemożliwienia ich funkcjonowania, dezinformacji czy pozyskiwania danych, jak i upowszechnienia radykalnej ideologii, pozyskiwania zwolenników czy prowadzenia instruktażu w zakresie podejmowania indywidualnych aktów terroru, a także dokonywania nielegalnego transferu środków finansowych na działalności terrorystyczną⁴⁷.

Omawiane zagrożenia są w Polsce traktowane poważnie, o czym świadczą działania służb i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Przeciwdziałają im różne struktury administracji państwowej, zwalczając zjawisko na wszelkich płaszczyznach działania terrorystów. Należy jednak pamiętać, że – ze względu na dynamikę zjawiska terroryzmu –

⁴⁶ K. Madej, M. Cichomski, *Zagrożenie terrorystyczne w Polsce...*, s. 33.

⁴⁷ Tamże, s. 36–37.

„możemy identyfikować jedynie trendy, lecz nie jesteśmy w stanie określić poszczególnych wydarzeń z dokładnością wystarczającą do podjęcia działań zabezpieczających”⁴⁸.

STERSZCZENIE

Terroryzm to jedno z największych zagrożeń współczesnego świata. Nowe metody i formy działań terrorystycznych oraz stosowane środki sprawiają, że poziom tego zagrożenia może wzrosnąć. Chociaż, zdaniem ekspertów, w Polsce nie jest on wysoki, istnieje jednak szereg powodów, dla których nie można go bagatelizować. Analiza dotyczy przesłanek, które mogą wskazywać na możliwość przeprowadzenia w Polsce zamachu terrorystycznego.

Waldemar Zubrzycki, Paweł Suchanek

SAFETY OF THE REPUBLIC OF POLAND IN THE FACE OF TERRORIST THREATS

Terrorism is one of the greatest threats of the contemporary world. New methods and forms of terrorists' operations and means applied by them may cause the increase of the danger. According to the opinions of experts, although the terrorist threat to Poland has not been high yet – there are many reasons for which can't be underestimated and disregarded. The analysis regards the premises, which might indicate the potential of conducting the terrorist attack in Poland.

KEY WORDS: *terrorism, terrorist threat, terrorist attack, terrorist threats to Poland, terrorist attack in Poland*

Bibliografia

Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2002 roku w sprawie zwalczania terroryzmu, 2002/475/WSiSW.

The 9/11 Commission Report, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, <http://govinfo.library.unt.edu/911/report/index.htm>.

⁴⁸ S. Koziej, *Między piekłem a rajem: szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń 2006, s. 57.

- Mapping the Global Future*, Report of the National Intelligence Council's 2020 Project, Washington 2004.
- T. Aleksandrowicz, *Nowy terroryzm*, [w:] J. Szafrński (red.), *Współczesne zagrożenia terroryzmem oraz metody działań antyterrorystycznych*, Szczytno 2007.
- Y. Alexander, M.S. Swetnam, *Siewcy śmierci: Osama Bin Laden i inni szefowie Al-Qaidy*, Warszawa 2001.
- J. Białocerkiewicz, *Konwencja ONZ w przedmiocie zwalczania procedur finansowania terroryzmu (przegląd zagadnień i analiza wstępna)*, [w:] V. Kwiatkowska-Darul, *Terroryzm, materiały z sesji naukowej*, Toruń 11 kwietnia 2002 r., Toruń 2002.
- Z. Cesarz, E. Stadtmuller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 2002.
- M. Cichomski, W. Zubrzycki, *Cyberprzestrzeń jako potencjalny obszar przenikania się zorganizowanych grup przestępczych i organizacji terrorystycznych*, [w:] B. Hołyst, K. Jałoszyński, A. Letkiewicz (red.), *Wojna z terroryzmem w XXI wieku*, Szczytno 2009.
- M. Cichomski, K. Madej, *Przenikanie się przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, [w:] W. Zubrzycki (red.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Polsce*, Warszawa 2011.
- G. Copley, D. Miletic, D. Trifunovic, *Terrorism, Global Network of Islamic Fundamentalists – Part II – Modus operandi – Model Bosnia*, Banja Luka, April 2004.
- D. Deptała, *Islamistyczne organizacje terrorystyczne – geneza i rozwój. Ocena zagrożeń dla Polski*, [w:] J. Szafrński, J. Kosiński (red.), *Współczesne zagrożenia terrorystyczne oraz metody ich zwalczania*, Szczytno 2007.
- M. Dittrich, *Facing the global terrorist threat: A European response*, European Policy Centre, Brussels, January 2005.
- B.M. Drinkwine, *The serpent in our garden: Al-qa'ida and the long war*, Carlisle 2009.
- G. Feiler, *The Globalization of Terror Funding*, The Begin-Sadat Center for Strategic Studies – Bar-Ilan University, Ramat Gan Israel, September 2007.
- R. Jakubczak, J. Flis, (red.), *Bezpieczeństwo Narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa 2006.
- K. Jałoszyński, B. Wiśniewski (red.), *Terroryzm. Diagnoza, zadania administracji publicznej w przeciwdziałaniu zjawisku*, Bielsko-Biała 2007.
- S. Koziej, *Między piekłem a rajem: szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń 2006.

- R. Lal, *Terrorist and organized crime join forces*, International Herald Tribune, May 24, 2005.
- K. Madej, M. Cichomski, *Zagrożenie terrorystyczne w Polsce. Określanie poziomu zagrożenia terrorystycznego i prognozowanie możliwości wystąpienia zamachów terrorystycznych. Aktualne tendencje*, [w:] W. Zubrzycki (red.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Polsce*, Warszawa 2011.
- M. Madej, *Międzynarodowy terroryzm polityczny*, Warszawa 2001.
- M.C. Meigs, *Unorthodox Thoughts about Asymmetric Warfare*, „Parameters”, U.S. Army War College, Carlisle, Summer 2003.
- H. Münkler, *Wojny naszych czasów*, Kraków 2004.
- Z. Nowakowski, H. Szafran, R. Szafran, *Bezpieczeństwo XXI wieku. Strategie bezpieczeństwa narodowego Polski i wybranych państw*, Rzeszów 2009.
- R. Rojtek, *Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu – uwarunkowania polskie*, Szczytno 2009.
- E. Szafrńska, *Bezpieczeństwo państwa w kontekście zagrożeń terrorystycznych*, [w:] B. Hołyst, K. Jałoszyński, A. Letkiewicz (red.), *Wojna z terroryzmem w XXI wieku*, Szczytno 2009.
- R. Szeremietiew, *O bezpieczeństwie Polski w XX wieku*, Warszawa 2000.
- D. Szlachter, *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej – nowy impuls*, Toruń 2006.
- Y. Thoraval, G. Ulubeyan, *Świat muzułmański*, Wrocław 2003.
- D. Trifunovic, *Terrorism and Organized Crime in South-eastern Europe: The case of Bosnia-Herzegovina-Sandzak, Kosovo and Metohija*, Special Report, Defense & Foreign Affairs/International Strategic Studies Association 2007.
- W. Zubrzycki, *ATLAS, zjednoczona Europa wobec zamachów terrorystycznych*, Jografika 2009.
- W. Zubrzycki, *Oddział antyterrorystyczny Policji w zwalczaniu terroryzmu*, Warszawa 2011.
- W. Zubrzycki, *Terroryzm we współczesnym świecie*, [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008.
- http://cbs.policja.pl/portal/cbs/380/9890/Raporty_z_dzialalnosci.html (dostęp: 12.05.2013).
- http://www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/151/423/Poziom_zagrozenia_terrorystycznego_w_RP.html (dostęp: 12.05.2013).
- http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/atykuly/450208,amerykanski_agent_przesluchiwal_wiezniaw_polskim_tajnym_wiezieniu_cia_z_uzyciem_wiertarki.html (dostęp: 13.09.2010).

Michał Brzeziński

Miejsce zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego. Uwagi prawno-organizacyjne

SŁOWA KLUCZOWE:

zarządzanie kryzysowe, sytuacja kryzysowa, system bezpieczeństwa narodowego, ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej

Podstawowa dla tytułowego zagadnienia regulacja prawna, czyli ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹, określa zarządzanie kryzysowe jako element kierowania bezpieczeństwem narodowym², zaświadczać tym samym, że jest ono fragmentem szerszej konstrukcji – systemu bezpieczeństwa narodowego (państwowego)³. Równocześnie przywołana ustawa nie zawiera dalszych, bezpośrednich wskazań konkretyzujących i umożliwiających precyzyjne ustalenie miejsca zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa państwowego, w tym określenie relacji z innymi instytucjami.

Zadanie to wymaga wyjścia poza ustawę o zarządzaniu kryzysowym i uwzględnienia innych dokumentów, zarówno prawnych, jak i politycznych. Istotne jest przy tym, aby na zarządzanie kryzysowe, jak i na sys-

¹ DzU 2007, Nr 89, poz. 590, ze zm., dalej powoływana jako ustawa o zarządzaniu kryzysowym lub ustawa.

² Art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

³ Pojęcia stosowane zamiennie. Szerzej na temat relacji bezpieczeństwo narodowe – państwowe zob. J. Prońko, *Bezpieczeństwo państwa. Zarys teorii problemu i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007, s. 20; M. Malec, *Percepcja bezpieczeństwa: definicje, wymiary, paradygmaty*, Warszawa 2006, s. 56, 57; M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 34, 35.

tem bezpieczeństwa narodowego, patrzeć w sposób prawniczy, a więc dość zachowawczo, bez odrywania się od obowiązujących przepisów i dawania pierwszeństwa innym, bardziej swobodnym interpretacjom. Tylko wtedy, jak się wydaje, zostanie zachowany właściwy, normatywny charakter samego zarządzania kryzysowego, jak również odpowiedni ciężar formułowanych wniosków, które analogicznie do całej materii bezpieczeństwa powinny znajdować przełożenie na istniejący system prawny, w szczególności na jego podstawę, tj. konstytucję z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴, oraz problematykę wolności i praw człowieka i obywatela.

Obecnie, na podstawie *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* z dnia 13 listopada 2007 r.⁵ oraz zakończonego w 2012 r. *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*⁶, istniejący system bezpieczeństwa oceniany jest dość krytycznie. Już w samej *Strategii* przyznano, że wyjątkowo pilnym zadaniem jest nadanie systemowi charakteru w pełni zintegrowanej, spójnej i uporządkowanej całości⁷. Tym samym zaświadczone, że w roku 2007 system ten nie był w najlepszym stanie⁸. Ocena ta jest aktualna także dzisiaj, na co wskazują wnioski końcowe sformułowane w *Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa Narodowego*⁹.

Zgodnie z treścią *Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁰, prezentującej dokonania *Strategicznego Przeglądu*, sys-

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, Nr 78, poz. 483, ze zm., dalej powoływana jako konstytucja.

⁵ Zob. S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Strategie i programy bezpieczeństwa. Wybór dokumentów*, Warszawa 2012, s. 51–91, dalej powoływana jako *Strategia*.

⁶ Szerzej na temat *Przeglądu* zob.: M. Malec, *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego, Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, Strategiczny Przegląd Obronny – ich zakres i cele*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 1, s. 115–130; K. Sikorski, *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego na półmetku – bilans przedsięwzięć*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 3, s. 63–80; Organizacja *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego* (oprac. Departament Analiz Strategicznych Biura Bezpieczeństwa Narodowego), „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 3–4, s. 77–89.

⁷ *Strategia*, s. 73.

⁸ W. Fehler, I.T. Dziubek, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2010, s. 94. Por. R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa 2010, s. 7, 33.

⁹ Na temat uwarunkowań istniejącego stanu rzeczy zob. W. Molek, K. Stec, R. Marciniak, *Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 1, s. 46.

¹⁰ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, <http://www.spb.gov.pl/> (dostęp: 4.06.2013), dalej powoływana jako *Biała Księga*. Zob. także *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego. Główne wnioski i rekomendacje dla Pol-*

tem bezpieczeństwa narodowego Polski nie jest optymalny, a jego ujęcie w *Strategii* nie stanowi jednolitej całości, ponieważ wskazuje na wiele różnych podsystemów cząstkowych. System powinien być wewnętrznie spójny, zrównoważony, prawnie i funkcjonalnie zharmonizowany, a także wiążący (integrujący) poszczególne podmioty oraz łączące je relacje. Konieczne jest przygotowanie i przekształcenie systemu w taki sposób, aby mógł być zdolny do odpowiedniego reagowania na różne, niezależnie od skali, sytuacje w środowisku bezpieczeństwa państwa. Docelowy system musi być w związku z tym przygotowany zawczasu jako wykształcony, wielowymiarowy i wielofunkcyjny system prawno-organizacyjny, obejmujący wszystkie struktury państwa zaangażowane w realizację zadań bezpieczeństwa, dostosowany do reagowania na różne zagrożenia i jednocześnie zdolny do szybkiej adaptacji, która umożliwi podjęcie działań przeciwko zagrożeniom wcześniej nieprzewidzianym¹¹.

Za największy, strukturalny mankament systemu bezpieczeństwa uznaje się niewłaściwe potraktowanie podsystemów wykonawczych, które w *Strategii*, wskutek przyjęcia tzw. resortowego podejścia¹², sprowadzono do działów administracji rządowej¹³ zamiast do syntetycznie ujętych, zintegrowanych z całością elementów. W rezultacie nie ustalono nawet ramowego kształtu systemu bezpieczeństwa, nie wspominając o możliwości opracowania sposobów jego kontrolowania, zadaniowania, oceniań efektywności oraz zasadności ponoszonych nakładów finansowych i organizacyjnych¹⁴.

W związku z powyższym, dokonując *Przeglądu* zaproponowano poprawę i rozwinięcie ustaleń *Strategii*, przyjmując, że system bezpieczeństwa narodowego¹⁵ składa się z podsystemu (systemu) kierowania i szeregu podsystemów (systemów) wykonawczych, w tym podsystemów

ski, Warszawa 2012, http://www.spbn.gov.pl/portal/sbn/668/4624/Wnioski_i_rekomendacje_SPBN.html (dostęp: 4.06.2013).

¹¹ *Biała Księga*, s. 36, 194, 233.

¹² M.Z. Kulisz, *System bezpieczeństwa państwa*, „Kwartalnik Bellona” 2008, nr 1, s. 20.

¹³ Zgodnie ze *Strategią* (s. 74, 75), podsystemy wykonawcze tworzą siły i środki pozostające we właściwościach ministrów kierujących działami administracji rządowej, centralnych organów administracji rządowej, wojewodów, organów samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za realizację ustawowo określonych zadań w zakresie bezpieczeństwa narodowego.

¹⁴ W. Fehler, I.T. Dziubek, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 95, 96.

¹⁵ System zdefiniowano jako całość sił (podmiotów), środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, [która] jest odpowiednio do tych zadań zorganizowana (w podsystemy i ogniwa), utrzymywana i przygotowywana – *Biała Księga*, s. 36.

operacyjnych (obronny i ochronne) i podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze).

Według *Białej Księgi*, podsystem kierowania dotyczy kierowania funkcjonowaniem systemu i obejmuje organy władzy publicznej oraz kierowników jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z bezpieczeństwem narodowym (w tym organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP), wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym (sztabowym) oraz procedurami funkcjonowania i infrastrukturą (stanowiska i centra kierowania oraz zarządzania, system łączności). Podsystem kierowania zapewnia uzyskiwanie wiedzy o zagrożeniach i ich analizę, planowanie przygotowania i działania podsystemów operacyjnych i wsparcia oraz zarządzanie (dowodzenie) nimi w trakcie działań.

Podsystemy (w tym ogniwa¹⁶) wykonawcze tworzą siły i środki przewidziane do realizacji ustawowo określonych zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, pozostające w dyspozycji organów kierowania bezpieczeństwem. Wyróżnia się ich dwa rodzaje: operacyjne oraz wsparcia.

Podsystemy operacyjne tworzą: podsystem obronny państwa (obronności, obrony narodowej, bezpieczeństwa militarnego) – przeznaczony do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukowania ryzyk i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym zagrożeniom o charakterze polityczno-militarnym – oraz podsystemy ochronne państwa i ludności (bezpieczeństwa cywilnego, pozamilitarnego) – przeznaczone do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukowania ryzyk i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom o charakterze niemilitarnym (cywilnym).

Z kolei podsystemy wsparcia to podmioty społeczne i gospodarcze przeznaczone do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukowania ryzyk i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom o charakterze społecznym i gospodarczym, a także do społecznego i gospodarczego zasilania operacyjnych podsystemów bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju, kryzysu i wojny¹⁷.

¹⁶ *Biała Księga*, s. 173, nie definiuje ogniwi, lecz wspomina o nich w ramach zadań strategicznych podsystemów ochronnych bezpieczeństwa narodowego, gdzie wskazuje na koordynację działań i współpracę z innymi ogniwami systemu bezpieczeństwa narodowego RP, w tym z prywatnymi podmiotami działającymi w sektorze bezpieczeństwa (np. specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne) oraz partnerami zagranicznymi i międzynarodowymi (ponadnarodowymi).

¹⁷ *Biała Księga*, s. 37 i 38.

Uwzględniając przyjętą w *Białej Księdze* strukturę systemu bezpieczeństwa narodowego można wstępnie przyjąć, że zarządzanie kryzysowe, określone w ustawie jako *element kierowania bezpieczeństwem narodowym*, mieści się w podsystemie kierowania i stanowi jeden z trzech jego podstawowych elementów, obok kierowania obroną państwa (właściwość prezydenta RP we współdziałaniu z Radą Ministrów) oraz sprawowania ogólnego kierownictwa w zakresie obronności (właściwość Rady Ministrów)¹⁸.

Jako element podsystemu kierowania, zarządzanie kryzysowe (właściwość Rady Ministrów, wojewodów, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast¹⁹) pojawia się w *Białej Księdze* wielokrotnie – w związku z charakterystyką organów kierowania, w tym ich organów doradczych i sztabowych, procedurami kierowania bezpieczeństwem narodowym, a także pośrednio, w związku z infrastrukturą kierowania. Niezależnie od zagadnienia i jego szczegółowej zawartości, sposób potraktowania zarządzania kryzysowego wykracza poza zwykłe ustalenia porządkujące, służące jedynie systemowemu oznaczeniu, tj. przypisaniu do podsystemu kierowania. *Biała Księga* zawiera propozycje i uwagi o charakterze systemowym, czym rozwija postulat budowy nowoczesnego, zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego²⁰, a równocześnie umożliwia sformułowanie kilku poglądów i propozycji pozycjonujących zarządzanie kryzysowe w strukturze systemu bezpieczeństwa narodowego.

Biała Księga wskazuje na trzy stany funkcjonowania państwa, w których system bezpieczeństwa powinien skutecznie działać, tak w całości, jak i w zakresie jego podsystemów i ogniw. Stanami tymi są stan normalny, stan kryzysowy oraz stan nadzwyczajny. Każdemu z nich odpowiadają inne zagrożenia i sposoby funkcjonowania.

W stanie normalnym państwo (lub inny podmiot) funkcjonuje zgodnie ze swoją misją i założonymi celami, podejmując rutynowe działania zapewniające utrzymanie takiego stanu rzeczy. W stanie kryzysowym dochodzi do załamania się dotychczasowego procesu rozwoju i zakłócenia funkcjonowania danego podmiotu w jednej lub wielu dziedzinach jego działalności. W rezultacie rutynowe działania nie wystarczają i dochodzi do rzeczywistej utraty kontroli nad biegiem wydarzeń, zakłócony zostaje dotychczasowy proces decyzyjny, a wydarzenia wyprzedzają reagowanie. W stanie nadzwyczajnym natomiast – gdy podejmowane działania nie

¹⁸ Tamże, s. 37.

¹⁹ Tamże.

²⁰ *Strategia*, s. 66.

przynoszą określonego rezultatu, a sytuacja sprawia, że dany podmiot przestaje funkcjonować w którymś z powyższych stanów – nie udaje się zlikwidować stanu kryzysowego i powrócić do stanu normalnego. W warunkach tych zmienia się zdecydowanie natura rzeczy. Zazwyczaj następuje krach, upadek, likwidacja, ale również inny stan organizacyjny – zachodzi zmiana systemowa. W przypadku państwa (grupy państw) nierozwiązany kryzys może się również przerodzić w najbardziej negatywnym scenariuszu w otwarty konflikt zbrojny²¹.

Równolegle z podziałem na stan normalny, kryzysowy i nadzwyczajny, w *Białej Księdze* wskazuje się dość często na pokój, kryzys i wojnę, np. w związku z Siłami Zbrojnymi RP i zapewnieniem jednolitości systemu dowodzenia w czasie pokoju, kryzysu i wojny, lub w związku z ochroną ludności i ustaleniem zasad planowania tej ochrony w warunkach pokoju i w czasie wojny²². Wskazaniom tym nie towarzyszą definicje, ani co ważniejsze, odniesienia do stanu normalnego, kryzysowego i nadzwyczajnego. Wydaje się, że pojęcia te funkcjonują niezależnie, a także, że nie przywiązuje się do nich szczególnej wagi. Używa się ich raczej w sposób potoczny, na zasadzie odsyłaczy do pewnych, szeroko rozumianych stanów funkcjonowania państwa.

Podejście to nie jest zrozumiałe, zwłaszcza jeżeli uwzględni się zawarte w *Białej Księdze* wnioski o charakterze prawnym, na czele z postulatem uchwalenia ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym oraz deklaracjami spójności systemu bezpieczeństwa narodowego. Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego potraktowania stanów, w których państwo może funkcjonować, tym bardziej że stany te, jak żaden inny element, tworzą autentyczną strukturę systemu bezpieczeństwa państwowego. To im przecież odpowiadają określone działania organów władzy publicznej, w tym ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela. Należałoby w związku z tym oczekiwać konsekwentnego stosowania raz przyjętych nazw, bez niepotrzebnego sięgania po inne, nawet jeżeli są one popularne i powszechnie używane.

Podział na stan normalny, kryzysowy i nadzwyczajny odzwierciedla strukturę systemu bezpieczeństwa, która oglądana z perspektywy zagrożeń składa się z trzech poziomów tworzonych przez zagrożenia codzienne, sytuacje kryzysowe oraz zagrożenia nadzwyczajne²³. Z każdym kolejnym

²¹ *Biała Księga*, s. 194.

²² Tamże, s. 204, 219.

²³ Wymienione grupy zagrożeń tworzą jedną z możliwych klasyfikacji. Na temat innych zob. np. J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005, s. 54 (zdarzenia rutynowe, sytuacja kryzysowa, kryzys, stan nadz-

poziomem zawarte w nim zagrożenia odznaczają się większym rozmiarem i znaczeniem. Pod względem czytelności, poziomy skrajne (otwierające i zamykające system) nie wzbudzą szczególnych wątpliwości. Przeciwnie rzecz się ma z poziomem środkowym, który znajduje się w podwójnej, równoczesnej relacji z poziomem otwierającym i zamykającym. Związek ten czyni z poziomu środkowego zagadnienie centralne, wymagające uprzedniego przedstawienia zagrożeń codziennych oraz nadzwyczajnych. Kolejność ta, jak się wydaje, nie tylko zapewni pożądaną jasność wyводу, ale również odpowiednio wyeksponuje złożoność sytuacji kryzysowych.

Zagrożenia codzienne, jak np. pożar mieszkania, wypadek samochodowy lub kradzież, nie mają jednej, ustalonej i powszechnie stosowanej nazwy²⁴. Mimo to, nie ulega wątpliwości, że są związane ze wskazanym w *Białej Księdze* normalnym stanem funkcjonowania państwa i nie dotyczą wprost zarządzania kryzysowego. Zagrożenia codzienne odznaczają się dwoma cechami²⁵. Po pierwsze, wysoką częstotliwością występowania, która uzasadnia nazwanie ich zagrożeniami wysokiego ryzyka. Po drugie, niewielkimi skutkami dotyczącymi życia, zdrowia, mienia i środowiska. W ich przypadku liczba ofiar, rannych lub wielkość strat materialnych jest wyraźnie ograniczona, łącznie z obszarem, na którym dane zagrożenie wystąpiło. Odnosząc częstotliwość i skutki do zasad społecznego odbioru, zagrożenia codzienne nie powodują szczególnego przerażenia. Nie wywołują również znacznego zainteresowania²⁶. Ich typowość i powszechność sprawiają, że przechodzi się nad nimi do porządku dziennego i traktuje jako immanentną część naszego funkcjonowania²⁷. Za zwalczanie zagrożeń codziennych odpowiadają podmioty wyspecja-

wyczajny); W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010, s. 25 (zagrożenia nieakceptowane, zagrożenia (sytuacje) nadzwyczajne, sytuacje kryzysowe, stany nadzwyczajne) lub S. Kwiatkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych. Szkice socjotechniczne o mądrości przed szkodą*, Pułtusk 2011, s. 79 (stan zwyczajny, stan zagrożenia bezpieczeństwa, stan alarmowy, stan nadzwyczajny).

²⁴ Określane są np. mianem zagrożeń typowych, podstawowych, powszechnych, elementarnych lub rutynowych.

²⁵ Dalsze informacje na temat zagrożeń codziennych opierają się na poglądach J. Wolanina zawartych w pracy *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli...*, s. 51–54.

²⁶ Na temat społecznego odbioru zagrożeń zob. J. Wolanin, *Bezpieczeństwo i ryzyko a polityka*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 44 i n.; W. Biernacki, A. Mokwa, J. Działek, T. Padło, *Społeczności lokalne wobec zagrożeń przyrodniczych i klęsk żywiołowych*, Kraków 2009, s. 43 i n.

²⁷ W tym kontekście bezpieczeństwa (stanu normalnego) nie definiuje się jako braku zagrożeń, lecz jako ich niski, akceptowalny społecznie poziom – szerzej zob.

lizowane w zapewnianiu bezpieczeństwa²⁸. Każdy, zgodnie ze swoją właściwością, wykonuje zadania, do realizacji których został powołany²⁹. W zależności od charakteru danego zagrożenia pojawiać się będą różne służby, inspekcje, straże. Zawsze jednak w liczbie ograniczonej co najwyżej do kilku podmiotów, najczęściej do jednego. Wszystkie one będą działać niezależnie, autonomicznie, bez konfliktów kompetencyjnych, w myśl prostej zasady – każdy robi swoje. Zwalczanie zagrożeń codziennych nie wymaga dodatkowych sił ani środków, tak z wewnątrz danej formacji, tj. od jednostek z poziomu równorzędnego (np. sąsiednich powiatów) lub wyższego (np. wojewódzkiego), jak i z zewnątrz, ze strony podmiotów o właściwości ogólnej (np. starosty, wojewody)³⁰. Do zwalczania zagrożeń codziennych wystarczają posiadane uprawnienia i umiejętności, których poziom przesądza o sprawności działania interweniujących funkcjonariuszy³¹.

Zupełnie inny charakter mają zagrożenia nadzwyczajne, zamiennie określane mianem szczególnych. W ich przypadku, zgodnie z charakterystyką zawartą w *Białej Księdze*, dochodzi do powstania stanu nadzwyczajnego.

Zagrożenia nadzwyczajne mają diametralnie odmienne oblicze od zagrożeń codziennych – występują najrzadziej spośród wszystkich innych zagrożeń i odznaczają się najbardziej drastycznymi skutkami. Istotą zagrożeń nadzwyczajnych jest ostateczność, której nie należy rozumieć w kontekście skali, zwielokrotnienia lub spotęgowania, a więc

M. Brzeziński, *Kategoria bezpieczeństwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 22 i n.

²⁸ Nazwa użyta przez G. Rydleńskiego, *Kształt systemu instytucjonalnego bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 134, która trafnie określa podmioty mieszczące się w podsystemach wykonawczych systemu bezpieczeństwa narodowego (zob. *Strategia*, s. 74, 75).

²⁹ Na przykład, w razie wypadku drogowego dwóch samochodów osobowych, funkcjonariusze Policji będą kierowali ruchem i ustalą przyczyny zderzenia. Funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej wydobędą rannego uwięzionego w pojeździe i usuną ewentualny wyciek ze zbiornika paliwa. Natomiast ratownicy Państwowego Ratownictwa Medycznego udzielą doraźnej pomocy, a osobę poszkodowaną odwieżą do pobliskiego szpitalnego oddziału ratunkowego.

³⁰ Nazwa użyta przez G. Rydleńskiego, *Kształt systemu instytucjonalnego bezpieczeństwa...*, s. 134, która obejmuje podmioty o właściwości wykraczającej poza samo bezpieczeństwo, zajmujące się znacznie szerszym zakresem spraw. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym podmiotami tymi (organami zarządzania kryzysowego) są np. wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, wojewoda, minister lub Rada Ministrów.

³¹ J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli...*, s. 52, 53.

dość prostego odniesienia do pozostałych zagrożeń. Ostateczność zagrożeń nadzwyczajnych oznacza brak kolejnych grup zagrożeń. Po zagrożeniach nadzwyczajnych nie ma niczego, co byłoby bardziej niebezpieczne. Zagrożenia nadzwyczajne są zagrożeniami skrajnymi, progowymi, które mogą definitywnie zakończyć dotychczasowy stan rzeczy³².

Zwalczanie zagrożeń szczególnych wymaga podjęcia działań całkowicie różnych od tych, które są stosowane w zagrożeniach codziennych. Działania te wynikają z konieczności nakazującej sięgnąć po niemal wszystko, co może pomóc w powrocie do „normalności”, czyli sytuacji sprzed pojawienia się zagrożeń szczególnych. Z tego też powodu stosowane środki nie stanowią rozwinięcia dotychczasowych, znanych z zagrożeń codziennych. Nie są ich wzmocnieniem lub zwiększeniem. Działania podejmowane w warunkach zagrożeń szczególnych są zupełnie innego rodzaju, tak pod względem treści, jak i celu. Tylko one mogą zmieniać powszechnie uznane zasady działania organów władzy publicznej oraz ograniczać wolności i prawa człowieka i obywatela w sposób niedostępny dla jakichkolwiek innych instytucji. Tylko im, w imię ratowania wartości najwyższych, przysługuje moc radykalnej przemiany dotychczasowego porządku, jego zawieszenia, ograniczenia, słowem – poświęcenia w walce ze szczególnym zagrożeniem³³.

Stan normalny, w trakcie którego odbywa się zwykle administrowanie bezpieczeństwem, w tym zwalczanie zagrożeń codziennych, oraz stan nadzwyczajny, w którym wskutek zagrożeń szczególnych dochodzi do zerwania z dotychczasowymi zasadami zapewniania bezpieczeństwa – mają „własne” podstawy prawne. W przypadku stanu normalnego są nimi wszystkie te ustawy, w oparciu o które funkcjonują wskazane w charakterystyce zagrożeń codziennych podmioty wyspecjalizowane w zapewnianiu bezpieczeństwa, w tym rozliczne służby, inspekcje i straże. Natomiast w przypadku stanu nadzwyczajnego, jego podstawy prawne są ilościowo ograniczone i sprowadzają się do trzech podstawowych ustaw poświęconych stanowi klęski żywiołowej, stanowi wyjątkowemu oraz stanowi wojennemu³⁴.

³² Szerzej na ten temat zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 34 i n.

³³ Tamże, s. 48–55.

³⁴ Idzie o: ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, DzU 2002, Nr 62, poz. 558, ze zm.; ustawę z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, DzU 2002, Nr 113, poz. 985, ze zm.; ustawę z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 2002, Nr 156, poz. 1301, ze zm.

Inaczej rzecz się ma z sytuacjami kryzysowymi, które, jak wspomniano, odpowiadają stanowi kryzysowemu i są zdefiniowane w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. W ich przypadku, poza wskazaniem na treść, tj. ustawową definicję, należy odnieść się do relacji z zagrożeniami codziennymi i nadzwyczajnymi, a także, z uwagi na wnioski sformułowane w *Białej Księdze*, także do pomysłu uchwalenia ustawy o zarządzaniu (kierowaniu) bezpieczeństwem narodowym. Równocześnie zaznaczyć należy, że przyjęte w niniejszym artykule rozumienie sytuacji kryzysowych jest jednym z możliwych sposobów ich interpretacji. Jego wyróżnikiem jest wyraźne zawężenie do postanowień ustawy o zarządzaniu kryzysowym – jej idei oraz zawartych tam pojęć, z sytuacją kryzysową na czele, na której opiera się definicja zarządzania kryzysowego, tj. zapobieganie sytuacjom kryzysowym (faza zapobiegawcza), przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań (faza przygotowawcza), reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych (faza reagowania) oraz usuwanie ich skutków (faza odtworzeniowa)³⁵.

Zgodnie z treścią ustawy o zarządzaniu kryzysowym, sytuacja kryzysowa oznacza sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków³⁶. Powyższa definicja zastąpiła wcześniejszą (pierwotną), według której sytuację kryzysową rozumiano jako następstwo zagrożenia, które prowadzi 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 konstytucji³⁷. Dokonana zmiana wynikała z krytyki przyjętych w definicji sformułowań (więzy społeczne oraz instytucje publiczne), którą potwierdził Trybunał Konstytucyjny³⁸, orzekając, iż zarówno więzy społeczne, jak i instytucje publiczne są pojęciami nieprecyzyjnymi, pro-

³⁵ Art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

³⁶ Art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

³⁷ Art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (DzU 2007, Nr 89, poz. 590).

³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. (Sygn. Akt K 50/07), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” nr 4/A/2009, poz. 51 (także DzU 2009, Nr 65, poz. 553), dalej jako wyrok z dnia 21 kwietnia 2009 r.

wadzącymi do wieloznaczności oraz do niedostatecznej określoności, czym naruszają zasadę przyzwoitej legislacji³⁹.

Mimo dokonanych zmian, obecna definicja sytuacji kryzysowej dalej odznacza się ograniczoną czytelnością – nie wskazuje na przyczyny (zagrożenia) wpływające negatywnie na poziom bezpieczeństwa, nie precyzuje stopnia obniżenia tego poziomu (poza wzmianką na temat mienia w znacznych rozmiarach), a w przypadku znacznych ograniczeń w działaniu właściwych organów administracji publicznej, odsyła do nieadekwatności (niezgodności, nieodpowiedniości) posiadanych przez nich sił i środków. W rezultacie sytuacja kryzysowa jawi się jako pojęcie o charakterze uznaniowym, którego konkretyzacja będzie dokonywana każdorazowo, gdy właściwy dla danego zagrożenia organ administracji publicznej „stwierdzi” ograniczenie powodowane nieadekwatnością własnych sił i środków. Wówczas doprecyzowana zostanie przyczyna sytuacji kryzysowej, a także jej rozmiar, czyli odwołując się do ustawowej definicji, jej negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska.

Odnosząc sytuację kryzysową do zagrożeń codziennych, podkreślić należy jej skalę (liczba ofiar, rannych, strat w mieniu i środowisku) oraz zasięg występowania. Cechy te odróżniają sytuację kryzysową od zagrożeń codziennych. Dzięki nim sytuacja kryzysowa zwraca uwagę, wywołuje przerażenie, zainteresowanie, przez co wychodzi ponad poziom zagrożeń codziennych. Jej odmienność widoczna jest również w liczbie i zróżnicowaniu interweniujących podmiotów wyspecjalizowanych, w przypadku których dotychczasowe, standardowe działania nie wystarczają i muszą zostać uzupełnione przez dodatkowe wsparcie – wewnętrzne i zewnętrzne.

Wsparcie wewnętrzne dotyczy brakujących sił i środków, które „dostarczane” są przez własną formację i pochodzą z równorzędnych (sąsiednich, np. powiatowych) lub wyższych (np. wojewódzkich) struktur organizacyjnych. Wsparcie zewnętrzne natomiast odnosi się do podmiotów o właściwości ogólnej i polega na koordynacji działań podejmowanych przez podmioty wyspecjalizowane, tak aby sytuacja kryzysowa została usunięta w sposób sprawny, skuteczny, bez konfliktów kompetencyjnych, z zachowaniem zdolności do zwalczania zagrożeń codziennych,

³⁹ Na tej podstawie Trybunał orzekł niezgodność z konstytucją całej, pierwotnej definicji sytuacji kryzysowej, a także utratę jej mocy obowiązującej z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku – wyrok z dnia 21 kwietnia 2009 r.

które nie znikają i występują równocześnie z sytuacjami kryzysowymi⁴⁰. Poza koordynacją, w ramach wsparcia zewnętrznego dochodzi także do „uzupełniania” mającego postać działalności organizatorskiej, którego najbardziej wymiernym przykładem na poziomie lokalnym, bezpośrednio związanym z powstałą sytuacją kryzysową, jest aktywność o charakterze socjalnym z zakresu pomocy społecznej⁴¹. Sensem „uzupełniania” jest swoiste uszczelnianie działań podejmowanych w trakcie zwalczania sytuacji kryzysowej, tak aby miało ono charakter kompletny i wypełniało obszary (zagadnienia), których nie obejmują zadania realizowane przez podmioty wyspecjalizowane.

W przypadku zagrożeń nadzwyczajnych, sytuacje kryzysowe odróżnia brak wyczerpania wszystkich sił i środków, czyli odwołując się do konstytucji – brak niewystarczalności zwykłych środków konstytucyjnych, która uzasadniałaby skorzystanie ze stanów nadzwyczajnych⁴². Pogląd ten wyraża Trybunał Konstytucyjny, który dwukrotnie zauważył⁴³, że sytuacja kryzysowa jest rodzajowo odmienna od konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych (zagrożeń nadzwyczajnych) i powinna zostać zaliczona do normalnego funkcjonowania państwa, ponieważ ustawa i stworzony na jej podstawie system zarządzania kryzysowego znajdują zastosowanie tylko w przypadku wystąpienia zagrożeń, które co prawda wymagają podjęcia szczególnych działań, jednak nie spełniają przesłanek wprowadzenia stanów nadzwyczajnych⁴⁴.

Zgodnie z poglądami Trybunału, potwierdzającymi dotychczasowe ustalenia ustrojowe⁴⁵, pod względem zakresu dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela konstytucja rozróżnia tylko dwa stany funkcjonowania państwa – stan normalny i stan nadzwyczajny. Sytuacja kryzysowa i oparte na niej zarządzanie kryzysowe należą do

⁴⁰ Na problem współwystępowania zagrożeń codziennych i sytuacji kryzysowych zwraca uwagę J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli...*, s. 58.

⁴¹ Zob. uwagi na temat roli wójta [w:] W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik...*, s. 133.

⁴² Idzie o art. 228 ust. 1 konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.

⁴³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2012 r. (Sygn. Akt K 22/09), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” nr 7/A/2012, poz. 74 (także DzU 2009, Nr 65, poz. 553), dalej jako wyrok z dnia 3 lipca 2012 r.

⁴⁴ Uzasadnienie wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r., s. 6; uzasadnienie wyroku z dnia 3 lipca 2012 r., s. 9, 10.

⁴⁵ Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 250, 251; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, s. 166, 167.

stanu normalnego i nie tworzą trzeciego, pośredniego stanu funkcjonowania państwa. Zawarte w ustawie o zarządzaniu kryzysowym ograniczenia dotyczące infrastruktury krytycznej⁴⁶ są właściwe dla stanu normalnego i równie dobrze mogłyby pojawić się w systemie prawnym na mocy każdej innej ustawy⁴⁷.

W związku z powyższym, przez nieadekwatność posiadanych sił i środków nie należy rozumieć zużycia wszystkich zwykłych sił i środków, z których korzysta się w warunkach normalnego stanu funkcjonowania państwa, a następnie przejścia do stanów nadzwyczajnych. Nieadekwatność należy wiązać z zagrożeniami codziennymi i niewystarczalnością dotychczasowego sposobu ich zwalczania przez podmioty wyspecjalizowane, choć w ustawie używa się określenia organy administracji publicznej, co nie wyklucza również podmiotów o właściwości ogólnej. Właściwym kierunkiem postrzegania nieadekwatności powinno być, jak się wydaje, dodatkowe wsparcie w postaci brakujących sił i środków, które pochodząc z wewnątrz lub z zewnątrz interweniującego podmiotu, dodatkowo go wyposażają, skutecznie usuwając powstałą nieadekwatność.

Sytuacja kryzysowa, wraz z odwołującym się do niej zarządzaniem kryzysowym, opierają się na założeniu, zgodnie z którym dostarczane siły i środki nie są nowe w znaczeniu dodatkowego ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela. Pod tym względem nie ma w nich nic oryginalnego. Specyfika sytuacji kryzysowej polega na zupełnie czymś innym. Pojęcie to, wespół z innymi rozwiązaniami zawartymi w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, twórczo omija problem uprawnień władczych. Zamiast nich wprowadza w życie idee współpracy, koordynacji i zintegrowania, uruchamiające, dynamizujące i mobilizujące niewystarczająco wykorzystywane dotychczas rezerwy państwa „ukryte” w jego normalnym stanie funkcjonowania.

Powyższe rozumienie sytuacji kryzysowej jest, jak wspomniano wcześniej, jednym z możliwych sposobów jej interpretacji. W innym, znacznie szerszym ujęciu, sytuacja kryzysowa traktowana jest jako zagrożenie ponadcodzienne, obejmujące zagrożenia nadzwyczajne. W rezultacie sytuacje kryzysowe wiązane są z ustawą o zarządzaniu kryzysowym oraz

⁴⁶ Idzie o art. 6 oraz art. 12a ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁴⁷ Uzasadnienie wyroku z dnia 3 lipca 2012 r., s. 20. Zob. także L. Proskin, *Kryzys jako inspiracja legislacyjna*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych” 2011, nr 2, s. 204, 205, dla którego (s. 213) ograniczenia wolności działalności gospodarczej związane infrastrukturą krytyczną są rozwiązaniem szczególnym.

z ustawami dotyczącymi stanów nadzwyczajnych⁴⁸. Takie, ogólniejsze określenie sytuacji kryzysowej umiejscawia ją w środku schematu pokój – kryzys – wojna, gdzie jako kryzys sytuacja kryzysowa najpełniej odpowiada zarówno intuicyjnemu, jak i teoretycznemu jej pojmowaniu, tj. *zachwianiu równowagi funkcjonowania, często utraty kontroli nad rozwojem sytuacji i powstania nieakceptowanego poziomu zagrożenia podstawowych wartości, interesów oraz celów rozpatrywanego podmiotu, co wywołuje potrzebę podjęcia nadzwyczajnych działań w celu powrotu do stanu równowagi*⁴⁹.

Poszerzenie zakresu sytuacji kryzysowych wydaje się wynikać z dwóch powodów, po pierwsze – z pomijania założeń ustawy, tzn. jej pierwotnego celu (idei, pomysłu) i po drugie – z proponowanego i akceptowanego postulatu stworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa⁵⁰, którego w zakresie zasad miałyby dokonać ustawa o kierowaniu systemem bezpieczeństwa narodowego (lub ustawa o bezpieczeństwie narodowym)⁵¹.

W pierwszym przypadku, zamiarem ustawodawcy było odejście od dotychczasowych koncepcji zarządzania kryzysowego, w myśl których zarządzanie to miało polegać na przekazaniu dodatkowej władzy, w tym środków, wybranemu podmiotowi wyspecjalizowanemu⁵². Zamiast tego przyjęto inne rozwiązanie – sytuację kryzysową, która jako pojęcie świadomie „wciśnięte” między zagrożenia codzienne i nadzwyczajne nikogo nie wyposaża w uprawnienia szczególne, zarezerwowane dla stanów nadzwyczajnych, a odpowiedzialność nad całością przyznaje przede wszystkim podmiotom o właściwości ogólnej⁵³. Dzięki temu rozwiąza-

⁴⁸ Zob. np. K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 16, 17 (spisy aktów prawnych traktowanych jako podstawy zarządzania kryzysowego).

⁴⁹ G. Sobolewski, *Środowisko funkcjonowania centrum zarządzania kryzysowego*, [w:] G. Sobolewski (red.), *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2011, s. 12–14. Por. także J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 20–23.

⁵⁰ Zob. R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego...*, s. 4 i n.

⁵¹ *Biała Księga*, s. 201. S. Koziej, *Główne ustalenia i rekomendacje Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego 2012*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2012, nr 3–4, s. 32.

⁵² Siłom Zbrojnym lub Państwowej Straży Pożarnej – wypowiedź Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Ludwika Dorna wygłoszona podczas pierwszego czytania projektu obowiązującej obecnie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, [w:] *Sprawozdanie stenograficzne z 23 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 22 sierpnia 2006 r.*, Warszawa 2006, s. 65.

⁵³ Radzie Ministrów, ministrom działowym, kierownikom urzędów centralnych, wojewodom, starostom, wójtom/burmistrzom/prezydentom miast – art. 7, 12, 14, 17, 19 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

niu zarządzanie kryzysowe zostało pomyślane jako odwołujący się do sytuacji kryzysowej zbiór zadań, z planami zarządzania kryzysowego na czele, których realizacja powinna umożliwiać efektywne wykorzystanie potencjału całej administracji publicznej.

W drugim przypadku dochodzi do swoistej uniwersalizacji zarządzania kryzysowego, która, jeżeli można to tak ująć, odrywa zarządzanie od sytuacji kryzysowej i przenosi, przynajmniej w części, na poziom kierowania bezpieczeństwem na wszystkich poziomach administracji publicznej oraz we wszystkich możliwych stanach i okolicznościach funkcjonowania państwa⁵⁴.

Odwołując się do postanowień *Białej Księgi*, w przyszłej ustawie o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym powinny znaleźć się zagadnienia, które obecnie regulowane są w ustawie o powszechnym obowiązku obrony⁵⁵ oraz w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Dzięki temu możliwe będzie zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji i koordynacji działań, a w zakresie struktury organizacyjnej, zachowanie zgodności z uniwersalnym modelem kierowania, obejmującym trzy elementy składowe: decydenta, kolegialny organ doradczy oraz stały (etatowy) organ sztabowy⁵⁶. W rezultacie zarządzanie kryzysowe będzie realizowane zarówno w stanach nadzwyczajnych, jak i w czasie wojny⁵⁷.

Łącząc oba powody z wcześniejszymi uwagami, wydaje się, że zarządzanie kryzysowe nie ma jednorodnego charakteru. Jego natura jest dość złożona, co utrudnia sformułowanie definitywnych wniosków, zwłaszcza w związku z zapowiedzią uchwalenia ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym.

Na początku, przed 2007 r., czyli przed wejściem w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, istniały rozwiązania określające funkcjonowanie organów władzy publicznej w warunkach normalnych (zagrożeniach codziennych) oraz warunkach szczególnych (zagrożeniach nad-

⁵⁴ *Biała Księga*, s. 195, 201. Zgodnie z treścią *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Główne wnioski...*, s. 9, celem przyszłej ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym powinno być doprecyzowanie roli władz państwowych w zintegrowanym systemie bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju, zagrożenia i wojny, w tym także w stanach nadzwyczajnych.

⁵⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 2012, poz. 461, ze zm.

⁵⁶ *Biała Księga*, s. 195, 201.

⁵⁷ Tamże, s. 67. Co częściowo zostało już ujęte w *Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego*, w którym odniesiono się do stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego i stanu wojennego – zob. *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego* 2012, s. 298, 302–305, <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/2012/03/KPZK.pdf> (dostęp: 7.01.2013).

zwyczajnych). Brakowało regulacji wypełniających obszar pomiędzy, tj. dotyczących narastania zagrożeń, które wykraczają ponad codzienność, a równocześnie nie dają podstaw sięgnięcia po stany nadzwyczajne. Z tą myślą uchwalono ustawę o zarządzaniu kryzysowym⁵⁸.

Przyjęte w ustawie rozwiązania odbiegały od wcześniejszych pomysłów na zarządzanie kryzysowe, tak pod względem koncepcyjnym, zadaniowym jak i organizacyjnym. Przykładowo, uwzględniono w nich wymagania konstytucyjne dotyczące odrębności stanów nadzwyczajnych. Pominięto, z drobnym wyjątkiem związanym z infrastrukturą krytyczną, problem ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Skupiono się na działaniach wyprzedzających (głównie przygotowawczych, planistycznych), w których odnaleziono olbrzymi i niedoceniany potencjał umożliwiający sprawne i skuteczne reagowanie na sytuacje kryzysowe za pomocą sił i środków angażowanych w zwalczanie zagrożeń codziennych. W końcu pierwszoplanową rolę przyznano podmiotom o właściwości ogólnej, które wsparto zespołami zarządzania kryzysowego (organami opiniotawczymi-doradczymi zapewniającymi aktywny udział podmiotom wyspecjalizowanym) oraz centrami zarządzania kryzysowego (jednostkami realizującymi wszechstronny i wielokierunkowy obieg informacji).

Nie rozwijając wskazanych przykładów, uchwalone regulacje okazały się innowacyjne jak na nasze dotychczasowe doświadczenia. Nie tylko określiły funkcjonowanie organów władzy publicznej w warunkach sytuacji kryzysowych. Ich treść wskazuje, że wyszły poza to zadanie, tworząc swoistą platformę, w oparciu o którą obecnie myśli się o zbudowaniu zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym⁵⁹. Niezależnie od tego, czy pomysł ten zostanie zrealizowany i część postanowień ustawy zostanie przeniesiona do nowej ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym, rola zarządzania kryzysowego w systemie jest kluczowa. Po pierwsze, paradoksalnie, z uwagi na sytuację kryzysową, która formalnie wpisuje zarządzanie kryzysowe między zagrożenia codzienne i nadzwyczajne, a faktycznie, z powodu swojej elastyczności, nie przeszkadza w jego rozciągnięciu w kierunku zagrożeń codziennych (co jest widoczne zwłaszcza w gminnych planach zarządzania kryzysowego) oraz w kierunku zagrożeń nadzwyczajnych (na co wskazuje treść *Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego*). Po drugie, z uwagi na „naturalne” dopa-

⁵⁸ Por. W. Molek, K. Stec, R. Marciniak, *Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania...*, s. 54.

⁵⁹ Docelowo zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego – S. Koziej, *Główne ustalenia i rekomendacje...*, s. 35.

sowanie do celów stawianych systemowi kierowania bezpieczeństwem narodowym⁶⁰. Zbieżność ta dotyczy struktur organizacyjnych – jej trój-elementowej struktury w postaci, wspomnianych wcześniej, decydenta, kolegiального organu doradczego i stałego (etatowego) organu sztabowego, oraz szeregu wskazanych w ustawie zadań związanych z etapami (fazami) zarządzania kryzysowego, które odpowiadają oczekiwaniom formułowanym wobec przyszłego systemu i dotyczą np. zdobywania oraz analizowania informacji o zagrożeniach, oddziaływania na podsystemy wykonawcze przez planowanie ich przygotowania i działania, jak również dowodzenia nimi⁶¹.

STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy miejsca zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego. Artykuł zawiera opinie na temat systemu bezpieczeństwa narodowego opublikowane w *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, analizę sytuacji kryzysowej w rozumieniu ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym oraz porównanie z zagrożeniami codziennymi i zagrożeniami nadzwyczajnymi.

Michał Brzeziński

THE PLACE OF CRISIS MANAGEMENT IN THE NATIONAL SECURITY SYSTEM. LEGAL AND ORGANIZATIONAL REMARKS

The article concerns the place of crisis management in the national security system. The article contains the opinions of the national security system published in the White Book on National Security of the Republic Of Poland, the analysis of the crisis situation within the meaning of the Act of 26 April 2007 on Crisis Management and the comparison with typical and extraordinary threats.

KEY WORDS: *crisis management, crisis situation, national security system, the Act of 26 April 2007 on Crisis Management, the White Book on National Security of the Republic Of Poland*

⁶⁰ W. Molek, K. Stec, R. Marciniak, *Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania...*, s. 58, 59.

⁶¹ Biała Księga, s. 37.

Bibliografia

- W. Biernacki, A. Mokwa, J. Działek, T. Padło, *Społeczności lokalne wobec zagrożeń przyrodniczych i klęsk żywiołowych*, Kraków 2009.
- M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- W. Fehler, I.T. Dziubek, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2010.
- J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007.
- S. Kwiatkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych. Szkice socjotechniczne o mądrości przed szkodą*, Pułtusk 2011.
- M. Malec, *Percepcja bezpieczeństwa: definicje, wymiary, paradygmaty*, Warszawa 2006.
- J. Prońko, *Bezpieczeństwo państwa. Zarys teorii problemu i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007.
- K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010.
- G. Sobolewski (red.), *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2011.
- S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Strategie i programy bezpieczeństwa. Wybór dokumentów*, Warszawa 2012.
- K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999.
- J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005.
- R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa 2010.

Karina Paulina Marczuk

Zrównoważone społeczności lokalne i ich bezpieczeństwo: doświadczenia państw anglosaskich

SŁOWA KLUCZOWE:

*bezpieczeństwo, community policing, społeczność lokalna,
zrównoważona społeczność lokalna*

STUDIA I ANALIZY

Fenomen społeczności lokalnej jest przedmiotem wielu analiz i badań naukowców reprezentujących różne dziedziny nauki, a zwłaszcza prawne i społeczne. Odnotowuje się, że zagadnienie społeczności lokalnych należy rozpatrywać, biorąc pod uwagę dorobek właśnie nauk prawno-administracyjnych (społeczność lokalna rozumiana jako gmina; podkreślanie roli samorządów lokalnych), socjologii (społeczność lokalna jako zbiorowość, która zamieszkuje daną przestrzeń, dobrze jej znaną, o własnej tradycji i tu aktywną, o silnych więziach między jej członkami; z tego punktu widzenia gmina będzie systemem społecznym) i antropologii (społeczność lokalna jako kategoria odnosząca się do sfery symbolicznej; wspólnota językowa, wartości, zwyczajów etc.)¹. W prezentowanym artykule za punkt wyjścia przyjęto cele, które stawiają sobie nauki społeczne, koncentrując się na współczesnej kategorii społeczności lokalnej, a konkretnie zrównoważonej społeczności lokalnej (ang. *sustainable community*), pojęciu, które jest popularne zwłaszcza w państwach anglosaskich. Z tego względu, analizując funkcjonowanie współczesnych społeczności lokalnych, odwołano się do rozwiązań Wielkiej Brytanii w tej materii.

Dla celów przeprowadzanych badań przyjęto, że zrównoważone społeczności lokalne stanowią swoisty łącznik między postulatami *human*

¹ Zob.: E. Moczuk, *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009, s. 85–94.

security, czyli bezpieczeństwem jednostki ludzkiej, inaczej ludzkim, człowieka, które swoim podmiotem czyni człowieka², i klasycznie pojmowaną kategorią społeczności lokalnej; dzieje się tak z tego względu, że zrównoważone społeczności lokalne odnoszą się do funkcjonowania społeczności lokalnej w warunkach zrównoważonego rozwoju, obierając za cel bezpieczeństwo jednostek zrzeszonych w lokalną wspólnotę. Badając, czy powyższa hipoteza jest zasadna, założono, że genezy współczesnego rozumienia społeczności lokalnej należy doszukiwać się w tradycji anglosaskiej, a zwłaszcza amerykańskiej; odwołano się zatem do rozważań badaczy amerykańskich, prezentując kluczowe założenia teoretyczne, odnoszące się do omawianej problematyki. Z tego powodu to właśnie z dorobku nauki amerykańskiej zaczerpnięto również definicję społeczności lokalnej, którą posilkowano się w niniejszym artykule. Kolejno, przedstawiono współczesne formy współpracy władz z lokalną społecznością w celu poprawy bezpieczeństwa, znajdujące swój wyraz np. w realizacji koncepcji *community policing*, czyli tzw. policji środowiskowej, opierające się na silnym zaangażowaniu wspólnoty w podejmowane przedsięwzięcia. Wreszcie postanowiono zbadać, w jaki sposób ewoluuje obecnie lokalna społeczność, przywołując kategorię zrównoważonej społeczności lokalnej, która zawiera w sobie zarówno przesłanki zrównoważonego rozwoju, jak i odnosi się do założeń *human security*. Artykuł kończy zwięzłe podsumowanie, zawierające wnioski płynące z przeprowadzonych badań.

Pytania badawcze, na które starano się odpowiedzieć, dotyczą przede wszystkim tego, w jaki sposób rozumie się pojęcie społeczności lokalnej. Czym jest zrównoważona społeczność lokalna? Wreszcie, jakie inicjatywy podejmują zrównoważone społeczności lokalne w celu poprawy swojego bezpieczeństwa?

W artykule odwołano się głównie do doświadczeń państw anglosaskich z tego względu, że to właśnie w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii popularna stała się idea społeczności lokalnej, co ma swoje kulturowe, jak i historyczne podłoże. Z drugiej strony, to w tych państwach mocno upowszechnia się ideę współdziałania owej społeczności z lokalnymi władzami i policją w celu poprawy bezpieczeństwa, co znajduje swój wyraz w realizacji chociażby *community policing* bądź programów na rzecz poprawy bezpieczeństwa mieszkańców.

² Na ten temat autorka pisała szerzej w innym miejscu; zob.: K.P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej: od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi*, Warszawa 2012, s. 54–66.

Kategoria społeczności lokalnej (*community*)

Kategoria społeczności lokalnej (ang. *community*), pojmowana tradycyjnie, jest popularna zwłaszcza w nauce amerykańskiej, co ma swoje podłoże w historii i kulturze Stanów Zjednoczonych, państwie osadników, dla których silne poczucie przynależności do wspólnoty miało kluczowe znaczenie ze względu na potrzebę bezpieczeństwa. Kategoria społeczności lokalnej stała się przedmiotem wielu badań w naukach społecznych, których owocem są liczne próby doprecyzowania i zdefiniowania pojęcia społeczności lokalnej. Poniżej przedstawiono pokrótce główne założenia koncepcji społeczności lokalnej z punktu widzenia nauk społecznych oraz podjęto próbę dookreślenia tego pojęcia, uwzględniając dorobek nauki amerykańskiej.

Doszukując się przyczyn fascynacji Amerykanów społecznością lokalną, warto przytoczyć stanowisko Christophera Lascha, który upatruje genezy zainteresowania w USA ideą społeczności lokalnej w swoistym sentymentalizmie, skłonności do nostalgii, tęsknocie do funkcjonowania w warunkach spójnej, przestrzennej wspólnoty oraz silnym poczuciu solidarności mieszkańców tego państwa³, co zapewne wynika z trudnych początków kolonistów w Ameryce Północnej, którzy musieli się wzajemnie wspierać i właśnie we wspólnocie szukali oparcia. Dlatego Lasch twierdzi, że w Stanach Zjednoczonych mamy do czynienia z kultem „małej społeczności”, odwołując się do myśli innego amerykańskiego badacza, Roberta Redfielda. Według Redfielda „mała społeczność” charakteryzuje się takimi cechami, jak: wyróżnianie się (ang. *distinctiveness*), czyli to, od którego do którego momentu można mówić o małej społeczności; jej wielkość, powinna to być rzeczywiście mała jednostka (ang. *smallness*); homogeniczność (ang. *homogeneity*), rozumiana jako ekwiwalent społeczności niepoddającej się zmianom (ang. *slow-changing*); samowystarczalność, zdolność do zaspokajania swoich potrzeb (ang. *self-sufficiency*)⁴.

Zagadnienie społeczności lokalnej stało się zatem nowym problemem, podejmowanym w pracach przez socjologów reprezentujących kierunek tzw. socjologii opisowej w okresie międzywojennym w Stanach Zjednoczonych. Cechą charakterystyczną prowadzonych przez nich badań było rozpatrywanie wszystkich problemów społecznych przez pryzmat właśnie społeczności lokalnej.

³ Zob.: Ch. Lasch, *The communitarian critique of liberalism*, [w:] Ch.H. Reynolds, R.V. Norman (red.), *Community in America: The challenge of Habits of the heart*, Berkely 1988, s. 177.

⁴ Zob.: R. Redfield, *The little community, and Peasant society and culture*, Chicago 1962, s. 4.

Rozważania na temat rozumienia społeczności lokalnej w tradycji amerykańskiej należy jednak rozpocząć od zwrócenia uwagi na zakres znaczeniowy angielskiego słowa *community*. Na język polski zazwyczaj tłumaczy się *community* właśnie jako „społeczność lokalną”, co uważane jest za przekład nie w pełni odpowiadający oryginałowi, albowiem jakkolwiek oznacza on „[...] niemal każdą zbiorowość (używa się go np. również w odniesieniu do grup etnicznych, zawodowych, etc., organizacji w rodzaju wojska, Kościoła czy związku zawodowego itp., czyli w nieobowiązującym znaczeniu polskiej «społeczności»), ale jeśli nawet pozostawimy na boku to jego zastosowanie, ma on i tak dwa odrębne w wielu wypadkach znaczenia, a mianowicie oznacza *zbiorowość terytorialną i wspólnotę*. Trudność polega na tym, że badacze społeczności lokalnych rozumieli je przeważnie w taki sposób, że w grę wchodziły oba znaczenia”⁵. Innymi słowy, dwa główne znaczenia terminu *community* dotyczą: po pierwsze, fizycznego skupienia ludzi na danym obszarze, a po drugie – społecznego zorganizowania jednostek w skupiska. David W. Minar i Scott Greer podkreślają, że kategoria ta jest ściśle związana z człowiekiem: „Społeczność lokalna jest nieodłączna od ludzkich działań, celów i wartości. Wyraża naszą mglistą tęsknotę za wspólnotą pragnień, za zjednoczeniem się z tymi, którzy są wokół nas, za rozciągnięciem więzi pokrewieństwa na tych wszystkich, którzy dzielą z nami wspólny los”⁶.

Po wtóre należy podkreślić, że w naukach społecznych funkcjonuje wielość definicji społeczności lokalnej, różniących się między sobą. Przeglądu niemalże pięćdziesięciu z nich (głównie proponowanych przez socjologów) dokonał amerykański badacz George A. Hillery w artykule pt. *Definicje społeczności lokalnej: przedmiot zgody*, dokonując próby doszukiwania się ich cech wspólnych. Autor doszedł do następujących wniosków: po pierwsze, brak jednej wspólnej idei społeczności lokalnej, natomiast panuje zgoda co do tego, że ludzie funkcjonują w społecznościach; po drugie, najbardziej radykalni w formułowaniu koncepcji społeczności lokalnej byli zwolennicy rozwijanej w USA ekologii społecznej (gałąź socjologii); po trzecie, społeczność lokalną należy osadzić w szerszej koncepcji interakcji społecznych, przy założeniu, że między jej członkami istnieją trwałe więzi społeczne, a owa społeczność funkcjonuje na danym terytorium⁷.

⁵ J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, t. 2, Warszawa 1983, s. 636.

⁶ D.W. Minar, S. Greer (red.), *The concept of community: Readings with interpretations*, New Brunswick 2007, s. IX.

⁷ Zob.: G.A. Hillery, *Definitions of community: Areas of agreement*, „Rural Sociology” 1955, t. 20, nr 2, s. 111–119.

Wspominany już Christopher Lasch podaje, za amerykańskim badaczem Robertem Nisbetem, definicję społeczności lokalnej, która w sposób szczególny podkreśla rolę wzajemnych interakcji między członkami danej zbiorowości: „Przez społeczność lokalną rozumiem coś, co [...] obejmuje wszystkie formy stosunków, które charakteryzują się *wysokim stopniem indywidualnych zażyłości, emocjonalną głębią, moralnym zobowiązaniem, spójnością społeczną oraz ciągłością w czasie*. Społeczność lokalna jest ufundowana na *człowieku* pojmowanym całościowo raczej niż w jednej lub innej roli, branej oddzielnie, którą może on pełnić w porządku społecznym. Swoją psychologiczną siłę czerpie ona z poziomów motywacji głębszych niż zwykła wola interesu [...]”⁸. Na potrzeby artykułu przyjęto tę definicję społeczności lokalnej za punkt wyjścia do dalszych rozważań nad jej ewolucją w czasach współczesnych, biorąc pod uwagę wymowne konotacje społeczne, wyrażające się w silnym zaangażowaniu wspólnot w działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na poziomie lokalnym.

Kategoria zrównoważonej społeczności lokalnej (*sustainable community*)

Koncepcja zrównoważonej społeczności lokalnej (ang. *sustainable community*) zyskała rozgłos w ciągu ostatnich lat, stając się swoistym połączeniem postulatów zrównoważonego rozwoju oraz społeczności lokalnej w nowej jakościowo formie. Idea zrównoważonej społeczności lokalnej jest rozpowszechniana zwłaszcza przez te państwa, które rozwijają badania społeczności lokalnych oraz upowszechniają *community policing*. Szczególnie intensywnie Wielka Brytania wdraża koncepcję zrównoważonej społeczności lokalnej, jakkolwiek staje się ona popularna również w Stanach Zjednoczonych oraz w Nowej Zelandii. Ze względu na to, że władze Wielkiej Brytanii w sposób intensywny wspierają tę koncepcję, omówiono kategorię zrównoważonych społeczności lokalnych, posiłkując się doświadczeniami brytyjskimi i wykorzystując w tym celu główne oficjalne dokumenty rządu Wielkiej Brytanii.

Rozważania nad zrównoważonymi społecznościami lokalnymi należy rozpocząć od wyjaśnienia, co oznacza zrównoważony rozwój (ang. *sustainable development*) oraz w jaki sposób pojmuje się jego założenia w Wielkiej Brytanii. Początki powstania tej koncepcji datuje się na lata 70. XX w.,

⁸ Ch. Lasch, dz. cyt., s. 177 (podkr. aut.); por.: R. Nisbet, *The quest for community: A study in the ethics of order and freedom*, Wilmington 2010.

gdy podniesiono zagadnienie problemów o zasięgu globalnym w raporcie Klubu Rzymskiego, zatytułowanym *Granice wzrostu*, w którym ogłoszono, że jeśli tendencje wzrostu ludzkości, industrializacji, zanieczyszczania środowiska naturalnego, produkcji żywności i uszczuplania światowych zasobów będą pozostawać niezmienione, możliwe granice rozwoju na Ziemi zostaną osiągnięte w przeciągu następnych stu lat⁹. Definicji zrównoważonego rozwoju należy jednak szukać w pochodzącym z 1987 r. raporcie Gro Harlem Brundtland, zatytułowanym *Nasza wspólna przyszłość*, w którym zrównoważony rozwój rozumie się jako „[...] rozwój, który zaspakaja potrzeby teraźniejszych bez narażania na szwank możliwości przyszłych pokoleń do zaspakajania ich własnych potrzeb. Zawiera się w dwóch głównych koncepcjach: koncepcji »potrzeb«, w szczególności podstawowych potrzeb ubogich na świecie, którym trzeba nadać nadzwyczajny priorytet; oraz idei ograniczeń, nałożonej przez stan technologii i organizacji społecznej dotyczącej zdolności środowiska do zaspakajania obecnych i przyszłych potrzeb”¹⁰. Na zrównoważony rozwój składają się rozwój ekonomiczny, który wiąże się z rozwojem społecznym oraz ochroną środowiska naturalnego. Tak pojmowany, zrównoważony rozwój stał się przedmiotem dyskursu środowiska międzynarodowego, czego wyrazem były tak istotne wydarzenia, jak m.in. Światowy Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r., który zaowocował przyjęciem dokumentu *Agenda 21*. Dokument ten podtrzymywał definicję zrównoważonego rozwoju z raportu Brundtland, pierwszą zasadą ustanawiając twierdzenie, że podmiotem zrównoważonego rozwoju jest człowiek („Istoty ludzkie stanowią centrum zainteresowania w procesie trwałego i zrównoważonego rozwoju. Mają prawo do zdrowego oraz twórczego życia w harmonii z przyrodą”¹¹) oraz postulował, by poszczególne państwa przyjęły doku-

⁹ Zob.: D.H. Meadows et al., *The limits to growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*, New York 1972. Na ten temat autorka pisała w innym miejscu; por.: K.P. Marczyk, *Bezpieczeństwo społeczne: potrzeba szerokiego ujęcia. Implikacje dla Polski*, [w:] A. Skrabacz, S. Sulowski (red.), *Bezpieczeństwo społeczne: pojęcia, uwarunkowania, wyzwania*, Warszawa 2012, s. 37–38; też, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej...*, s. 72–73.

¹⁰ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our common future*. Transmitted to the General Assembly as an annex to document A/42/427 – development and international co-operation: Environment [online], 1987, witryna internet. UN Documents, <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I> (dostęp: 15.11.2012).

¹¹ *Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju*, konferencja Narodów Zjednoczonych Środowisko i rozwój na posiedzeniu w Rio de Janeiro w dniach od 3 do 14 czerwca 1992 r. [online], witryna internet. Biblioteki Sejmowej, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1992.html> (dostęp: 15.11.2012).

menty strategiczne w zakresie osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, co większość z nich uczyniła w kolejnych latach. Innym istotnym wydarzeniem była konferencja w Johannesburgu, czyli „Rio+10”, określana tak, ponieważ odbyła się w dekadę po szczycie w Rio (2002 r.). Natomiast w czerwcu 2012 r. odbył się kolejny szczyt („Rio+20”), poświęcony tzw. zielonej ekonomii oraz ograniczeniu ubóstwa, a także budowaniu ram instytucjonalnych dla zrównoważonego rozwoju¹².

Jeśli chodzi o podejście Wielkiej Brytanii do zrównoważonego rozwoju, to chronologicznie rzecz ujmując, genezy jej zainteresowania tą koncepcją należy doszukiwać się w polityce Wielkiej Brytanii lat 90. XX w., kiedy to po Światowym Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r. Wielka Brytania, jako jedno z pierwszych państw na świecie, w 1994 r. przyjęła narodową strategię zrównoważonego rozwoju, noszącą tytuł *Zrównoważony rozwój (Sustainable development: The UK strategy 1994)*; krok ten stanowił odpowiedź na postulaty uczestników konferencji¹³. Kilka lat później, w 1999 r., rząd Tony’ego Blaira opracował ramowy dokument, czyli kolejną strategię zrównoważonego rozwoju, pt. *Lepsza jakość życia. Strategia zrównoważonego rozwoju dla Zjednoczonego Królestwa – 1999 (A better quality of life. Strategy for sustainable development for the United Kingdom – 1999)*. W strategii przede wszystkim odniesiono się do idei zrównoważonego rozwoju, uwzględniając koncepcję zawartą w raporcie Brundtland (1987 r.), a zatem rozumiejąc przez to pojęcie zaspakajanie potrzeb przez obecne pokolenia bez narażania na szwank możliwości zaspakajania potrzeb przez pokolenia przyszłe. W dokumencie z 1999 r. określono: cztery główne cele zrównoważonego rozwoju w warunkach Wielkiej Brytanii; priorytety władz Wielkiej Brytanii w zakresie zrównoważonego rozwoju; zasady, którymi powinien kierować się rząd w swoich działaniach. Kategoria zrównoważonego rozwoju została zdefiniowana w sposób kompleksowy, ponieważ uwzględniono tu takie elementy, jak: „postęp socjalny, który obejmuje potrzeby wszystkich; skuteczna ochrona środowiska naturalnego; rozsądne wykorzystywanie zasobów naturalnych i utrzymanie wysokich i stabilnych stopni wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”¹⁴.

¹² Szerzej na ten temat zob.: *United Nations Conference on Sustainable Development Rio+20* [online], Rio de Janeiro 20–22.06.2012, witryna internet. UNCSO 2012, <http://www.uncsdo2012.org/rio20/> (dostęp: 24.08.2012).

¹³ Na ten temat autorka pisała w innym miejscu; por.: K.P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej...*, s. 349 i n.

¹⁴ *A better quality of life – strategy for sustainable development for the United Kingdom – 1999* [online], [London 1999], witryna internet. The National Archives, <http://collections>.

Wśród priorytetów dla władz Wielkiej Brytanii w zakresie wdrażania polityki zrównoważonego rozwoju, z punktu widzenia realizacji koncepcji zrównoważonej społeczności lokalnej, szczególnie istotne są te, które dotyczą: zwiększenia inwestycji w kadry, zredukowania wykluczenia społecznego, promocji alternatywnego transportu, rewitalizacji większych miast w celu uczynienia ich miejscami bardziej przyjaznymi dla mieszkańców, ochrony terenów wiejskich oraz fauny i flory, oszczędzania energii, międzynarodowej współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju. Z kolei działania, które musiałby podjąć według autorów strategii brytyjski rząd, powinny przede wszystkim koncentrować się na: „Umieszczeniu *ludzi w centrum zainteresowania*; obraniu długofalowej perspektywy; wzięciu pod uwagę kosztów i zysków; stworzeniu otwartego i wspierającego systemu gospodarczego; zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego; poszanowaniu granic środowiska [...]”¹⁵.

Strategia zrównoważonego rozwoju z 1999 r. została zastąpiona kolejną w marcu 2005 r., noszącą podtytuł *Zabezpieczyć przyszłość* (*Securing the future*), będącą jej znowelizowaną i rozszerzoną wersją. W nowym dokumencie uwzględniono rozwój sytuacji wewnętrznej, jak również w środowisku międzynarodowym. Jeśli chodzi o sferę polityki wewnętrznej, to położono większy nacisk na zacieśnienie relacji między władzami szczebla lokalnego a rządem, natomiast w sprawach międzynarodowych wzięto pod uwagę uzgodnienia, które zapadły podczas konferencji w Johannesburgu w 2002 r.¹⁶ W strategii podtrzymano definicję zrównoważonego rozwoju, zawartą w strategii z 1999 r.

Reasumując, w kolejnych brytyjskich strategiach z lat 1994, 1999 i 2005 odniesiono się do dorobku społeczności międzynarodowej w zakresie zrównoważonego rozwoju (raporty i konferencje z tej problematyki w latach 1972, 1987, 1992 i 2002) oraz podtrzymano definicję zrównoważonego rozwoju, głoszącą konieczność stałej poprawy jakości życia każdego człowieka oraz przyszłych pokoleń. W tabeli 1. zestawiono, w celu

europarchive.org/tna/20080530153425/http://www.sustainable-Development.gov.uk/publications/uk-strategy99/01.htm (dostęp: 02.08.2011), (podkr. aut.).

¹⁵ Tamże (podkr. aut.).

¹⁶ Zob.: *Securing the future: Delivering UK sustainable development strategy. The UK Government sustainable development strategy*, presented to Parliament by the Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs by Command of Her Majesty, March 2005, The Stationery Office, Norwich 2005, w wersji online: http://archive.defra.gov.uk/sustainable/government/publications/uk-strategy/documents/SecFut_complete.pdf (dostęp: 02.08.2011).

uporządkowania, strategię zrównoważonego rozwoju oraz światowe konferencje poświęcone tej problematyce.

Tabela 1. Strategie zrównoważonego rozwoju w Wielkiej Brytanii oraz raporty i światowe konferencje, poświęcone problematyce zrównoważonego rozwoju

Rok	Główne raporty i konferencje nt. zrównoważonego rozwoju	
1972	Raport Klubu Rzymskiego pt. Granice wzrostu	
1987	Raport G.H. Brundtland pt. <i>Nasza wspólna przyszłość</i>	
1992	Światowy Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro	
2002	Światowy Szczyt Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu	

Rok	Strategie zrównoważonego rozwoju w Wielkiej Brytanii	Rozumienie zrównoważonego rozwoju w Wielkiej Brytanii
1994	Zrównoważony rozwój: narodowa strategia zrównoważonego rozwoju (<i>Sustainable development: The UK strategy 1994</i>)	Zrównoważony rozwój rozumiany jako poprawa jakości życia każdego człowieka oraz przyszłych pokoleń. • rozważane wykorzystywanie zasobów naturalnych • spójność społeczna i integracja • skuteczna ochrona środowiska naturalnego • stały wzrost gospodarczy
1999	Lepsza jakość życia. Strategia zrównoważonego rozwoju dla Zjednoczonego Królestwa – 1999 (<i>A better quality of life. Strategy for sustainable development for the United Kingdom – 1999</i>)	
2005	Zabezpieczyć przyszłość. Strategia zrównoważonego rozwoju rządu Zjednoczonego Królestwa (<i>Securing the future. The UK Government sustainable development strategy</i>)	

Źródło: opracowanie własne

Przechodząc do rozumienia zrównoważonej społeczności lokalnej w Wielkiej Brytanii, należy zaznaczyć, że kategoria ta początkowo pojawiała się w strategiach dotyczących zrównoważonego rozwoju. W dokumencie z 1999 r. zawarto rozdział poświęcony zrównoważonym społecznościom lokalnym, zatytułowany *Budując zrównoważone społeczności lokalne* (*Building sustainable communities*), dokonując scalenia idei społeczności lokalnej z wyżej wyliczonymi postulatami zrównoważonego rozwoju. Stwierdzono potrzebę budowania zrównoważonych społeczności

lokalnych w miastach, mniejszych miejscowościach oraz na wsiach przez: „wzmacnianie gospodarek regionalnej i lokalnej; zaspokajanie socjalnych potrzeb ludzi: promocję lepszej kondycji zdrowotnej, warunków mieszkaniowych oraz dostępu do usług i rekreacji; doskonalenie lokalnego otoczenia: rewitalizacja centrów miast, walka ze zdegradowanym środowiskiem miejskim i zadbanie o to, by rozwój respektował charakter obszarów wiejskich; ograniczenie przestępczości i strachu przed przestępczością; zajęcie się problemami ubóstwa i wykluczenia społecznego w najbardziej ubogich społecznościach lokalnych; ułatwienie ludziom zaangażowania się w ich społeczności; koordynację polityk, by połączyć te cele”¹⁷.

W rozumieniu autorów dokumentu kluczowe znaczenie dla możliwości realizacji zrównoważonej społeczności lokalnej mają dobrze prosperujące miasta, miejscowości i wsie, przez co rozumie się nie tylko rozwijającą się gospodarkę, oferującą nowe miejsca pracy, lecz również dostęp do usług oraz bezpieczne i przyjazne otoczenie. Cele te należy osiągać przy rozsądnym wykorzystywaniu surowców naturalnych, poszanowaniu środowiska naturalnego i propagowaniu spójności społecznej, a zatem wytycznych, którymi kieruje się zrównoważony rozwój. „Budowanie zrównoważonych społeczności lokalnych oznacza ulepszanie miejsc, w których ludzie żyją i pracują oraz dawanie im szansy na odegranie własnej roli w kształtowaniu zmian”¹⁸.

Po raz pierwszy szczegółowo do zagadnienia zrównoważonych społeczności lokalnych odniesiono się w planie byłego wicepremiera rządu Tony’ego Blaira Johna Prescottta z 2003 r., zatytułowanym *Zrównoważone społeczności lokalne: budowanie dla przyszłości* (*Sustainable communities: Building for the future*). W dokumencie tym skoncentrowano się głównie na zagadnieniach związanych z budownictwem mieszkaniowym w południowowschodniej Anglii oraz podniesieniu jakości życia w obszarach miejskich i wiejskich w ramach implementacji postulatów zrównoważonego rozwoju. Dokonano również zestawienia wymagań, które powinna spełniać społeczność, która ma być uznana za zrównoważoną, jednakże dopiero w kolejnym rządowym dokumencie, czyli *Przeglądzie Egana* z 2004 r., pokuszono się o zdefiniowanie wprost pojęcia zrównoważonej społeczności lokalnej oraz przełożenie owych wymagań na komponenty kategorii zrównoważonej społeczności lokalnej.

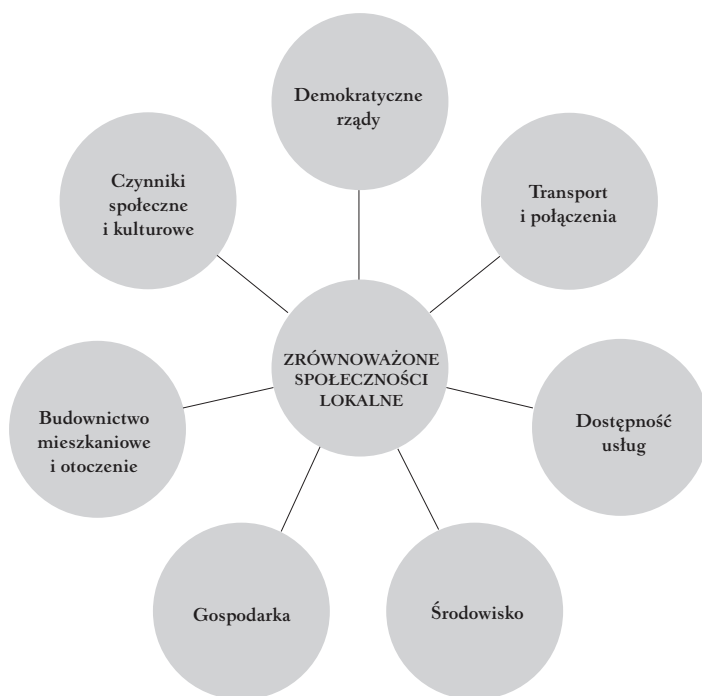
Opublikowany rok po publikacji planu Prescottta *Przegląd Egana* (*The Egan review*), sporządzony na wniosek rządu przez zespół kierowany

¹⁷ *A better quality of life – strategy for sustainable development for the United Kingdom – 1999...*

¹⁸ Tamże.

przez sir Johna Egana, wyjaśnia, czym jest zrównoważona społeczność lokalna. Zgodnie z założeniami tego dokumentu: „Zrównoważone społeczności lokalne zaspokajają różne potrzeby obecnych i przyszłych mieszkańców, ich dzieci i innych użytkowników, przyczyniają się do wysokiej jakości życia oraz zapewniają sposobności i szanse. Osiągają to sposobami, które przyczyniają się efektywnego wykorzystania surowców naturalnych, poprawy stanu środowiska naturalnego, promocji spójności społecznej i integracji oraz wzmacniania koniunktury gospodarczej”¹⁹. W przeglądzie wymieniono komponenty (wymagania), które stanowią o nowej jakości kategorii zrównoważonej społeczności lokalnej (rycina 1).

Rycina 1. Komponenty zrównoważonej społeczności lokalnej według Przeglądu Egana



Źródło: *The Egan Review: Skills for sustainable communities*, Office of the Deputy Prime Minister, London 04. 2004, s. 19, w wersji online: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120919132719/www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/152086.pdf> (dostęp: 11.12.2012).

¹⁹ *The Egan review: Skills for sustainable communities*, Office of the Deputy Prime Minister, London 04. 2004, s. 18, w wersji online: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120919132719/www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/152086.pdf> (dostęp: 11.12.2012).

Kategorię zrównoważonej społeczności lokalnej tworzą zatem takie składowe, jak:

- czynniki społeczne i kulturowe, rozumiane jako tolerancja i szacunek dla mniejszości etnicznych, kulturowych, religijnych, etc., przyjazne i skłonne do pomocy wzorce zachowań wśród mieszkańców danej okolicy, tworzenie sposobności do wypoczynku, sportu, zajęć prospołecznych, etc., niski poziom przestępczości i zachowań aspołecznych, osiągnięty przez przyjazny społeczności *community policing*, włączenie do wspólnoty wszystkich mieszkańców i zaoferowanie im równych szans;
- demokratyczne rządy, czyli: „Strategiczny, wizjonerski, reprezentatywny i odpowiedzialny system rządów [...]”²⁰, który uwzględnia partycypację obywateli, partnerstwo władz, przedsiębiorców i społeczności, otwartą społeczność, zaangażowaną w działania o charakterze wolontarystycznym na rzecz wspólnoty np. w działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa w popularnych w Wielkiej Brytanii grupach sąsiedzkiej czujności, poczucie przynależności do społeczeństwa obywatelskiego;
- transport i połączenia, a więc rozwinięta infrastruktura transportu publicznego i komunikacji, oferująca ludziom dostęp do ważnych dla nich instytucji np. szkół, przychodni, urzędów, etc. oraz umożliwiająca łączenie różnych społeczności, ułatwienia dla lokalnego ruchu pieszych i rowerowego, dostępne parkingi, szeroko dostępny Internet;
- dostępność usług publicznych, prywatnych i społecznych, a zatem dostępność do wykwalifikowanej kadry pedagogicznej lokalnych placówek oświatowych, wysokiej jakości opieka zdrowotna i opieka społeczna, infrastruktura handlowo-usługowa;
- środowisko, czyli umożliwienie ludziom życia w sposób zapewniający możliwość poszanowania środowiska naturalnego, efektywne wykorzystanie zasobów naturalnych teraz i w przyszłości, życie w sposób, który ogranicza zanieczyszczanie środowiska, ochrona zasobów naturalnych i różnorodności biologicznej, branie pod uwagę potrzeb przyszłych pokoleń przy podejmowaniu bieżących decyzji i działań;
- gospodarka na poziomie lokalnym, dobrze prosperująca, oferująca różnorodne miejsca pracy i możliwości rozwoju, również dla silnego lokalnego biznesu;

²⁰ Tamże, s. 20.

- budownictwo mieszkaniowe i otoczenie koncentrujące się na tworzeniu dobrze utrzymanych, lokalnych, przyjaznych dla użytkowników przestrzeni wspólnych oraz terenów zielonych, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb dzieci i osób starszych, szeroka oferta mieszkań na rynku nieruchomości, co przesądza o ich dostępności, otoczenie osiedli mieszkaniowych, które jest dostosowane do charakteru lokalnej społeczności, mieszana architektura.

Podsumowując, wraz z podaną wyżej definicją wymienione komponenty dopełniają obrazu zrównoważonej lokalnej społeczności, której mieszkańcy powinni mieć zapewniony dostęp do godnych domostw, bezpiecznie żyć w różnorodnej i otwartej społeczności, mieć możliwość pracy i dostęp do usług oraz szansę na zaangażowanie się w działania wspólnoty.

Kolejna narodowa strategia zrównoważonego rozwoju z 2005 r. również zawiera rozdział poświęcony zrównoważonym społecznościom lokalnym. W dokumencie tym przywołano słowa byłego wicepremiera Johna Prescottta, które krystalizują ideę zrównoważonej społeczności lokalnej: „Tworzenie zrównoważonych społeczności lokalnych oznacza wprowadzanie zrównoważonego rozwoju w rzeczywistość. Zrównoważone społeczności lokalne muszą łączyć absorpcję społeczną, domy, pracę, usługi, infrastrukturę i szacunek dla środowiska, by tworzyć miejsca, gdzie ludzie będą chcieli żyć i pracować teraz oraz w przyszłości”²¹. Chodziło więc o to, by zrównoważony rozwój wcielać w życie na szczeblu lokalnym, czemu poświęcono ustawę o zrównoważonych społecznościach lokalnych z 2007 r.

Ustawa o zrównoważonych społecznościach lokalnych (*Sustainable Communities Act*), przyjęta przez brytyjski parlament w 2007 r. i znowelizowana w 2010 r., oferuje lokalnym władzom i ich partnerom możliwość podejmowania działań, które mają na celu wcielanie w życie koncepcji zrównoważonej społeczności lokalnej. W rozumieniu ustawy zrównoważone społeczności lokalne charakteryzują się czterema cechami: 1. czynną partycypacją obywatelską w wymiarze lokalnym; 2. rewitalizacją społeczności lokalnej, w tym w wymiarze gospodarczym; 3. ochroną środowiska; 4. spójnością społeczną²². U podstaw przyjęcia tego aktu prawnego legła troska o odwrócenie niepokojącego trendu zamierania

²¹ *Securing the future: Delivering UK sustainable development strategy. The UK Government sustainable development strategy...*, s. 120.

²² Zob.: *Sustainable Communities Act 2007 (ch. 23)* [online] z 23.10.2007 r., art. 1, witryna internet. UK legislation, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/23> (dostęp: 03.08.2011).

życia społeczno-gospodarczego wspólnot lokalnych, zwanego w Wielkiej Brytanii zjawiskiem „brytyjskich miast – duchów”, terminem oznaczającym miejscowości, w których stopniowo zanika życie społeczno-gospodarcze. W raporcie organizacji *The New Economics Foundation* za rok 2000 podkreślono: „Między 1995–2000 r. straciliśmy mniej więcej jedną piątą z tych żywotnych instytucji [tzn. lokalnych sklepów i punktów świadczących usługi] – prawdziwą podstawę naszej gospodarki [...]. Jeśli obecny trend będzie utrzymywał, stracimy trzecią część z już naruszonej części pozostałej podstawy w ciągu dziesięciu lat. Rezultatem jest Brytania miast duchów [*Ghost Town Britain*] – wzrastająca liczba społeczności i dzielnic, którym brakuje łatwego dostępu do lokalnych banków, urzędów pocztowych, kiosków i pubów, które stanowią społeczny łącznik, który scala lokalną społeczność”²³. Celem ustawy jest zatem promowanie lokalnego handlu i usługodawców oraz przedsiębiorców w celu zaktywizowania zrównoważonego rozwoju społeczności lokalnych w Wielkiej Brytanii.

Poniżej dokonano zestawienia oficjalnych dokumentów brytyjskich władz, które dotyczą zrównoważonych społeczności lokalnych (tabela 2.).

Kategoria zrównoważonej społeczności lokalnej łączy ideę społeczności lokalnej, rozumianej jako wspólnota mieszkańców, połączona silnymi więziami i spójna społecznie, jej fundamentem jest jednostka, z przesłaniem zrównoważonego rozwoju, a zatem dążeniem do poprawy jakości życia obecnych oraz przyszłych pokoleń. Obie koncepcje mają również pewne wspólne elementy, a są nimi: troska o rozsądne wykorzystywanie zasobów naturalnych, dążenie do spójności społecznej i integracja wszystkich członków społeczności, dbałość o stan środowiska naturalnego, stały wzrost gospodarczy.

²³ A. Simms et al., *Ghost town Britain: The threat from economic globalisation to livelihoods, liberty and local economic freedom*, London [2003], s. 2, w wersji online: http://www.neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Ghost_Town_Britain.pdf (dostęp: 03.08.2011).

Tabela 2. Zestawienie oficjalnych dokumentów dotyczących zrównoważonych społeczności lokalnych, pojmowania zrównoważonej społeczności lokalnej i zrównoważonego rozwoju w Wielkiej Brytanii

Rok	Dokumenty w zakresie zrównoważonych społeczności lokalnych w Wielkiej Brytanii	Koncepcja zrównoważonych społeczności lokalnych w Wielkiej Brytanii	Koncepcja zrównoważonego rozwoju w Wielkiej Brytanii
1999	Lepsza jakość życia. Strategia zrównoważonego rozwoju dla Zjednoczonego Królestwa – 1999 (A better quality of life. Strategy for sustainable development for the United Kingdom – 1999)	Zrównoważone społeczności lokalne jako wspólnoty będące w stanie zaspokoić różne potrzeby obecnych i przyszłych mieszkańców, przyczyniające się do wysokiej jakości życia oraz zapewniające sposobności i szanse na rozwój	Zrównoważony rozwój rozumiany jako poprawa jakości życia każdego człowieka oraz przyszłych pokoleń
2003	Plan wicepremiera Johna Prescottta pt. Zrównoważone społeczności lokalne: budowanie dla przyszłości (Sustainable communities: Building for the future)		
2004	rządowy Przegląd Egana (The Egan Review: Skills for sustainable communities)		
2005	Zabezpieczyć przyszłość. Strategia zrównoważonego rozwoju rządu Zjednoczonego Królestwa (Securing the future. The UK Government sustainable development strategy)	• rozważane wykorzystywanie zasobów naturalnych • spójność społeczna i integracja • skuteczna ochrona środowiska naturalnego • stały wzrost gospodarczy	
2007	Ustawa o zrównoważonych społecznościach lokalnych (Sustainable Communities Act)		

Źródło: opracowanie własne.

Inicjatywy zrównoważonych społeczności lokalnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa – doświadczenia brytyjskie i amerykańskie

Partycypowanie w działaniach na rzecz poprawy bezpieczeństwa na poziomie lokalnym jest wyznacznikiem społeczeństwa obywatelskiego i może przybierać różne formy, poczynając od samorządnych działań, inicjowanych przez lokalną społeczność, przez inicjatywy, które mają wsparcie autorytetów szczebla lokalnego oraz policji, bądź nawet są przez nie zapoczątkowywane, do działań inicjowanych przez lokalne lub cen-

tralne władze. Wspólnym celem wszystkich tych przedsięwzięć jest walka z przestępczością na poziomie lokalnym, a zatem poprawa bezpieczeństwa lokalnej wspólnoty. Cechą charakterystyczną zrównoważonych społeczności lokalnych jest położenie nacisku na ich bezpieczeństwo, co wzbogaca tę ideę w porównaniu do omówionej wcześniej kategorii społeczności lokalnej (*community*). Jak już wspomniano, jednym z kluczowych założeń zrównoważonych społeczności lokalnych jest utrzymanie niskiego poziomu przestępczości i zachowań antyspołecznych, co powinno się osiągać, np. stosując zasady *community policing*, przy założeniu aktywnej współpracy mieszkańców. Wykorzystując doświadczenia państw anglosaskich w tym zakresie, a w szczególności amerykańskie i brytyjskie, poniżej odniesiono się do tych działań, które opierają się na współpracy lokalnej wspólnoty z policją i lokalnymi władzami, przyjmując, że szczególnie istotna staje się realizacja założeń *community policing*, wykorzystującego właśnie element obywatelski w swoich działaniach. Wskazano zatem na takie działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa lokalnych wspólnot, jak: zaangażowanie lokalnej społeczności w inicjatywy w ramach *community policing*, ruch tzw. lokalnego aktywizmu, zaangażowanie władz oraz rządowe kampanie na rzecz poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnych, ochotnicze inicjatywy obywatelskie.

Jeśli chodzi o założenia *community policing*, pojęcia, dla którego trudno jest znaleźć polski synonim (czasami tłumaczy się je jako „policjonowanie”), szczegółowo przedstawiają je m.in. Janina Czapska i Józef Wójcikiewicz w książce pt. *Policja w społeczeństwie obywatelskim*. Autorzy przeanalizowali genezę powstania *community policing*, historię oraz funkcjonowanie we współczesnych czasach; doszli do wniosku, że nowością w *community policing* staje się przede wszystkim dostępność policji dla mieszkańców, jej stała obecność pośród nich oraz angażowanie lokalnej wspólnoty we współpracę na rzecz poprawy bezpieczeństwa: „Dwie filozofie zdominowały współcześnie sprawowanie funkcji policyjnych. Jedna, to tradycyjne pojmowanie funkcji policyjnych, uosabiane przez zmotoryzowany patrol przybywający na miejsce zdarzenia z odległej komendy, aby złapać złych przestępców. Druga, to model dostępnego dla obywateli lokalnego policjanta, który wspólnie z mieszkańcami ze swego rejonu próbuje znaleźć kreatywne rozwiązanie miejscowych problemów. *Community policing* (CP) to nowa filozofia sprawowania funkcji policyjnych, realizująca ideę bliskiej współpracy »sąsiedzkiego« policjanta z członkami lokalnej społeczności (*community*)”²⁴.

²⁴ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999, s. 129.

Jak już zaznaczono, idea *community policing* wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych, a swoimi początkami sięga lat 60. i 70. XX w., kiedy to szybko wzrastająca przestępczość, zwłaszcza wśród młodocianych, niepokojące związane z sytuacją mniejszości etnicznych oraz korupcja, zjawiska obecne głównie w wielkich amerykańskich miastach, idące w parze z niską wydajnością pracy policyjnej, zobligowały władze do przedsięwzięcia pewnych działań. Zalecenia były zawarte w dwu kluczowych raportach: raporcie Prezydenckiej Komisji Stosowania Prawa i Zarządzania Wymiarom Sprawiedliwości, noszącym wymowny podtytuł *Wyzwanie przestępczości w wolnym społeczeństwie* z lutego 1967 r. (*The challenge of crime in a free society*) oraz raporcie tzw. komisji Kerner z marca 1968 r. (*Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*). Oba dokumenty stanowią fundament *community policing* w USA. Istotną myślą, zawartą w pierwszym z nich, jest zwrócenie uwagi na rolę obywateli w zwalczaniu przestępczości. Autorzy twierdzą: „Wielu Amerykanów myśli, że kontrolowanie przestępczości jest wyłącznie zadaniem policji, sądów [...]. W rzeczywistości, jak unaocznia to raport Komisji, przestępczość nie może być kontrolowana bez zainteresowania i udziału szkół, przedsiębiorstw, instytucji opieki społecznej, prywatnych zgrupowań i poszczególnych obywateli”²⁵. Szczególną uwagę zwrócono właśnie na te funkcje policji, które odnoszą się do pracy wśród (i dla) społeczeństwa (ang. *the community-service police function of the police*), m.in. rekomendując, żeby policja zaczęła oficjalnie brać udział w naradach eksperckich, dotyczących planowania rozmaitych działań w miastach, w tym również tych związanych z rozwiązaniami przestrzennymi, ze względu na zorientowanie funkcjonariuszy w problemach danej, lokalnej społeczności; podniesiono kwestię konieczności inicjowania programów, zorientowanych na zacieśnianie relacji z lokalną społecznością; inne z zaleceń odnosi się do poprawy wizerunku policji w oczach mieszkańców, a zwłaszcza mniejszości etnicznych, co ma przyczynić się do wzrostu zaufania do tej instytucji oraz wzrostu społecznego poparcia – z tego względu zalecono rekrutowanie do służby funkcjonariuszy wywodzących się z różnych grup etnicznych²⁶. W ocenie Jamesa Q. Wilsona ów raport, mimo że zawiera tak sformułowane zalecenia, to jednak „[...] nie oferuje żadnego rozwiąza-

²⁵ The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, *The challenge of crime in a free society*, Washington D.C. 1967, s. V, w wersji online: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/42.pdf> (dostęp: 01.08.2011).

²⁶ Zob.: tamże, s. 97–102.

nia problemu i nie dostarcza żadnej praktycznej odpowiedzi na pytanie, co możemy szybko zrobić, by go rozwiązać”²⁷.

Z kolei w drugim dokumencie, raporcie komisji Kenera, przeanalizowano niepokoje społeczne na tle etnicznym w amerykańskich miastach w drugiej połowie lat 60. XX w. i stwierdzono: „Sporadyczne relacje między policją a społecznościami mniejszościowymi stały się głównym – i zapalnym – źródłem żalu, napięć i nieporządku. Odpowiedzialność musi być współdzielona przez całe społeczeństwo”²⁸. Komisja Kenera, podobnie jak w poprzednim dokumencie, również w swoim raporcie dała szereg wytycznych, dotyczących tego, jak policja powinna postępować, szczególnie wskazując na: konieczność zmiany sposobu przeprowadzania interwencji wśród mieszkańców zamkniętych osiedli w celu wykluczenia agresywnych zachowań policjantów; wyeliminowanie u członków mniejszości etnicznych, przez wprowadzenie nowych standardów działania policji, poczucia funkcjonowania podwójnych standardów prawnych; ustanowienie mechanizmów, dotyczących możliwości składania skarg i zadośćuczynienia w związku z pracą policji; szersze włączenie lokalnej społeczności w działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku; rekrutowanie do służby przedstawicieli mniejszości etnicznych²⁹. W kolejnych latach rozwijano zatem ideę *community policing*, posilając się zaleceniami obu raportów i podejmując różnorakie inicjatywy, wśród których na uwagę zasługuje *team policing*, a więc organizacja specjalnych patroli policyjnych, ściśle przypisanych do danej okolicy i utrzymujących stały kontakt z mieszkańcami. Jakkolwiek były mało skuteczne, działania te niewątpliwie przyczyniły się do upowszechnienia *community policing*.

Przywoływani wyżej Janina Czapska i Józef Wójcikiewicz dokonali przeglądu sposobów pracy policji w ramach *community policing* i wyodrębnili cztery główne składowe. Znajdują się wśród nich: potrzeba prowadzenia konsultacji z mieszkańcami w celu zidentyfikowania ich potrzeb i oczekiwań wobec policji, możliwość adaptacji do bieżącej sytuacji w danym rejonie, tak by lokalna komórka policji mogła decydować o tym, gdzie należy skierować zwiększone siły i środki; zaangażowanie lokalnych partnerów, publicznych i prywatnych, w działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa; konieczność rozwiązywania problemów

²⁷ J.Q. Wilson, *A reader's guide to the Crime Commission reports*, „The Public Interest” 1967, nr 9, s. 64.

²⁸ National Advisory Commission on Civil Disorders, *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders: Summary of report*, Washington D.C. 1968, w wersji online: <http://www.eisenhowerfoundation.org/docs/kenner.pdf> (dostęp: 01.08.2011).

²⁹ Zob.: tamże.

(podejście *problem-solving policing*), czyli wykluczanie zjawisk, które generują przestępczość³⁰. Powyższe założenia wymagają specyficznych metod pracy operacyjnej policji, do których należą: rozwijanie sieci terenowych komórek policji, co wiąże się ze zdecentralizowaną strukturą policji, partnerstwo wielu podmiotów, wśród których wiodącą rolę odgrywa policja, działania o charakterze lokalnej prewencji kryminalnej, takie jak np. funkcjonujące w Wielkiej Brytanii grupy sąsiedzkiej czujności, programy na rzecz wzmocnienia relacji między społecznością lokalną a mieszkańcami, patrole piesze, operujące w przyporządkowanych im rejonach.

Jak wyżej wspomniano, *community policing* wywodzi się z doświadczeń amerykańskich i to właśnie w Stanach Zjednoczonych koncepcja ta była silnie rozwijana, poczynając od lat 80. ubiegłego stulecia, jakkolwiek przyjęła się ona później również w innych państwach, np. w Wielkiej Brytanii, również w Polsce, wyliczone cechy zostały wdrożone przez policję innych państw. Specyficzne problemy wielkich amerykańskich miast, związane z gwałtownie narastającą przestępczością, doprowadziły zresztą do ewolucji *community policing* i powstania różnych jej odmian. Szczególnym przypadkiem jest Chicago i przyjęty przez tutejszą policję rodzaj *community policing*, skierowany ku specyficznym problemom chicagowskiej społeczności³¹.

Opracowana przez policję w Chicago strategia działań oraz nowe środki w zakresie prewencji kryminalnej to strategia CAPS (akronim pochodzący od pierwszych liter nazwy *Chicago Alternative Policing Strategy* – alternatywna strategia działań policji Chicago). Zastraszające wskaźniki przestępczości we wczesnych latach 90. XX w. skłoniły Departament Policji w Chicago do poszukiwania metod pracy policyjnej, które sprawdziłby się w warunkach Chicago, ponieważ dotychczasowe działania, choć podejmowane w ramach *community policing*, nie przynosiły tu zamierzonych rezultatów. 29 kwietnia 1993 r. rozpoczęto wdrażanie eksperymentalnej strategii CAPS w pięciu dzielnicach Chicago, kierując się naczelną zasadą wzajemnej współpracy między policją, mieszkańcami oraz władzami miasta, co w efekcie miało przynieść ograniczenie przestępczości; motto nowej strategii brzmiało „Razem możemy” (*Together we can*)³². Założenia CAPS dopasowano do warunków miasta, biorąc

³⁰ Zob.: J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja...*, s. 138–139.

³¹ Na ten temat autorka pisała w innym miejscu; zob.: K.P. Marczuk, *Connections between urban design and crime in the mid-XXth century in the U.S.: Case study of great American cities*, „Arhivele Olteniei” 2012, serie nouă, nr 26, s. 314–319.

³² Zob.: Chicago Police Department, *CAPS at five: A report on the progress of community policing in Chicago*, Chicago 1998, s. 3.

pod uwagę specyfikę poszczególnych dzielnic, zróżnicowanie kulturowe i etniczne jego mieszkańców oraz funkcjonujące organizacje o charakterze społecznym³³. CAPS bazuje na czterech kluczowych elementach, którymi są: zwiększenie liczby policjantów patrolujących rewiry, zaangażowanie lokalnej społeczności, w tym lokalnych przedsiębiorców, w działania na rzecz zwalczania przestępczości, przy czym bardzo istotną rolę odgrywa organizowanie spotkań dla mieszkańców z policjantami przypisanymi do ich rewiru – w czasie takich spotkań mieszkańcy mają okazję poinformować policję o problemach w ich dzielnicy; wsparcie i zaangażowanie władz miasta i innych instytucji, w tym np. miejskiego Departamentu Budownictwa (*Department of Buildings*), oparcie działań na koncepcji *problem-solving policing*, czyli pięcioetapowym podejściu do rozwiązywania problemów kryminalnych³⁴.

Jednakże *community policing* nie jest jedynym sposobem radzenia sobie z przestępczością, odwołującym się do poczucia odpowiedzialności obywateli za własne bezpieczeństwo. W Wielkiej Brytanii powszechny staje się ruch tzw. lokalnego, społecznościowego aktywizmu (ang. *community activism*), który wspiera rząd. Orędowniczką lokalnego aktywizmu jest baronessa Helen Newlove, która w marcu 2011 r. opublikowała raport pt. *Nasza wizja bezpiecznych i aktywnych społeczności lokalnych* (*Our vision for safe and active communities*), będący owocem przeszło półrocznych badań autorki w terenie, w czasie których miała ona okazję do spotkań z aktywistami, mieszkańcami, policjantami, lokalnymi władzami³⁵. Newlove jest osobą znaną w Wielkiej Brytanii także stąd, że od kilku lat zajmuje się działalnością prospołeczną, po tym jak w 2007 r. w sposób brutalny, na oczach jej i jej dzieci, grupka młodziaków przestępców zamordowała jej męża.

Adresatami dokumentu są lokalne społeczności, lokalne władze oraz władze centralne. H. Newlove zebrała uzyskane informacje w zakresie środków zwalczania przestępczości wśród lokalnych społeczności i zawarła je w swoim raporcie, mówiąc wprost o konieczności odzyskania przez mieszkańców ich ulic, opanowanych przez przestępców. Podstawowym przesłaniem raportu jest zachęcenie członków społeczności lokalnych do aktywnego włączenia się w działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa bądź nawet ich zainicjowania, do czego nawołuje autorka: „Myślę, że sta-

³³ Zob.: tamże, s. 5.

³⁴ Zob.: tamże, s. 7.

³⁵ Zob.: *New approach to community activism* [online], 29.03.2011, witryna internet. Home Office, <http://www.homeoffice.gov.uk/media-centre/news/community-activitism> (dostęp: 04.08.2011).

liśmy się tak zależni od wyspecjalizowanych instytucji (policji, lokalnych władz, wynajmujących, etc.), które rozwiązują problemy, że po prostu przestaliśmy postrzegać bezpieczeństwo i czystość w naszych społecznościach jako coś, za co jesteśmy odpowiedzialni lub nawet mamy na to jakiś wpływ. Zatem, kiedy widzimy takie rzeczy jak [...] graffiti [...], powinniśmy się czuć zdegustowani i sfrustrowani, lecz zazwyczaj to po prostu ignorujemy. Co możemy zrobić, czy nie jest to sprawa do załatwienia dla policji, lokalnych władz bądź kogokolwiek innego?”³⁶. Newlove w swoim raporcie wskazuje na konieczność zmiany tego rodzaju zachowań mieszkańców i odejście od tolerowania przestępczości, zachowań antyspołecznych i nieporządku. Co więcej, według Newlove, obowiązkiem władz jest nie tylko badanie, jakie problemy trapią daną społeczność, lecz także traktowanie jej członków jako równoprawnych partnerów w ich rozwiązywaniu.

Raport zawiera zalecenia dla policji i władz, odnoszące się do zachęcania członków społeczności do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Znajdują się wśród nich m.in. takie propozycje, jak: finansowe nagrody dla społeczności, która dostarczy informacji pozwalających na ujęcie przestępcy, przy zastrzeżeniu, że kwota owej nagrody będzie mogła być wydatkowana jedynie na działania z zakresu prewencji kryminalnej; umożliwienie lokalnej społeczności nałożenie na jej obszarze limitów prędkości; przygotowanie, we współpracy z mieszkańcami, lokalnych map przestępczości ulicznej i antyspołecznych zachowań, które będą służyć mieszkańcom i kompetentnym w tym zakresie instytucjom; utworzenie punktu kontaktowego (numer tel. 101) w celu informowania o przypadkach zachowań antyspołecznych; specjalne ulgi i rabaty dla lokalnych aktywistów, zachęcanie osób publicznych do włączenia się w działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa, inicjowane przez społeczności; zmiana godzin urzędowania lokalnych instytucji w celu ułatwienia mieszkańcom dostępu³⁷.

Wprowadzanie w życie rekomendacji zawartych w raporcie H. Newlove zostało poddane ocenie w rządowym raporcie z lipca 2011 r. (*Baroness Newlove, Our vision for safe and active communities: Government progress update*), opatrzonym wstępem przez premiera Davida Camerona. Dotychczasowa działalność Newlove została oceniona tak pozytywnie, że w kwietniu 2011 r. baronessa objęła stanowisko w Departamencie do

³⁶ *Our vision for safe and active communities: A report by Baroness Newlove* [online], 03.2011, s. 4, witryna internet. Home Office, <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/crime/baroness-newlove-report?view=Binary> (dostęp: 04.08.2011).

³⁷ Zob.: tamże, s. 7.

spraw Społeczności i Władz Lokalnych w Home Office (brytyjski odpowiednik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych), gdzie kontynuowała pracę jako Pełnomocnik Rządu ds. Lokalnego Aktywizmu. W raporcie z lipca 2011 r. zapowiedziano, że pełnomocnik w sposób szczególny skoncentruje się na trzech kwestiach: utworzeniu centrum informacyjnego dla lokalnych aktywistów, które będzie dostarczać im materiały informacyjne, konieczne do ich pracy; zachęcanie osób publicznych i pracowników sektora państwowego do włączenia się w działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnych; doskonalenie działań prewencyjnych w zakresie zwalczania alkoholizmu oraz alkoholizmu wśród młodocianych³⁸. Helen Newlove prowadzi także w Internecie oficjalny blog, przeznaczony dla członków lokalnych społeczności oraz aktywistów, na którym odpowiada na pytania i udziela porad na temat tego, w jaki sposób wzmocnić współpracę między mieszkańcami a lokalną społecznością w zakresie bezpieczeństwa³⁹.

W Wielkiej Brytanii zaangażowanie władz oraz rządowe kampanie informacyjne na rzecz poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnych znajdują swój wyraz chociażby w powołaniu i działalności Pełnomocnika Rządu ds. Lokalnego Aktywizmu, funkcji, którą pełni Newlove. Problematyka bezpieczeństwa społeczności lokalnych jest również przedmiotem zainteresowania Departamentu do spraw Społeczności i Władz Lokalnych w Home Office. Misją tej instytucji jest „[...] utworzyć wolne, sprawiedliwe i odpowiedzialne Wielkie Społeczeństwo [*Big Society*] przez: zdecentralizowanie władzy na tyle, na ile jest to możliwe; zaspokojenie aspiracji mieszkaniowych mieszkańców; uwzględnianie społeczności lokalnych w planach; zwiększanie odpowiedzialności; umożliwienie ludziom kontroli nad tym, w jaki sposób są wydatkowane ich pieniądze”⁴⁰.

W tym zakresie rząd Wielkiej Brytanii prowadzi również intensywną politykę informacyjną, mającą na celu zachęcenie mieszkańców do włączenia się w inicjatywy na rzecz poprawy ich bezpieczeństwa. Działania rządu wyrażają się m.in. w szeregu prowadzonych kampanii informacyjnych, zwłaszcza w Internecie, na stronach departamentu (<http://www>.

³⁸ *Baroness Newlove, Our vision for safe and active communities: Government Progress Update*, The Home Office, The Department for Communities and Local Government, London 07.2011, s. 4, w wersji online: <http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/19538171.pdf> (dostęp: 04.08.2011).

³⁹ Zob.: witryna internet. Helen Newlove blog, <http://www.helennewlove.co.uk/> (dostęp: 04.08.2011).

⁴⁰ Witryna internet. The Department for Communities and Local Government, <http://www.communities.gov.uk/corporate/about/> (dostęp: 04.08.2011).

communities.gov.uk/) czy chociażby na portalach społecznościowych, takich jak np. Facebook lub Twitter. Innym przykładem jest również wspomniany blog Helen Newlove. Warto w tym miejscu nadmienić, że jednym z wyznaczników zrównoważonych społeczności lokalnych jest właśnie ich swobodny dostęp do Internetu. Z drugiej strony inspiruje się pewne inicjatywy, które przede wszystkim mają zachęcić obywateli do informowania o popełnianych przestępstwach (Stop przemocy – *Crimestoppers*, gdzie anonimowo można poinformować o przestępstwie⁴¹) bądź zapewnić im wsparcie, jeśli padli ofiarą przestępstwa (Wsparcie dla ofiar – *Victim Support*⁴²). Z kolei lokalne władze realizują programy, które mają na celu organizowanie spotkań z mieszkańcami w celu rozpoznania ich problemów i poinformowania o tym, co władze czynią, by te problemy rozwiązać. Jeszcze inną inicjatywą są partnerstwa na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnych (*community safety partnerships* – CSP-s), bazujące na współpracy lokalnej policji, władz, kuratorów i instytucji opieki zdrowotnej i ustanowione na mocy ustawy o przestępczości i nieporządku z 1998 r. (*Crime and Disorder Act 1998*)⁴³.

Jeśli chodzi o ochotnicze inicjatywy obywatelskie, to można tu wymienić takie działania, jak np. popularne w Wielkiej Brytanii porozumienia sąsiedzkie (*neighbourhood agreements*), zawierane między służbami a społecznością w celu eliminacji zjawisk, które mogą być uciążliwe dla danej społeczności bądź przyczyniają się do poprawy jej bezpieczeństwa, chociażby wyrzucanie śmieci w niedozwolonych miejscach lub informowanie o przestępstwach⁴⁴. Jeszcze innym przykładem jest włączanie się mieszkańców w działania rzecz poprawy bezpieczeństwa w ramach wolontariatu; szczególnie znane są jednak łączone patrole, składające się z mieszkańców i lokalnych policjantów (ang. *street watch*) oraz grupy sąsiedzkiej czujności (ang. *neighbourhood watch*), działające na terenie dzielnic i we współpracy z lokalną policją czuwające nad bezpieczeństwem mieszkańców⁴⁵.

⁴¹ Zob.: witryna internet. Crimestoppers, <http://www.crimestoppers-uk.org/> (dostęp: 04.08.2011).

⁴² Zob.: witryna internet. Victim Support, <http://www.victimsupport.org.uk/> (dostęp: 04.08.2011).

⁴³ Zob.: *Community Safety Partnerships* [online], witryna internet. Home Office, <http://www.homeoffice.gov.uk/crime/partnerships/> (dostęp: 04.08.2011).

⁴⁴ Zob.: witryna internet. National Association for Neighbourhood Management, <http://www.neighbourhoodmanagement.net/> (dostęp: 31.12.2012).

⁴⁵ Zob.: witryna internet. Neighbourhood Watch, <http://www.ourwatch.org.uk/> (dostęp: 04.08.2011).

Konkluzje

Przeprowadzone w artykule badania wskazują, że kategoria zrównoważonych społeczności lokalnych łączy postulaty bezpieczeństwa jednostki ludzkiej (*human security*), skoncentrowanego na szeroko pojmowanym bezpieczeństwie każdego człowieka, z kategorią społeczności lokalnej. Tym, co jest wspólne dla nich obu, to zrównoważony rozwój, ponieważ zrównoważone społeczności lokalne funkcjonują w warunkach zrównoważonego rozwoju, dążąc do osiągnięcia bezpieczeństwa jednostek zrzeszonych w lokalną wspólnotę. Genezy takiego rozumienia społeczności lokalnej należy szukać przede wszystkim w dorobku amerykańskim i brytyjskim, ponieważ to głównie w USA i w Wielkiej Brytanii (zrównoważone) społeczności lokalne rozwinęły się w największym stopniu.

Przeprowadzone w artykule badania prowadzą do kilku wniosków. Po pierwsze, współczesne rozumienie społeczności lokalnej akcentuje wzajemne interakcje zachodzące między członkami danej zbiorowości. Kluczowym elementem każdej wspólnoty jest jednostka ludzka, która w tej wspólnocie pełni daną funkcję; jedną z głównych potrzeb zbiorowości jest bezpieczeństwo. Po drugie, zrównoważona społeczność lokalna scala postulaty zrównoważonego rozwoju oraz koncepcję społeczności lokalnej, osiągając postulaty trwałego wzrostu na poziomie lokalnym. Zrównoważone społeczności lokalne są więc rozumiane jako wspólnoty będące w stanie zaspokoić różne potrzeby obecnych i przyszłych ich członków, przyczyniające się do wysokiej jakości ich życia oraz zapewniające sposobności i szanse na rozwój każdego z nich. Po trzecie, zrównoważone społeczności lokalne podejmują różne inicjatywy w celu poprawy swojego bezpieczeństwa. Jak pokazują doświadczenia amerykańskie i brytyjskie, przede wszystkim można zaliczyć tu: realizację koncepcji *community policing*, często dopasowaną do lokalnych potrzeb (np. strategia CAPS w Chicago), wspierany przez rząd Wielkiej Brytanii ruch lokalnego aktywizmu, zaangażowanie władz oraz rządowe kampanie informacyjne na rzecz poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnych (powołanie i działalność Pełnomocnika Rządu ds. Lokalnego Aktywizmu w Wielkiej Brytanii, różne ochotnicze inicjatywy obywatelskie, etc.).

STRESZCZENIE

W artykule skoncentrowano się na kategorii społeczności lokalnej, a konkretnie na zrównoważonej społeczności lokalnej (ang. *sustainable community*), pojęciu,

które jest popularne zwłaszcza w państwach anglosaskich. Przedstawiono formy współpracy władz z lokalną społecznością w celu poprawy bezpieczeństwa, znajdujące swój wyraz np. w realizacji koncepcji *community policing*. Badano, w jaki sposób ewoluuje obecnie lokalna społeczność, przywołując kategorię zrównoważonej społeczności lokalnej. Artykuł kończy podsumowanie, zawierające wnioski płynące z przeprowadzonych badań.

Karina Marczuk

SUSTAINABLE COMMUNITIES AND THEIR SAFETY: EXPERIENCE OF THE ANGLO-SAXON COUNTRIES

The article focuses on the category of the community and sustainable community, the concept that is well-known in the Anglo-Saxon countries. The author has explored forms of cooperation of the community with the local authorities aimed at improving safety such as community policing. The author has elaborated how communities are evolving reaching the category of sustainable communities. The article concludes with a summary containing the final conclusions.

KEY WORDS: *safety, community policing, community, sustainable community*

Bibliografia

- Chicago Police Department, *CAPS at five: A report on the progress of community policing in Chicago*, Chicago 1998.
- J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999.
- G.A. Hillery, *Definitions of community: Areas of agreement*, „Rural Sociology” 1955, t. 20, nr 2.
- Ch. Lasch, *The communitarian critique of liberalism*, [w:] Ch.H. Reynolds, R.V. Norman (red.), *Community in America: The challenge of Habits of the heart*, Berkely 1988.
- K.P. Marczuk, *Bezpieczeństwo społeczne: potrzeba szerokiego ujęcia. Implikacje dla Polski*, [w:] A. Skrabacz, S. Sulowski (red.), *Bezpieczeństwo społeczne: pojęcia, uwarunkowania, wyzwania*, Warszawa 2012.
- K.P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej: od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi*, Warszawa 2012.

- K.P. Marczuk, *Connections between urban design and crime in the mid-XXth century in the U.S.: Case study of great American cities*, „Arhivele Olteniei”, 2012, serie nouă, nr 26.
- D.H. Meadows et al., *The limits to growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*, New York 1972.
- D.W. Minar, S. Greer (red.), *The concept of community: Readings with interpretations*, New Brunswick 2007.
- E. Moczuk, *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009.
- R. Nisbet, *The quest for community: A study in the ethics of order and freedom*, Wilmington 2010.
- R. Redfield, *The little community and Peasant society and culture*, Chicago 1962.
- J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, t. 2, Warszawa 1983.
- J.Q. Wilson, *A reader's guide to the Crime Commission reports*, „The Public Interest” 1967, nr 9.
- National Advisory Commission on Civil Disorders, *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders: Summary of report*, Washington D.C. 1968, w wersji online: <http://www.eisenhowerfoundation.org/docs/kerner.pdf> (dostęp: 01.08.2011).
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our common future*. Transmitted to the General Assembly as an annex to document A/42/427 – development and international co-operation: Environment [online], 1987, witryna internet. UN Documents, <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I> (dostęp: 15.11.2012).
- Securing the future: Delivering UK sustainable development strategy. The UK Government sustainable development strategy*, presented to Parliament by the Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs by Command of Her Majesty. March 2005, The Stationery Office, Norwich 2005, w wersji online: http://archive.defra.gov.uk/sustainable/government/publications/uk-strategy/documents/SecFut_complete.pdf (dostęp: 02.08.2011).
- A. Simms et al., *Ghost town Britain: The threat from economic globalisation to livelihoods, liberty and local economic freedom*, London [2003], w wersji online: http://www.neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Ghost_Town_Britain.pdf (dostęp: 03.08.2011).
- Sustainable Communities Act 2007 (ch. 23)* [online] z 23.10.2007 r., witryna internet. UK legislation, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/23> (dostęp: 03.08.2011).
- The Egan review: Skills for sustainable communities*, Office of the Deputy Prime Minister, London 04.2004, w wersji online: <http://webarchive>.

nationalarchives.gov.uk/20120919132719/www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/152086.pdf (dostęp: 11.12.2012).

The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, *The challenge of crime in a free society*, Washington D.C. 1967, w wersji online: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/42.pdf> (dostęp: 01.08.2011).

United Nations Conference on Sustainable Development Rio+20 [online], Rio de Janeiro 20–22.06.2012, witryna internet. UNCSD 2012, <http://www.uncsd2012.org/rio20/> (dostęp: 24.08.2012).

Mariusz Sokołowski

Działalność prasowo-informacyjna instytucji publicznej na przykładzie polskiej policji

SŁOWA KLUCZOWE:*policja, instytucja publiczna, wizerunek publiczny, wizerunek medialny, kreowanie wizerunku*

STUDIA I ANALIZY

Sfera działalności instytucji publicznych w każdej demokracji jest przedmiotem szczególnego zainteresowania mediów, a tym samym opinii publicznej. Wynika to przede wszystkim z faktu, że podatnik zdając sobie sprawę, że w pośredni sposób ją finansuje, ma względem niej także swoje oczekiwania. To właśnie w jego interesie, w interesie realizacji tychże oczekiwań, działają media, wypełniając tym samym swoją misję społecznej kontroli działalności instytucji państwowych. Relacjonując opinii publicznej w telewizji, w radiu, na łamach gazet czy też stronach internetowych efekty prac poszczególnych podmiotów, ich starań w rozwiązaniu konkretnych spraw, działań bądź zaniechań, budują w świadomości ludzkiej ocenę ich funkcjonowania. Kreują zatem obraz konkretnych urzędów, instytucji, ludzi, zawodów.

Z wielu instytucji publicznych policja jest najprawdopodobniej tą, która najczęściej poddawana jest dziś kontroli mediów. Wynika to właśnie z faktu, że strefa publiczna w naturalny sposób rodzi zainteresowanie opinii publicznej i dziennikarzy, a w przypadku policji to zainteresowanie jest tym bardziej wzmożone, gdyż chyba żadna inna instytucja publiczna nie dostarcza mediom tylu sensacyjnych, a dzięki temu nośnych społecznie informacji. Policja to także służba pierwszego kontaktu z obywatelem, często osobą dotkniętą przestępstwem, wykroczeniem czy też osobą, której zachowanie jest przyczyną policyjnej interwencji. To służba

działająca na podstawie ściśle wyznaczonych norm prawnych, których niedochowanie czy przekroczenie jest poddawane szczególnie ostrej krytyce, a ta niestety we współczesnym świecie potrafi szybko przerodzić się w uogólniony komentarz, wpisujący się w mity i stereotypy funkcjonujące w określonych społecznościach.

Mało kto zdaje sobie sprawę, że polska policja każdego dnia przeprowadza średnio 17,5 tysiąca interwencji, ponad 15 tysięcy kontroli drogowych, zatrudnia ok. 125 tysięcy osób, w ciągu roku prowadzi setki tysięcy postępowań w sprawach popełnionych przestępstw. Tylko tych kilka liczb obrazuje skalę działania tej organizacji¹. Jak widać – ogrom pracy na rzecz bezpieczeństwa innych. I wszystko byłoby dobrze, gdyby nie... No właśnie, jak zawsze musi być to „gdyby”. Są nim sytuacje związane z błędem funkcjonariusza, nieprawidłowością w firmie, ludzką tragedią, czyli najogólniej rzecz ujmując – sytuacją mniej bądź bardziej kryzysową. Każda taka sytuacja jest interesująca z perspektywy środków masowego przekazu, bo każda dotyczyć może krzywdy ludzkiej, bezduszości instytucji, prawa, przekroczenia uprawnień przez tego, który na straży tego prawa powinien stać zawsze². Zatem nawet jeśli pół procenta czy nawet jeden procent ze wspomnianych na wstępie liczb będzie rodził kryzys, to w skali kraju, w skali roku jest o czym mówić. I tu pojawia się olbrzymie wyzwanie dla służb prasowo-informacyjnych policji, ludzi, którzy z jednej strony muszą pomagać dobrym informacjom w ich wypłynięciu na powierzchnię, muszą wybrać i pokazać trud pracy całej formacji, z drugiej zaś muszą tłumaczyć, dlaczego nie wszystko poszło tak, jak życzyliby sobie tego obywatele.

Po co Policji zaufanie społeczne?

Wszystko to wiąże się zaś z pojęciem zaufania do instytucji³. Zaufania, które w przypadku podmiotów działających wśród ludzi i na ich rzecz jest bardzo ważne. Ktoś mógłby rzec, „ale po co policja stara się tak bardzo o to zaufanie, o dobrą społeczną ocenę swojej pracy? Przecież trudno wyobrazić sobie państwo bez policji!”. Odpowiedź na takie sformułowanie jest następująca: nie ma skutecznie działającej policji bez informacji od obywateli. Im większe zaufanie, tym więcej informacji, a im

¹ Dane statystyczne Komendy Głównej Policji.

² M. Róg, *Etyka zawodowa policjanta*, Szczepiński 1999, s. 98–108.

³ T. Goban-Klas, *Public relations, czyli promocja reputacji. Pojęcia, definicje, uwarunkowania*, Warszawa 1997, s. 38–41.

więcej informacji, tym większa skuteczność i większe zadowolenie obywateli⁴. Wydawać by się mogło, że to samonapędzające się koło. Zysk, którym w przypadku firm komercyjnych są konkretne pieniądze, tu liczony jest poziomem zaufania, skutecznością. W trybach tego koła czasami jednak pojawia się piach czy kamienie i koło potrafi zazgrzytać.

Obserwując coroczne badania opinii publicznej, przeprowadzane przez różne ośrodki, policja jest instytucją publiczną, która w Polsce cieszy się bardzo dużym zaufaniem społecznym⁵. Oprócz głównych stacji telewizyjnych i stacji radiowych kolejną oprócz wojska instytucją, którą ocenia się najlepiej, jest właśnie policja. Uzyskiwane przez nią wyniki są dwukrotnie lepsze niż wyniki sądów czy prokuratury. Dobra ocena pracy policji nie jest jednak wartością stałą i musi ona sobie zdawać z tego sprawę. Nastroje społeczne, a czasami kilka następujących po sobie negatywnych zdarzeń (w myśl prawa serii), potrafi negatywnie wpłynąć na ludzkie opinie.

Dobra informacja nie sprzedaje się sama

Bardzo ważnym elementem skutecznego PR-u w policji jest aktywność w działaniu. Dziś rzecznik policji to już nie reaktywnie działający człowiek, którego praca polega na czekaniu na telefony i wizyty dziennikarzy. Dziś jest to praca człowieka, który sam szuka tematów dla dziennikarzy, stara się ich zainteresować tematami, stara się mieć wpływ na to, co zostanie pokazane⁶.

„Pomagaj dobrym wiadomościom, złe poradzą sobie same” – to motto znane wielu rzecznikom prasowym. Pamiętając o nim, osoba pracująca w dziale *media relations* każdego dnia musi wykonać ogrom pracy, by to, co wielu wydaje się czymś naturalnym, oczekiwanym od instytucji, zostało jednak pokazane w mediach, a to, co złe, niewłaściwe – zyskało odpowiedni komentarz, akceptowalny przez ludzi i wyraźnie akcentujący rolę samej firmy w zwalczaniu tego, co można określić mianem wewnętrznych

⁴ I. Krzyna, T. Cichorz, A. Misiuk, *Komunikacja społeczna w Policji*, Szczepiń 1998, s. 56–68.

⁵ CBOS, 5–12 września 2013 r., N=911; większość obywateli dobrze ocenia działalność policji. Pozytywnie na temat pracy policjantów wypowiada się większość ankietowanych (66%), natomiast przeciwnego zdania jest 23% respondentów. W porównaniu z wynikami z marca 2013 roku odsetek dobrych ocen zwiększył się znacząco (wzrost o 9 punktów procentowych), przy jednoczesnym spadku ocen negatywnych (o 6 punktów procentowych).

⁶ K. Wójcik, *Public Relations od A do Z*, Warszawa 1997, s. 142.

patologii. Ale nie zawsze jest to takie proste, jakby się wydawało. Mimo że najprościej jest pokazać świat czarno-białym (a wielokrotnie media tak właśnie próbują uprościć rzeczywistość), to jednak często nie jest to możliwe. Pomiędzy białym a czarnym jest cała paleta braw, o czym też trzeba pamiętać. Jak już wspomniano we wstępie, każdy dzień pracy policji to ok. 17,5 tys. interwencji i każda z nich może rodzić konflikt. Kiedy funkcjonariusz ma do czynienia z łamaniem prawa, jedni oczekują ukarania, inni pomocy, a jeszcze inni zrozumienia takiego postępowania. Nawet jeżeli policja ma być rozjemcą w konflikcie, to jednego z uczestników uznaje się za winnego, drugiego nie. Czasem kieruje wniosek do sądu, czasem nakłada mandat. Tak czy inaczej, ktoś jest niezadowolony.

Rzecznik Policji na linii ognia

Nikogo nie trzeba przekonywać, że kontakty z mediami są jedną z podstawowych metod działania specjalistów PR, dlatego też współpraca z dziennikarzami powinna zajmować istotne miejsce w długofalowej polityce promocyjnej policji. Nie powinna mieć ona charakteru incydentalnego – lecz przemyślany i systemowy. Dzięki prasie, radiu i telewizji można dotrzeć do szerszej opinii publicznej, angażując w to niewielkie środki. Ich zaletą jest również to, że stanowią dla odbiorcy niezależne źródło informacji, co czyni je bardziej wiarygodnym⁷.

Nad budowaniem poprawnego wizerunku większości dużych firm czuwają wyspecjalizowane, profesjonalne agencje PR bądź też wyszkoleni w tym zakresie pracownicy. W policji funkcję tę pełnią rzecznicy prasowi Komendanta Głównego Policji, komendantów wojewódzkich i stołecznego policji, pracownicy ich zespołów i oficerowi prasowi w komendach powiatowych.

Zgodnie z zarządzeniem nr 8 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji za kształtowanie wizerunku policji w mediach w największym stopniu odpowiada Zespół Prasowy KGP, którego pracę koordynuje rzecznik prasowy Komendanta Głównego Policji⁸.

Do zadań zespołu należy:

- 1) projektowanie założeń i zasad polityki informacyjnej Komendanta Głównego Policji;

⁷ J. Flis, *Samorządowe public relations*, Kraków 2007, s. 167.

⁸ Zarządzenie nr 8 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji.

- 2) informowanie środków masowego przekazu o działaniach podejmowanych przez Komendanta Głównego Policji, inicjatywach i przedsięwzięciach realizowanych przez biura, problemach i zagadnieniach dotyczących funkcjonowania policji;
- 3) koordynowanie dostępu do informacji publicznej w KGP, w tym z zakresu objętego przepisami prawa prasowego, oraz prowadzenie strony podmiotowej Komendanta Głównego Policji w Biuletynie Informacji Publicznej;
- 4) uczestniczenie w kształtowaniu koncepcji działań informacyjnych na terenie kraju, dotyczących przedsięwzięć jednostek organizacyjnych policji zmierzających do rozwiązywania istotnych problemów w zakresie zjawisk patologii społecznej, zjawisk kryminogennych oraz działań profilaktycznych i kontaktów ze społeczeństwem;
- 5) udzielanie pomocy merytorycznej jednostkom organizacyjnym policji i biurom KGP w kontaktach ze środkami masowego przekazu oraz jej koordynowanie;
- 6) obsługa prasowo-informacyjna zdarzeń o znaczeniu ogólnopolskim we współpracy z rzecznikami prasowymi komendantów wojewódzkich (stołecznego) policji oraz oficerami prasowymi komend powiatowych (miejskich, rejonowych);
- 7) udzielanie odpowiedzi na krytykę prasową kierowaną pod adresem Komendanta Głównego Policji i jego zastępców oraz biur KGP;
- 8) opiniowanie przedsięwzięć informacyjnych, publicystycznych i promocyjnych o zasięgu ogólnopolskim, inicjowanych i podejmowanych przez jednostki organizacyjne policji;
- 9) prowadzenie strony internetowej „Policja.pl”;
- 10) monitorowanie i analizowanie informacji prezentowanych w środkach masowego przekazu w celu uzyskiwania danych niezbędnych do kształtowania polityki informacyjnej Komendanta Głównego Policji.

Oprócz regulaminu KGP współpracę z mediami reguluje też zarządzenie nr 1204 Komendanta Głównego Policji z 12 listopada 2007 r. w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w policji, które określa sposób prowadzenia tej działalności, w szczególności zasady pracy rzeczników prasowych i oficerów prasowych oraz sposób udzielania przez nich informacji środkom masowego przekazu⁹.

⁹ Zarządzenie nr 1204 Komendanta Głównego Policji z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w policji, Dz. Urz. KGP, nr 21, poz. 155.

Informować, informować, informować...

Istota pracy służb prasowych w sferze komunikacyjnej to edukowanie, informowanie ludzi o tym, co i dlaczego policja robi, pokazywanie jej pracy. Budując służby prasowo-informacyjne w policji, położono szczególny nacisk na ich otwartość i dostępność w polityce komunikacyjnej, i to się opłaciło. Otwartość, czyli udzielanie pełnej, prawdziwej, dokładnej i w miarę możliwości szybkiej informacji mediom¹⁰. Oczywiście nie zawsze jest to możliwe, gdyż czasami uregulowania prawne, np. ustawa o ochronie informacji niejawnych, ochronie danych osobowych, procedura karna czy też dobro prowadzonych spraw to uniemożliwiają. Mówiąc o otwartości, oczekuje się od rzeczników policji zrozumienia tego, że ich praca to praca na rzecz dziennikarzy, a przede wszystkim ludzi, którym dostarczają informacji. Brak otwartości w wielu momentach doprowadził do podania przez media informacji nieprawdziwej, opatrzonej komentarzem „nie udało się nam skontaktować z rzecznikiem” czy „do czasu zamknięcia numeru nikt nie odpowiedział” itp. Pomimo że wcześniej wskazywano, iż nie da się w tej sprawie nic więcej powiedzieć, w końcu udzielano merytorycznej, pełnej odpowiedzi. Czas jednak, który stracono, skutkował tym, że była to informacja tłumacząca, wyjaśniająca, która została podana już po materiale negatywnym.

Służby prasowe policji informują zatem o bardzo wielu zdarzeniach, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom mediów. Dotyczy to także informacji negatywnych – takich, które niosą obawę nadwyrężenia wizerunku instytucji. Doświadczenie wielu lat każe twierdzić, że takie rozwiązanie jest znacznie lepsze niż ukrywanie zdarzeń i oczekiwanie na „śledztwo dziennikarskie” czy „odkrycie skandalu w...” Do odbiorcy powinien z wyprzedzeniem dotrzeć jasny komunikat mówiący wyraźnie, co firma sama zrobiła w sprawie, jaka była jej reakcja na nieprawidłowości. Takie podejście potrafi całkowicie załagodzić sytuację, a nawet uwiarygodnić instytucję, która sama ze swoich szeregów potrafi wyeliminować tych, którzy nie są godni noszenia munduru polskiego policjanta. Drugą z wymienionych cech jest dostępność¹¹. Od kilku już lat służby prasowe w policji funkcjonują 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu. Opracowany system dyżurowy, aktywny telefon komórkowy – pozwalają dziennikarzom na bieżące weryfikowanie informacji.

¹⁰ K. Wojcik, *Public Relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem*, Warszawa 2005, s. 96.

¹¹ W. Trzcińska, I. Wiciak, *Skuteczne komunikowanie w administracji publicznej*, Szczecino 2011, s. 95–96.

Jak wspomniano, wiodącą rolę w kształtowaniu wizerunku policji w mediach odgrywa Zespół Prasowy KGP. Warto przyjrzeć się bliżej niektórym aspektom organizacji jego pracy. Oprócz tego, że członkowie zespołu pracują w podstawowym czasie pracy, to każdy z nich, zgodnie z grafiką, wyznaczany jest do pełnienia dyżuru popołudniowego, podczas którego m.in. prowadzi monitoring mediów. Ta osoba dodatkowo zaczyna następnego dnia pracę od szóstej rano – jej zadaniem jest przygotowanie tzw. prasówki, czyli zbioru najważniejszych artykułów prasowych, w których poruszana jest problematyka policyjna. O godzinie ósmej odbywa się odprawa, podczas której komendantowi głównemu streszczane są wybrane wcześniej artykuły¹². Przygotowywana rano prasówka jest też skanowana i wysyłana rzecznikom komend wojewódzkich oraz kierownikom komórek organizacyjnych komendy. O godzinie dziewiętej zaczyna się telekonferencja z rzecznikami prasowymi komendantów wojewódzkich, podczas której informują oni o najważniejszych sprawach, które będą przekazywane mediom danego dnia. Na podstawie tych informacji sporządzany jest newsletter który przesyła się mailem do dziennikarzy, rzeczników i pracowników zespołu prasowego. Dodatkowo o wydarzeniach, które zostały w niej zawarte informowani są telefonicznie dziennikarze najważniejszych stacji telewizyjnych, radiowych czy też agencji. Ważne jest, by dziennikarze przygotowujący się do kolejnych redakcyjnych, wiedzieli wcześniej o zdarzeniach policyjnych, o których warto poinformować opinię publiczną. Telekonferencja jest także doskonałym narzędziem zbierania informacji o negatywnych materiałach prasowych o zasięgu lokalnym, które mogą wzbudzić zainteresowanie mediów centralnych.

Do zadań członków zespołu należy też całościowe organizowanie briefingów i konferencji prasowych. Ważną rolę odgrywa także udzielanie wywiadów dziennikarzom telewizyjnym, radiowym i prasowym, odpowiadanie na pytania przesłane pocztą elektroniczną. Dziś także pracownicy zespołów prasowych przygotowują materiały filmowe i zdjęcia dotyczące wydarzeń interesujących media. Jest to o tyle ważne, że współczesny świat medialny jest coraz bardziej światem obrazkowym. Zdjęcia i filmy powodują, że atrakcyjność samej informacji wzrasta.

¹² Niektóre publikacje prasowe wymagają szerszego omówienia. Zdarzyć się może, że niezbyt obszerny, pozornie niegroźny ze względu na kształtowanie wizerunku artykuł, może być początkiem dla większej – nie zawsze pozytywnej dla policji – sprawy. Warto wówczas zadać sobie pytanie, do czego zmierza dziennikarz, co chce przez swoją publikację osiągnąć, co udowodnić, czy temat będzie kontynuowany i jaką obrać strategię komunikacyjną, aby nie dopuścić do kryzysu.

Podobnie jak zespół prasowy KGP, funkcjonują zespoły prasowe w komendach wojewódzkich policji.

Prowadząc działalność prasowo-informacyjną w policji, trzeba pamiętać o dwóch podstawowych zadaniach stojących przed ludźmi, którzy zajmują się tą tematyką. Są nimi:

1. obowiązek udzielania informacji;
2. utrzymywanie dobrych relacji z dziennikarzami i redakcjami¹³.

Obowiązek udzielania informacji wynika z ustaw: o prawie prasowym¹⁴ i o dostępie do informacji publicznej¹⁵, a dziennikarze korzystający z tego obowiązku w ten właśnie sposób sprawują społeczną kontrolę nad działalnością instytucji finansowanej ze środków publicznych¹⁶. Dobre relacje z dziennikarzami to nic innego jak poszanowanie ich pracy, traktowanie jak partnerów, wzajemny szacunek¹⁷. To wszystko będzie kazało – i rzecznikowi, i dziennikarzowi – postępować profesjonalnie w każdym calu, a przecież o to chodzi. Zbudowanie z mediami takich relacji, które zagwarantują szybkie i skuteczne przekazywanie rzetelnych, konkretnych i wiarygodnych informacji, to prosta droga do budowania zaufania do instytucji.

Być zawsze o krok do przodu

Budując skuteczne *media relations* w policji, jeszcze w 1999 roku zdecydowano się na podjęcie cyklu szkoleń dla osób odpowiedzialnych za współpracę z dziennikarzami¹⁸. Wówczas to stworzono najpierw w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie, a potem w innych szkołach policji w Polsce, kursy dla rzeczników i oficerów prasowych. Chodziło wówczas o to, by wykształcić grupę ludzi, którzy samodzielnie, bądź funkcjonując w zespołach, będą mogli w podobny sposób, w oparciu o te same idee realizować postawione przed nimi zadania. W tygodniowym kursie o jednolitym programie wzięło udział łącznie kilkaset osób¹⁹.

¹³ J. Flis, *Samorządowe public relations...*, s. 170–172.

¹⁴ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. *Prawo prasowe*, art. 4.

¹⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

¹⁶ W. Trzcńska, I. Wiciak, *Skuteczne komunikowanie w administracji publicznej...*, s. 82–83.

¹⁷ J. Flis, *Samorządowe public relations...*, s. 65–68.

¹⁸ P. Andrzejewski, W. Kot, *Media relations, budowanie reputacji firmy*, Warszawa 2002, s. 11.

¹⁹ W 2008 roku stworzono strategię funkcjonowania policyjnych służb prasowo-informacyjnych na lata 2008–2009. To dokument, który sprecyzował potrzeby, określił cele i kierunki realizacji konkretnych założeń dotyczących *media relations* w policji. Poruszono

Oprócz kursów realizowanych przez szkoły policji, szkolenia medialne są prowadzone także w poszczególnych województwach. Uczestniczą w nich oficerowie prasowi z powiatów i kierownicy komórek i jednostek organizacyjnych policji.

Podsumowując opis tego fragmentu działalności służb prasowych, trzeba wyraźnie zaznaczyć, że pion prasowo-informacyjny w policji ma charakter hierarchiczny. Za współpracę z mediami na szczeblu ogólnopolskim odpowiada rzecznik komendanta głównego policji, który sprawuje merytoryczny nadzór nad rzecznikami komendantów wojewódzkich (stołecznego), ci zaś sprawują podobny nadzór nad oficerami prasowymi w miastach, powiatach, dzielnicach i rejonach. Policja jest instytucją, w której wszystkie jej jednostki działają na podstawie jednakowych uregulowań prawnych, których źródłem jest konstytucja RP i ustawy, zatem podejście do wielu problemów i zagadnień prezentowane w mediach też powinno być jednolite.

Ugasić pożar, czyli o sytuacjach kryzysowych słów kilka

Problemem w kontaktach każdej firmy z otoczeniem są kryzysy, a największym – kryzysy medialne. Sytuacja kryzysowa w rozumieniu *public relations* to taka, w której wizerunek organizacji, firmy czy osoby ulega pogorszeniu, stwarza ogromne napięcie w jednostce i jednocześnie powoduje zwiększone zainteresowanie środków masowego przekazu²⁰. Jej podstawową cechą jest nieprzewidywalność, dlatego też trudno jest przygotować dokładny scenariusz postępowania. Czasami sytuację kryzysową można zażegnać, wygłaszając stosowne przeprosiny albo sprostowanie²¹, a nawet obrócić na swoją korzyść, czasami może ona wręcz zniszczyć podmiot, którego dotyczy. Z tego też względu kontakty z mediami powinny być prowadzone szczególnie ostrożnie i rozważnie. W każdym przypadku należy jednak pamiętać o tym, żeby kontaktów z dziennikarzami nie traktować jak potencjalnego zagrożenia, lecz jako szansę. Celem dziennikarzy nie jest zniszczenie innych, lecz zdobycie ciekawego materiału – to jest przecież ich praca. Od nas zależy, czy wykorzystamy tę szansę.

w nim zagadnienie rozwoju policyjnych służb prasowo-informacyjnych. Omówiona została struktura jednostek prasowo-informacyjnych na poszczególnych szczeblach, sposób powoływania oficerów prasowych oraz system szkoleń i doskonalenia zawodowego służb prasowych.

²⁰ W. Trzcińska, I. Wiciak, *Skuteczne komunikowanie w administracji publicznej...*, s. 99–100.

²¹ P. Andrzejewski, W. Kot, *Media relations, budowanie reputacji firmy...*, s. 14–18.

Policja jest firmą, która ma do czynienia z wieloma sytuacjami kryzysowymi i są one prawdziwym wyzwaniem dla rzecznika. Trudności jest sporo, a to, czy poradzi sobie z nimi, zależy w dużej mierze od jego dyspozycji²². Dobrze, jeśli rzecznikiem na szczeblu ogólnopolskim czy wojewódzkim zostają ludzie, którzy wcześniej z tą problematyką mieli już do czynienia. Ludzie, którzy znają już zasady funkcjonowania w kryzysie. Ludzie, którzy potrafią odczytać trafnie oczekiwania i oceny społeczne wobec konkretnego zdarzenia.

Wśród wielu osób panuje przekonanie, że praca rzecznika jest lekka, łatwa i przyjemna, a jego głównym zadaniem jest czytanie gazet, oglądanie telewizji i sporadyczne wystąpienie przed kamerą. Bardzo często niezauważone pozostają te wszystkie działania rzecznika, które takie wystąpienie czy wypowiedź poprzedzają. Celem tych działań jest dotarcie z właściwym komentarzem do dziennikarza, a za jego pośrednictwem do odbiorców. Niesamowicie ważna jest umiejętność myślenia o trzech krokach do przodu, czyli nie o tym, co będzie jutro, ale o tym, co będzie za tydzień czy miesiąc. Właśnie dlatego tak istotne jest strategiczne podejście do przekazania informacji – należy zrobić wszystko, aby nie trzeba było jej za kilka dni lub tygodni prostować, czy też się jej wstydić.

Przed starciem z kryzysami można podjąć pewne środki ostrożności, które wprowadzić nie dadzą gwarancji uniknięcia zaskoczenia, ale zredukują jego prawdopodobieństwo. Najprostszą czynnością będzie tu prowadzona przez zespoły prasowe analiza (monitoring) publikacji²³. Niezbędne będzie również opracowanie zasad postępowania w sytuacji kryzysowej, kanałów komunikowania się pomiędzy osobami zaangażowanymi w walkę z kryzysem, powołanie sztabu antykryzysowego²⁴.

Jednym z pierwszych kroków postępowania w kontaktach z mediami w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej jest przygotowanie i upublicznienie oświadczenia prasowego. Oświadczenie prasowe jest okazjonalnie stosowanym rodzajem komunikatów prasowych, zawierającym oficjalny, często zredagowany przez prawników tekst – najczęściej odpowiedź na stawiane instytucji ze strony środków masowego przekazu zarzuty²⁵. Głównym celem jest w tym przypadku rozproszenie wątpliwości i zdobycie zaufania, które mogło być utracone w wyniku określonego zdarzenia.

²² Tamże, s. 9–11.

²³ D. Tworzydło (red.), *Akademia samorządowego wizerunku*, Warszawa 2005, s. 101.

²⁴ B. Ociepka, *Public relations w teorii i praktyce*, Wrocław 2003, s. 45–51.

²⁵ P. Andrzejewski, W. Kot, *Media relations, budowanie reputacji firmy*, dz. cyt., s. 19–20; J. Flis, *Samorządowe public relations...*, s. 77–81.

Warto uczyć się na błędach i wyciągać z nich wnioski. W ten sposób buduje się doświadczenie – zarówno to zawodowe, jak i życiowe. Analizy konkretnych, dużych kryzysów dokonuje się także w trakcie szkoleń z rzecznikami z województw. Konkretnie sytuacje kryzysowe, konkretne rozwiązania i ich efekty. Co dało pożądaný skutek, a co zawiodło? Takie postępowanie pozwala na uczenie się na błędach, których inni nie powinni już popełnić. Zapewne sam kryzys w identycznej formie się nie powtórzy, ale niektóre jego elementy już tak. Wyciągając wcześniej pozytywne wnioski, da się ominąć to, co w przyszłości może niekorzystnie wpływać na sytuację.

Ponaddźwiękowa prędkość newsa

Warto jeszcze raz wyraźnie podkreślić, że w kontaktach z mediami należy zdawać sobie sprawę z faktu, że bardzo rzadko rzecznik jest dla dziennikarzy jedynym źródłem informacji. Jeśli nie uzyskają jej z oficjalnych źródeł, będą próbowali innych dróg, a wtedy szansa, że otrzymają prawdziwą i wiarygodną informację, jest nikła. Przekazą ją świadkowie wydarzeń, dziennikarze dotrą do plotek, pogłosek, spekulacji, po czym opiszą to w swoich artykułach. Tylko nieliczne media w Polsce wymagają sprawdzenia informacji w kilku źródłach. Ponadto często podstawowym kryterium doboru materiałów do publikacji jest sensacyjność informacji, nie zaś jej wartość merytoryczna. I to jeszcze bardziej komplikuje całą sytuację.

Dzisiejszy świat mediów to świat, który działa pod olbrzymią presją czasu i szybkość dostarczenia newsa odbywa się często kosztem jego jakości. Pytanie: na ile tej presji trzeba ulegać? Jak wspomnianą już otwartość i szybkość działania pogodzić z potrzebą czasu na zweryfikowania informacji? Czy to się da zrobić? Czasami tak, a innym razem nie. Każdy, kto reprezentuje służby prasowe policji, musi zdawać sobie sprawę z tego, że jego wypowiedź jest oficjalnym głosem instytucji, która cieszy się dużym zaufaniem społecznym. Zatem każda taka informacja będzie traktowana jako pewna i sprawdzona. Zasadą więc powinno być sprawdzenie (i to najlepiej w co najmniej dwóch różnych źródłach) tego, co za chwilę zostanie podane opinii publicznej. Zasada „podajmy na szybko, a potem to się zweryfikuje” jest zaprzeczeniem funkcji informacyjnej mediów, a tym bardziej służb prasowych policji. Niedopuszczalne jest kłamstwo, wprowadzenie opinii publicznej w błąd. Czasami są jednak takie sytuacje, kiedy na bazie cząstkowych informacji, nie w pełni

potwierdzonych, trzeba komunikować. Najlepiej unikać takich sytuacji, ale jeżeli nie jest to możliwe, wówczas trzeba wyraźnie zaznaczyć, kilkakrotnie podkreślić, że są to informacje wstępne, które są weryfikowane.

Oczywiście praca rzecznika nie jest matematyką. Tu nie da się przeprowadzić prostego równania, bo czasami niewiadomych jest bardzo wiele i raczej z matematycznego punktu widzenia będzie to równanie z bardzo wieloma niewiadomymi. Im więcej pracy wykona rzecznik, sprawdzając te niewiadome, im mniej będzie dywagacji i hipotez na temat podanych informacji, tym lepiej dla niego i całej instytucji.

Jak świat światem, ludzie zawsze interesowali się ciemną stroną życia, a jest nią na pewno przestępczość kryminalna. Głośne sprawy zabójstw, napadów, strzelanin, porachunki gangsterskie – to latami opisywane przez media wydarzenia, a niektóre z nich nawet stały się podstawą scenariuszy filmowych. Każde takie przestępstwo, jeśli już zaistnieje, interesuje dziennikarzy, którzy chcieliby – zaspokajając ciekawość swoją, czytelników, widzów, słuchaczy – wiedzieć jak najwięcej. Oczywiście rzecznik policji jest jednym z pierwszych źródeł, z którego będą starali się skorzystać. Zanim jednak nastąpi wyjście „przed kamery i mikrofony”, trzeba skontaktować się z osobą, która dowodzi działaniami na miejscu, z funkcjonariuszem, a nawet z prokuratorem, który ma największą wiedzę na temat dochodzenia bądź śledztwa. Policjant, który jest rzecznikiem, nie zawsze sam wie, jaką informację może przekazać, tak by nie utrudnić pracy policjantom zaangażowanym w rozwikłanie sprawy. W przypadku tego typu zdarzeń są pewne obostrzenia co do informowania mediów. Nie mówi się chociażby o zabezpieczonych śladach, nie przedstawia się przestępców jako fachowców, nie podaje się danych umożliwiających identyfikację osób biorących udział w zdarzeniu, chroni się ofiarę przestępstwa, nie podaje się informacji o winie osób zatrzymanych, chyba że jest to oczywiste. Na miejscu zdarzenia rzecznik policji organizuje punkt obsługi mediów, jeżeli jest to możliwe, przygotowuje materiał filmowy i zdjęciowy obrazujący pracę funkcjonariuszy.

Być w świecie – być w Internecie

Osiągnięcie głównych celów tworzenia wizerunku związane jest ze skutecznym przekazywaniem informacji. Polska policja korzysta z wszelkich możliwych kanałów: z telewizji, radia, prasy, ale oczywiście także z Internetu. To on daje możliwość dotarcia do dużej liczby odbiorców, jest niedrogim medium budowania wizerunku firmy, umożliwia nadzór

nad informacją przez kontrolę nad jej treścią i formą, pozwala na szybkie przekazanie komunikatów²⁶. Co bardzo ważne, własna strona internetowa to pierwsze i wiarygodne źródło informacji o działalności instytucji, które daje możliwość ominięcia, nie zawsze rzetelnych, pośredników – ma to olbrzymie znaczenie np. w przypadku sytuacji kryzysowych. Własny portal kreuje prestiż, reputację i wizerunek instytucji, buduje przychyłność opinii publicznej, edukuje w zakresie nowych przedsięwzięć.

Portal policja.pl utworzono w 2002 roku – w kolejnych latach serwis systematycznie uaktualniano do nowych wersji i rozbudowywano go o nowe funkcjonalności dotyczące zarówno zarządzania nim, jak i sposobów prezentacji treści. Najnowsza zmiana szaty graficznej została przeprowadzona w marcu 2013 roku. Dokonując kolejnych zmian w serwisie, koncentrowano się na tym, by spełniał on jak najwięcej oczekiwań internautów. Z założenia, oficjalna strona internetowa KGP miała ewoluować w kierunku portalu poświęconego szeroko rozumianej problematyce bezpieczeństwa, i to zostało osiągnięte.

Portal policja.pl to serwis główny, zawierający m.in. aktualności, dział wideo, galerie zdjęć czy statystyki dnia, a także serwisy tematyczne, m.in. „Centralne Biuro Śledcze”, „O Policji”, „Statystyka”. Trzeba wspomnieć, że treści z portalu policja.pl są też dostępne na Facebooku i portalu YouTube. Ciekawym rozwiązaniem jest też aplikacja, opracowana przez policję wspólnie z firmą Samsung, umożliwiająca dostęp do portalu policja.pl za pośrednictwem wybranych modeli telewizorów i telefonów.

Policja.pl to funkcjonalność, wysoka jakość zawartości, a także estetyka i niezawodność pod względem technicznym. To wszystko sprawia, że strona od lat zajmuje pierwsze miejsce w kategorii „Witryny publiczne”²⁷. Rankingi oglądalności są publikowane regularnie na stronie Polskich Badań Internetu – w najnowszym zestawieniu z marca 2013 r. portal

²⁶ A. Sznajder, *Promocja w Internecie*, [w:] B. Jung (red.), *Media, komunikacja, biznes elektroniczny*, Warszawa 2001, s. 149; T. Smektała, *Public relations w Internecie*, Wrocław, 2005, s. 39–40; zob. także: D. Middleberg, *Winning PR In the Wired Word: Powerfull Communications Strategies for the Noisy Digital Space*, New York 2001; M. Castells, *Galaktyka Internetu; refleksje nad Internetem, biznesem i społeczeństwem*, Poznań 2003; F. Levine, C. Locke, D. Searls, D. Weinberger, *Manifest www.chuetrain.com: koniec ery tradycyjnego biznesu*, Warszawa 2000; J.O. Greek, *Nowa era komunikacji*, Warszawa 1999, s. 65–74; R. Szczepanik, O. Krzyżowska, *Nietypowe przypadki Public Relations*, Gliwice, 2003, s. 67–71.

²⁷ Ranking witryn według zasięgu miesięcznego: publiczne, Megapanel PBI / Gemius, maj 2013.

ponownie jest pierwszy, pozostawiając w tyle m.in. serwisy ZUS-u, Ministerstwa Finansów czy Sejmu RP.

Ważnym elementem wizerunku policji są także filmy i seriale telewizyjne poświęcone policji bądź dotyczące zagadnień bezpieczeństwa. Tu także zaangażowanie rzeczników policji jest bardzo duże i przekłada się na dobrą współpracę z producentami większości produkcji kinowych i telewizyjnych. Efektem tego są produkcje, które pokazują w pozytywnym świetle codzienną trudną pracę funkcjonariuszy, promują bezpieczne zachowania obywateli, edukują ludzi pod względem prawnym.

Zawsze w kontaktach z przedstawicielami środków masowego przekazu należy pamiętać o tym, że to oni w swoich publikacjach kreują wizerunek firmy, a służby prasowe muszą dbać o to, aby był on jak najlepszy. Brak współpracy w tym zakresie albo współpraca oparta na doraźnej polityce informacyjnej firmy, z pewnością nie przyniesie korzyści. Przekonało się o tym już wielu polityków, przedsiębiorców, komendantów wojewódzkich i wiele innych osób ignorujących kontakty z prasą.

STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy kreowania wizerunku instytucji publicznej, jaką jest polska policja. Zawiera charakterystykę działań prasowo-informacyjnych koordynowanych przez rzeczników prasowych. Poruszono w nim kwestię wzrostu zaufania społecznego do policji na przestrzeni ostatnich lat. Podkreślona została również rola dziennikarzy, którzy informując społeczeństwo o działaniach policji, dokonują jednocześnie jej oceny, czym wpływają na postrzeganie tej instytucji przez społeczeństwo. W artykule zwrócono uwagę na rolę doboru odpowiednich narzędzi w procesie kreowania wizerunku, co może zdecydować o sukcesie lub też porażce medialnej i wizerunkowej danej instytucji.

Mariusz Sokołowski

PRESS AND PUBLIC INFORMATION ACTIVITIES OF PUBLIC INSTITUTIONS FOR EXEMPLE THE POLISH POLICE

The article concerns creating the image of a public institution what the Polish police is. It contains characteristics of the Press and Information activities, coordinated by the Spokespersons. This text bring the issue up of increasing public confidence to the police in recent years. The role of the journalists was emphasized as well. The journalists who inform the public about the activities of the police, making

the assessment which has a big influence on the public perception. In the process of creating the image, choosing the right tools can decide about the success or media failure of the institution's image.

KEY WORDS: *police, public institution, public image, media relations, public relations.*

Bibliografia

- P. Andrzejewski, W. Kot, *Media relations, budowanie reputacji firmy*, Warszawa 2002.
- J. Flis, *Samorządowe public relations*, Kraków 2007.
- T. Goban-Klas, *Public relations czyli promocja reputacji. Pojęcia, definicje, uwarunkowania*, Warszawa 1997.
- I. Krzyna, T. Cichorz, A. Misiuk, *Komunikacja społeczna w Policji*, Szczytno 1998.
- B. Ociepka, *Public relations w teorii i praktyce*, Wrocław 2003.
- W. Trzcińska, I. Wiciak, *Skuteczne komunikowanie w administracji publicznej*, Szczytno 2011.
- K. Wojcik, *Public Relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem*, Warszawa 2005.

Anna Antczak-Barzan

Rangi wyzwań dla bezpieczeństwa Polski w XXI wieku

SŁOWA KLUCZOWE:

bezpieczeństwo, wyzwanie, zagrożenie, szansa, Rzeczpospolita Polska

Wstęp

Obecnie definicja pojęcia bezpieczeństwa jest zdecydowanie różna od tradycyjnego pojmowania tego terminu. Ujęcie klasyczne dotyczyło postrzegania bezpieczeństwa przez pryzmat zagrożeń (istnienie zagrożenia *versus* jego brak), a także kojarzyło się z siłą militarną, która była w stanie bądź nie stawić czoła tym zagrożeniom¹. Jednak nowoczesne spojrzenie na bezpieczeństwo jest znacznie szersze i na pewno nie ogranicza się wyłącznie do obszaru militarnego. Niesie ze sobą również pierwiastek pozytywny – bezpieczeństwo postrzegane jest jako warunek niezbędny już nie tylko dla przetrwania, ale także rozwoju danego podmiotu. Duży nacisk kładzie się także na przedmiotowy charakter bezpieczeństwa, czyli na liczne jego obszary (m. in. bezpieczeństwo polityczne, społeczno-ekonomiczne, militarne, itd.). Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, iż bezpieczeństwo nie jest jedynie stanem, ale przede wszystkim dynamicznym procesem, na który mają wpływ różnorodne determinanty. Pozytywny aspekt bezpieczeństwa to nie tylko odejście od

¹ Szerzej zob. R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008, s. 15–16.

klasycznego ujęcia: zagrożenie / brak zagrożenia, ale także uwzględnianie szans wynikających z wyzwań, o których bardzo często się zapomina.

Wobec powyższego, chcąc skoncentrować się na kwestiach związanych z bezpieczeństwem Polski, należy zadać pytanie, jakie czynniki mają nań wpływ? Aby uzyskać odpowiedź na tak postawione pytanie, konieczne jest określenie wyzwań dla bezpieczeństwa Polski, co będzie stanowiło główny cel niniejszego artykułu².

Wyzwania jako jedna z kategorii opisu przestrzeni bezpieczeństwa

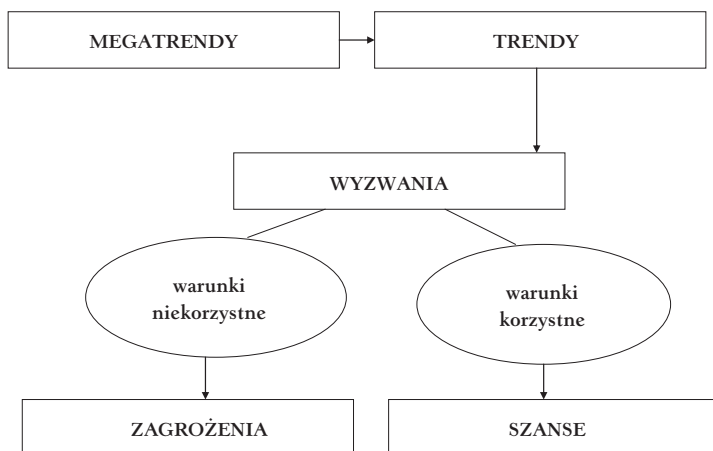
Identyfikacja wyzwań, jakie stoją obecnie przed Polską jest kluczowa dla oceny poziomu jej bezpieczeństwa. Można tego dokonać na podstawie analizy potencjalnych szans i zagrożeń, jakie z tych wyzwań mogą wynikać oraz określenie trendu (charakteru) tego wyzwania (czy jest on „pozytywny”, czy „negatywny”). Jak powszechnie wiadomo, wyzwanie, wynikające z określonych trendów (kierunków, tendencji), jakie są zauważalne podczas obserwacji różnego rodzaju czynników wpływających na zachowania podmiotów na arenie międzynarodowej, jest w swym charakterze neutralne, nie posiada ani „pierwiastka” dodatniego, ani ujemnego. To determinanty wewnętrzne i zewnętrzne decydują, czy wyzwanie przerodzi się w zagrożenie czy też w szansę. Wiele zależy od uwarunkowań zewnętrznych, na które nie ma się wpływu, ale równie dużo od tego, jak państwo jest w stanie wykorzystać swoje atuty i zminimalizować wpływ warunków niekorzystnych (rys. 1). Jest to oczywiście proces złożony i skomplikowany, który uzależniony jest od wielu zmiennych.

Wyzwania to także pewien proces istniejący obecnie i wynikający z określonych zdarzeń w przeszłości lub mogący zaistnieć w przyszłości, mający konkretną realną lub potencjalną siłę oddziaływania. To, co jest interesujące, to brak jasności co do oceny jego samego (pozytywnej czy negatywnej), ale także skutków, jakie może wywołać³.

² Artykuł na podstawie: A. Antczak-Barzan, *Wyzwania dla bezpieczeństwa Polski w drugiej dekadzie XXI wieku – ujęcie syntetyczne*, [w:] A. Antczak-Barzan (red.), *Projekt „Polska”. Silne i bezpieczne państwo?*, Warszawa 2014, s. 479–488.

³ Szerzej zob. J. Wojnarowski, *Współczesne wyzwania i zagrożenia dla systemu bezpieczeństwa państwa*, [w:] Z. Piątek (red.), *Narodowy system pogotowia kryzysowego*, Warszawa 2007, s. 11 oraz A. Majchrzak, *Typologia zagrożeń*, [w:] A. Antczak (red.), *Europa – bezpieczny kontynent? Potencjalne źródła zagrożeń bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2011, s. 16–17.

Rys. 1. Kategorie opisu przestrzeni bezpieczeństwa



Źródło: A. Majchrzak, *Typologia zagrożeń*, [w:] A. Antczak (red.), *Europa – bezpieczny kontynent? Potencjalne źródła zagrożeń bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2011, s. 16.

Szanse i zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski

Tabela 1 prezentuje zbiór wyzwań dla bezpieczeństwa Polski (zidentyfikowanych na podstawie określonych zauważalnych procesów zachodzących w środowisku bezpieczeństwa) oraz potencjalnych szans i zagrożeń z nich wynikających. Wartościowanie szans i zagrożeń pozwala określić trend danego wyzwania, czy jest on dodatni czy ujemny. Jest to metoda obarczona dużą dozą niedoskonałości – przede wszystkim z uwagi na subiektywny charakter (źródło) owego wartościowania, ale z drugiej strony dlatego, że ostateczna „wartość” wyzwania nie obrazuje w pełni tego, co kryje się za poszczególnymi szansami oraz zagrożeniami. Z tego powodu konieczne jest znacznie szersze spojrzenie na dany problem niż tylko wyciągnięcie bezpośrednich wniosków z cyfry widniejącej pod każdym z wyzwań. Przede wszystkim wynik ten uzależniony jest od liczby szans i zagrożeń, jakie można zidentyfikować w obszarze każdego z wyzwań, a tych może być bardzo wiele.

Z przeprowadzonej analizy wynika jednak, że wyzwania niosą ze sobą więcej zagrożeń (często poważnych) niż szans. Ponadto należy podkreślić, iż część z wymienionych zagrożeń jest realna (albo już występują, albo jeśli obecny „kurs” zostanie utrzymany, istnieje niemal pewność, że wystąpią w najbliższej przyszłości), a wiele szans jest jedynie potencjalnych – zaistnieją w sytuacji, gdy spełnione zostaną liczne warunki.

Tabela 1. Trendy wyzwań na podstawie zidentyfikowanych wewnętrznych⁴ zagrożeń i szans dla Polski

zagrożenia		szanse		wyzwania
-1: zagrożenie racji stanu, -0,8: bardzo wysokie, -0,6: wysokie; -0,4: średnie, -0,2: niskie, 0: brak		1: wzrost potęgi; 0,8: bardzo wysokie, 0,6: wysokie; 0,4: średnie, 0,2: niskie, 0: brak		trend: ujemny – wyzwanie ma potencjał przerodzić się w zagrożenie dodatni – wyzwanie ma potencjał przerodzić się w szansę
walki pomiędzy partiami politycznymi	-0,5	tworzenie zbioru norm, reguł i wartości	0,5	kultura polityczno-strategiczna
manipulacja społeczeństwem (marketing polityczny)	-0,5	wzrost świadomości społecznej w kwestiach polityczno-strategicznych	0,6	
brak współpracy pomiędzy poszczególnymi organami władzy	-0,5			-0,2
brak jasnego podziału kompetencji pomiędzy organami władzy	-0,4			
brak identyfikacji organów władzy publicznej z SBN	-0,6	wzrost wydatków zbrojeniowych	0,5	system bezpieczeństwa narodowego
brak efektywnego SBN	-0,7	powstanie strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego	0,5	
niedostosowanie SBN do współczesnych wymagań	-0,5			-0,27
zależność surowcowa	-0,8	dywersyfikacja dostaw	0,6	bezpieczeństwo energetyczne
niska rentowność sektora energetycznego	-0,4	wspólny rynek energetyczny UE	0,6	
				0

⁴ Szanse i zagrożenia wewnętrzne są w tym kontekście rozumiane jako specyficzne dla Polski (ale nie chodzi tu o zawężanie się do spraw wewnętrznych RP), nie są brane pod uwagę trendy czy też wyzwania globalne, np. postęp technologiczny, cyberbezpieczeństwo, terroryzm itp., czy nawet regionalne, które dotyczą całej Unii Europejskiej, np. multilateralizm, stosowanie „miękkich” środków itp. (szerzej na temat tych trendów, zob. A. Antczak (red.), *Europa – bezpieczny kontynent?...*, s. 296–297.

Tabela 1. (cd.)

zagrożenia		szanse		wyzwania
położenie w „kleszczach” pomiędzy Niemcami a Rosją	-0,8	„brama” do Europy Zachodniej	0,3	Geopolityka
ograniczenie wpływów Stanów Zjednoczonych w Europie	-0,5	wiodąca rola w regionie i Partnerstwo Wschodnie	0,6	-0,05
odbudowa potencjału polityczno-militarnego przez Rosję	-0,8	członkostwo w UE i NATO	0,6	
		budowa elementów amerykańskiego systemu przeciwrakietowego na terytorium Polski	0,4	
utrata znaczenia w regionie	-0,6	możliwość odbudowy potęgi regionalnej	0,7	pozycja w regionie
słaby wizerunek	-0,4	lider regionu w opinii państw zachodnich	0,5	0,07
ograniczenie działalności w organizacjach regionalnych	-0,4	poszerzenie formuły współpracy w ramach V4	0,4	
zamrożenie dalszego poszerzania UE	-0,6	dalsze poszerzanie UE	0,5	relacje z Unią Europejską
brak wizji członkostwa w UE	-0,5	realizacja interesów UE (egzekwowanie)	0,6	-0,05
koncentracja na wizerunku zamiast na działaniu	-0,6	budowanie koalicji państw o podobnych interesach	0,6	
pozostawanie na peryferiach UE	-0,7	„miękki” filar bezpieczeństwa	0,5	
poleganie (uzależnienie) w zbyt wielkim stopniu na pomocy USA w kwestiach bezpieczeństwa	-0,6	wzmocnienie bezpieczeństwa	0,6	relacje ze Stanami Zjednoczonymi
		dostęp do nowoczesnych technologii	0,4	0,1
wasalizacja i podporządkowanie polityce międzynarodowej USA	-0,5	wzrost poziomu wyszkolenia wojska	0,4	

zagrożenia		szanse		wyzwania
nierozwiązane konflikty z FR	-0,6	normalizacja stosunków	0,7	relacje z państwami Wschodu
nasilenie się konfliktów z FR	-0,9	okcydentalizatyżacja Ukrainy	0,7	-0,27
szantaż surowcowy ze strony FR	-0,8	stopniowe uniezależnianie się Białorusi od Rosji	0,7	
postępujące uzależnienie Ukrainy od Rosji	-0,7	bezpieczeństwo i demokratyzacja Kaukazu	0,5	
pełne uzależnienie polityczne Białorusi od Rosji	-0,7	silne i niezależne od wpływów rosyjskich państwa bałtyckie	0,7	
destabilizacja Kaukazu podsycana przez działania rosyjskie	-0,5			
podporządkowanie państw kaukaskich interesom FR	-0,5			
manipulacje FR mniejszością narodową w państwach bałtyckich	-0,5			
szantaż surowcowy FR w stosunku do państw bałtyckich	-0,6			
problemy związane z imigracją	-0,3	pomost pomiędzy starą a nową Europą	0,3	relacje z państwami azjatyckimi
zalew tanich towarów z Chin (niska jakość oraz szkodliwość)	-0,5	brak negatywnych konotacji kolonialnych	0,3	-0,1
ekspansja gospodarcza – zagrożenie dla rodzimych gałęzi przemysłu	-0,5	dzielenie się doświadczeniami okresu transformacji	0,3	
		kraj docelowy dla inwestycji	0,4	
sprzedaż po zaniżonych cenach zabijająca rodzimą produkcję	-0,4			

Tabela 1. (cd.)

zagrożenia		szanse		wyzwania
problemy z asymilacją imigrantów	-0,3	wzór do naśladowania w kwestiach transformacji	0,3	relacje z państwami Bliskiego Wschodu
potencjalne zagrożenie terroryzmem	-0,4			-0,2
terroryzm odwetowy poprzez udział w operacjach	-0,4	dalsze poszerzanie NATO	0,5	NATO jako gwarant bezpieczeństwa
wzrost wydatków na cele wojskowe	-0,4	idea <i>smart defence</i> – zwiększanie krajowego potencjału militarnego	0,6	0,1
stagnacja NATO – brak zdolności do obrony zbiorowej	-0,6	„twardy” filar bezpieczeństwa	0,6	
przestarzały sprzęt na wyposażeniu SZ	-0,6	konsolidacja przemysłu zbrojeniowego	0,6	przemysł zbrojeniowy i wyposażenie SZ
brak strategicznego przemysłu zbrojeniowego	-0,7	offset i transfer nowych technologii	0,4	0,07
		zwiększanie liczby zamówień u polskich producentów	0,5	
pogorszenie stosunków z państwami arabskimi (lub innymi)	-0,3	zdobywanie doświadczenia ekspedycyjnego	0,3	udział PKW w operacjach międzynarodowych
brak zdolności do obrony własnego terytorium	-0,7	poprawa wyszkolenia żołnierzy oraz ulepszenie uzbrojenia i wyposażenia SZ	0,5	-0,15
zmiana charakteru armii (wyszkolenie, wyposażenie, sposób działania, sposób dowodzenia)	-0,5	wzrost pozycji międzynarodowej (prestż)	0,5	
zwiększenie możliwości stania się celem ataków odwetowych o charakterze terrorystycznym	-0,4			

Źródło: opracowanie własne (Anna Antczak-Barzan i Rafał Zaniewski) na podstawie przeprowadzonych badań oraz analizy literatury przedmiotu oraz też prezentowanych w poszczególnych rozdziałach niniejszego opracowania.

Sposób obliczeń: na podstawie zidentyfikowanych trendów i kształtujących się na ich bazie wyzwań oraz wynikających z nich zagrożeń i szans zastosowano sposób polegający na przypisaniu określonych wartości we wskazanych przedziałach od -1 do 0 i od 0 do 1 odpowiednio zagrożeniom (wZ) i szansom (wS), a następnie obliczono rangę dla danego wyzwania (rW) poprzez zsumowanie wartości zagrożeń i szans, a następnie podzielenie przez najwyższą liczbę występujących zagrożeń lub szans dla danego wyzwania, jak w poniższym przykładzie:

zagrożenia		szanse		wyzwania
przedziały wartości (w)		przedziały wartości (w)		
Z1	wZ1	S1	wS1	W
Z2	wZ2			rW
Z3	wZ3			

według wzoru:

$$(wZ1 + wZ2 + wZ3 + wS1) \div 3 = rW.$$

Niepokojące są wyzwania związane z kulturą polityczno-strategiczną, które powinny przynosić więcej szans niż zagrożeń. Jest to czynnik o charakterze wewnętrznym i to społeczeństwa oraz elity rządzące wpływają na jego kreowanie. Państwa o wysokiej i silnej kulturze polityczno-strategicznej posiadają znaczną przewagę. Polska do nich niestety nie należy. Wzrost świadomości społecznej w obszarze politycznym i strategicznym byłby z pewnością dużą szansą, jednak przy obecnym „mediokratycznym” nastawieniu zarówno polityków, jak i społeczeństwa, nie widać w tym obszarze wielkich perspektyw. Jeszcze większym powodem do niepokoju jest system bezpieczeństwa narodowego (SBN), a raczej jego niedoskonałość w wielu aspektach, co powoduje, iż wyzwanie to generuje znacznie więcej zagrożeń niż szans, przy czym brak efektywnego SBN stanowi poważne (wysokie z tendencją wzrastającą) zagrożenie.

W przypadku bezpieczeństwa energetycznego, sumaryczny wynik jest neutralny, ale należy wyraźnie podkreślić, iż szanse nie niwelują zagrożeń. Zależność surowcowa stanowi ogromne zagrożenie dla państwa (najlepszym przykładem jest to, co wydarzyło się na Ukrainie w kontekście podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE⁵). W przy-

⁵ Szantaż o charakterze surowcowym ze strony Rosji. Brak wspólnego rynku energetycznego UE daje duże możliwości Rosji i potencjalnie innym krajom do tego rodzaju

padku geopolityki sprawa wygląda podobnie. Niekorzystne położenie pomiędzy Rosją a Niemcami wraz z odbudową potencjału Rosji oraz stopniowym zmniejszaniem zaangażowania i zainteresowania Europą (w tym także Europą Środkowo-wschodnią) przez Stany Zjednoczone tworzy bardzo poważne zagrożenie dla Polski. Nie niweluje go potencjalna szansa, jaką jest pomost pomiędzy Europą Wschodnią i Zachodnią, wiodąca rola w regionie, czy nawet członkostwo w UE. Dwa pierwsze elementy byłyby atutem, gdyby istniały. Polska nieumiejętnie prowadzi swą politykę w tym zakresie, nie jest w stanie określić nowych celów strategicznych i odbudować silnej pozycji w regionie. Analogicznie sytuacja się kształtuje w przypadku NATO. Obecnie widoczna jest stagnacja tej organizacji, co w konsekwencji może prowadzić do niemożności realizacji zobowiązań wynikających z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego. Zapewne sygnalizuje to poważny problem, z drugiej strony na pewno idea *smart defence* (pozwalająca na zacieśnianie współpracy wojskowej oraz lepsze wykorzystanie środków finansowych w oparciu m.in. o ideę specjalizacji) oraz ewentualne dalsze poszerzanie organizacji, z punktu widzenia Polski, stanowi szansę na poprawę jakości bezpieczeństwa naszego państwa. Jednak należy pamiętać, że mimo oczywistych korzyści płynących z członkostwa w UE czy NATO, nie dają one gwarancji bezpieczeństwa, mogą być jedynie wsparciem dla systemu bezpieczeństwa narodowego, a nie stanowić jego główny filar, co ma miejsce obecnie.

Powody do obaw dają także relacje ze Wschodem, a szczególnie z Rosją, co jest związane z odbudową jej mocarstwowości oraz rodzącym się neoimperializmem kształtowanym przez jej przywódców. Dla Polski najgroźniejsza sytuacja to nasilenie konfliktów z Federacją Rosyjską (FR)⁶, które może się skończyć szantażem surowcowym (jest to narzędzie chętnie stosowane w polityce rosyjskiej, przeciwiczone na Białorusi oraz Ukrainie), a także dalsze próby uzależniania Ukrainy od

manipulacji czy prowokacji i skutecznego blokowania niekorzystnych dla siebie decyzji. Stanowi to wymarzony instrument polityki zagranicznej dla państw o określonej kulturze strategicznej, do których z pewnością zalicza się Rosja.

⁶ Odnośnie do konfliktów zbrojnych, w które jest zaangażowana Rosja w regionie „post-sowieckim” zob. K. Strachota, *Armed Conflicts in the Post-Soviet Region. Present Situation. Prospects for Settlement. Consequences*, „CES Studies” No. 9(2003). Szerzej na temat konfliktów na Linii RP-Federacja Rosyjska zob. P. Żurawski vel Grajewski, *Giedroyc na jagiellońskim szlaku Prometeusza, czyli polska polityka wschodnia w latach 1989–2013*, [w:] A. Antczak-Barzan (red.), wyd. cyt., s. 279–282.

Federacji Rosyjskiej⁷, jeszcze ściślejsze jej stosunki z Białorusią⁸, a także próby oddziaływania Rosji na państwa bałtyckie⁹. Szans można upatrywać w tendencjach odwrotnych do wyżej opisanych, jednak są one mało realne w najbliższej przyszłości (prognozując na podstawie analizy dotychczasowych poczynań przywódców FR). Zmiana jest możliwa jedynie w przypadku istotnych przeobrażeń we władzach FR, na co obecnie się nie zanosi. Zatem można stwierdzić, że realny trend wyzwania, jakim są stosunki ze Wschodem jest znacznie bardziej niekorzystny (ujemny – negatywny), niż pokazuje to wyliczenie z tabeli, ponadto wykazuje on tendencję wzrostową (w kierunku średniego z możliwością wysokiego zagrożenia).

Trendu określającego stosunki z Unią Europejską nie należy natomiast odczytywać literalnie. Nie oznacza on bowiem, że relacja z tą organizacją stanowi dla Polski zagrożenie. Chodzi raczej o to, że przy obecnym kształcie polityki Polska nie czerpie z niej tylu korzyści, ile powinna i mogłaby¹⁰. Istnieje wiele możliwości przekształcenia faktu członkostwa w UE w szansę w obszarze bezpieczeństwa. Alarmujące powinno być to, że te aspekty, które stanowią zagrożenie dla Polski wykazują tendencję wzrostową (brak wizji członkostwa, koncentracja na wizerunku czy permanentne pozostawanie na peryferiach UE). Wyżej wskazane elementy stanowią zagrożenie w odniesieniu do polskich relacji z UE, nie zaś sama Unia jako taka. Oznacza to, że dalsze powielanie schematów, które dominują obecną politykę zagraniczną w tym obszarze może spowodować w przyszłości (poprzez zaniedbania) zwiększenie innych zagrożeń (szczególnie tych płynących ze Wschodu).

⁷ Na temat relacji polsko-ukraińskich tuż po 1989 r. w kontekście ambicji rosyjskich szerzej zob. P. Żurawski vel Grajewski, *Polish-Ukrainian relations 1991–2002*, "The Enlarged European Union and Ukraine: New Relations", http://www.batory.org.pl/ftp/program/forum/eu_ukraine/polish_ukrainian_relations.pdf (dostęp: 25 lutego 2014).

⁸ Szerzej zob. P. Żurawski vel Grajewski, *Belarus: The unrecognised challenge*, [w:] D. Lynch (red.), "Changing Belarus", "Chaillot Paper" No. 85(2005).

⁹ *Russia's Involvement in the Tallinn Disturbances*, International Centre for Defence Studies in Tallinn, http://www.english.eesti.pl/index.php?op=riots&site=russias_involvement (dostęp: 25 lutego 2014). Szerzej zob. P. Torsti, *Why do History Politics Matter? The Case of the Estonian Bronze Soldier. The Cold War and the Politics of History*, J. Aunesluoma, P. Kettunen (red.) *The Cold War and the Politics of History*, University of Helsinki, Helsinki 2008, s. 19–35 oraz C. Levinsson, *The Long Shadow of History: Post-Soviet Border Disputes – The Case of Estonia, Latvia, and Russia*, "The Quarterly Journal" No. 5/2(2006), s. 98–109.

¹⁰ Szerzej zob. J.M. Fiszer (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, Warszawa 2009, s. 7–19.

Budowanie silnej pozycji w regionie, które powinno stanowić jedną z ważniejszych szans¹¹, w praktyce nie ma miejsca. Odbudowa regionalnej potęgi (np. w ramach Grupy Wyszehradzkiej¹²) stanowiłaby doskonały punkt wyjścia dla działań na szerszym forum unijnym. Jednak także i na tym polu Polska nie odnajduje się i nie traktuje tego obszaru priorytetowo (odnosząc się do realnych działań, nie zaś pustych deklaracji politycznych). Nasz kraj zawodzi także w kwestii pomocy krajom bardziej odległym w integracji ze strukturami zachodnimi (m.in. Gruzja i Mołdawia), mimo że we wcześniejszych latach prowadziliśmy aktywną politykę na tym polu nie bojąc się konfrontacji z Rosją¹³. Drugim doskonałym narzędziem i szansą powinny być relacje ze Stanami Zjednoczonymi, które obecnie weszły w fazę schyłkową nie zaś rozwojową, jak to miało miejsce w latach wcześniejszych. Polska nie potrafiła wykorzystać szans (nie była przygotowana do prowadzenia odpowiedniego rodzaju polityki), jakie dawały relacje ze Stanami Zjednoczonymi w ich fazie rozkwitu (przede wszystkim dzięki zaangażowaniu w Iraku i Afganistanie). Udział polskich kontyngentów wojskowych (PKW) w operacjach międzynarodowych nie przyniósł wymiernych korzyści. Doświadczenie ekspedycyjne, poprawa wyszkolenia i poziomu wyposażenia żołnierzy jest przez niektórych także kwestionowana w kontekście użyteczności w razie konieczności obrony własnego terytorium. Natomiast szanse, jakimi była poprawa pozycji międzynarodowej na pewno w swoim czasie odegrała pewne znaczenie, lecz niestety także nie została umiejętnie wykorzystana (chodzi o ustanowienie realnych wpływów, nie zaś walkę

¹¹ Wywiad z George'em Friedman'em, *Rzeczpospolita*, wrzesień 2012, <http://www.rp.pl/arttykul/936594.html> (dostęp: 26 lutego 2014). Friedman uważa, że Polska powinna budować sojusz ze Słowacją, Węgrami, Rumunią i Bułgarią oraz odgrywać rolę lidera regionu.

¹² Szerzej zob. T. Żornaczuk et. al., *The Visegrad Group: Exploring New Agenda for the Western Balkans*, Polish Institute of International Affairs, Warsaw 2012; D. Kałan, *East of Centre: Can the Visegrad Group Speak with One Voice on Eastern Policy?*, "Policy Paper" No. 5/53(2013); A. Gostyńska, R. Parkes (eds.), *Towards a V4 Position on the Future of Europe*, Warsaw 2012; M. Madej (ed.), *Cooperation on security in Central Europe: sharing V4 experience with the neighboring regions*, Warsaw 2010.

¹³ Szerzej zob. A. Eberhardt, *Armed Conflicts in Georgia: the Russian Factor*, [w:] A. Eberhardt and A. Iwashita (eds.), *Security Challenges in the Post-Soviet Space. European and Asian Perspectives*, Warsaw-Sapporo 2007, s. 136–146, a także na temat polityki Rosji w tym regionie zob. M. Falkowski, *Russia's policy in the Southern Caucasus and Central Asia*, "CES Studies" No. 23(2006).

o przyznanie Polsce takiego czy innego prestiżowego stanowiska np. w NATO¹⁴).

Stosunki z państwami azjatyckimi, podobnie jak z regionem Bliskiego Wschodu, przy braku większego zainteresowania nimi ze strony Polski (już sam ten fakt przesądza o tym, że niewiele może w takim wypadku płynąć szans z tych relacji) pozostają dość neutralne. Wydaje się, że potencjalnie więcej szans można upatrywać w relacjach z państwami azjatyckimi, ale są one bardziej ukierunkowane na kwestie ekonomiczne niż bezpieczeństwo *sensu stricto*. Natomiast problemy asymilacyjne imigrantów wraz z potencjalnym zagrożeniem terroryzmem (w większym stopniu problem ten dotyczy państw bliskowschodnich) może stanowić zagrożenie, jednak nie jest ono póki co rzeczywiste i trudno orzec, czy w ogóle takie będzie. Z pewnością straconą szansą (dlatego nieukazaną w tabeli) są misje pod egidą ONZ. Dawały one prestiż, uznanie w środowisku międzynarodowym, a także lokalnym (inaczej niż w przypadku operacji w Iraku czy Afganistanie, które były i są odbierane przez społeczność lokalną co najmniej ambiwalentnie), jak również możliwość zawierania kontraktów. Decyzja ministra Klicha o wycofaniu żołnierzy z misji UNIFIL i UNDOF bezpowrotnie zniweczyła te szanse, co więcej zniszczyła także to, co zostało wypracowane poprzez wieloletnią obecność naszych żołnierzy w tamtym regionie. Polski przemysł zbrojeniowy i wyposażenie sił zbrojnych także nie napawa optymizmem, szczególnie przy redukcjach budżetowych lat ubiegłych. Konsolidacja przemysłu zbrojeniowego, jeśli zostanie przeprowadzona w sposób właściwy (efektywny), może stanowić prawdziwą szansę w tym obszarze.

Wnioski

Z powyższej analizy wynika, że Polska przede wszystkim nie potrafi dostrzegać ani korzystać z pojawiających się bądź potencjalnych szans. Warto zatem zadać pytanie, dlaczego tak się dzieje? Być może przede wszystkim dlatego, że brakuje rzetelnej analizy, która by te szanse uwypukliła. Nawet jeśli takowa istnieje, nie interesuje ona elit rządzących. Próba wykorzystania szans jest z pewnością znacznie trudniejsza i wymagająca większego wysiłku niż brak takich działań i zajmowanie

¹⁴ Stanowiska te nie mają nic wspólnego z rzeczywistym wpływem na kształt polityki danej organizacji, chęć ich objęcia jest raczej przejawem niezaspokojonej ambicji poszczególnych polityków ubiegających się o nie.

się sprawami bieżącymi oraz polityką przesyconą pierwiastkiem przy-
padkowości (wiele działań jest podejmowanych *ad hoc*, dopasowanych do
potrzeb nagle zaistniałej sytuacji). Prowadzi to do stanu, w którym kraj
nie posiada zdefiniowanych długofalowych celów ani strategii. Państwo
takie jest bardzo wrażliwe na czynniki zewnętrzne, które je kształtują
i powodują, że prowadzona przezeń polityka nie jest podporządkowana
własnym interesom. Kraj podatny jest także na wewnętrzne i zewnętrzne
manipulacje i łatwo pada ich ofiarą. Stan taki ma miejsce także wtedy,
gdy społeczeństwo jest niewymagające w stosunku do przedstawicieli
władzy, nie potrafi spojrzeć poza obszar własnych bieżących interesów.
Brak strategicznego myślenia na poziomie jednostki jest częstą cechą
społeczeństw XXI wieku, nie powinno zaś być cechą „narodową” ani
„państwową”. Niestety, taka sytuacja ma miejsce w przypadku Polski¹⁵,
co jest niepokojące i stanowi największe zagrożenie. Brak umiejętności
identyfikacji potencjalnych zagrożeń w ujęciu długofalowym na podsta-
wie rozwijających się trendów wewnętrznych i zewnętrznych (w bliższym
i dalszym otoczeniu państwa) może prowadzić do katastrofy. Polityka
krótkowzroczności oraz dbania o partykularne prywatne interesy oraz
walki pomiędzy poszczególnymi frakcjami politycznymi już nie raz
doprowadziły nasze państwo do klęski. Historia zaś lubi się powtarzać
i nie jest to fatalistyczna prognoza przyszłości¹⁶.

STRESZCZENIE

Artykuł ma na celu analizę czynników wpływających na bezpieczeństwo Polski
w drugiej dekadzie XXI w. Wyodrębnia zatem wyzwania, jakie stoją przed polską
polityką bezpieczeństwa oraz na ich podstawie identyfikuje szanse i zagrożenia.
Analizie poddane zostały m.in. następujące obszary: kultura polityczno-
strategiczna, system bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwo energetyczne,
pozycja w regionie, relacje z Unią Europejską, NATO, Stanami Zjednoczonymi,
z państwami Europy Wschodniej, Bliskiego Wschodu oraz azjatyckimi, a także stan

¹⁵ Więcej na temat braku myślenia strategicznego wśród polskiej elity rządzącej zob.
R. Kołatek, *Sukces bez strategii na przyszłość. Próba oceny pięciu lat obecności Polski w Unii
Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” nr 6 (2009), s. 13.

¹⁶ Każdy, kto stara się zasygnalizować istnienie potencjalnych zagrożeń dla naszego kraju
jest obecnie uznawany za „czarną owcę” – piniacza, nacjonalistę, rusofoba, euroscep-
tyka, bądź też przypisywany jest mu inny pejoratywny epitet. Trend do negowania
wszystkich zagrożeń o charakterze politycznym (bezpośrednio lub pośrednio) jest
powszechny wśród polskiego społeczeństwa oraz większości polityków.

przemysłu zbrojeniowego oraz wyposażenia Sił Zbrojnych RP i udział polskich żołnierzy w misjach i operacjach poza granicami kraju.

Anna Antczak-Barzan

RANKS OF THE CHALLENGES TO POLAND'S SECURITY IN THE XXI CENTURY

The article aims at analyzing the factors affecting Poland's security in the second decade of the twenty-first century. Therefore, it identifies challenges to Poland's security policy with opportunities and threats. To achieve this goal, the following areas have been analyzed: political and strategic culture, the national security system, energy security, position in the region, relations with the European Union, NATO, the United States, the countries of Eastern Europe, the Middle East and Asia, as well as the state of the defense industry and materiel of the Polish Armed Forces as well as the participation of Polish troops in missions and operations abroad.

KEY WORDS: *security, challenge, threat, opportunity, Republic of Poland*

Bibliografia

- A. Eberhardt, *Armed Conflicts in Georgia: the Russian Factor*, [w:] A. Eberhardt, A. Iwashita (eds.), *Security Challenges in the Post-Soviet Space. European and Asian Perspectives*, Warsaw-Sapporo 2007.
- A. Gostyńska, R. Parkes (eds.), *Towards a V4 Position on the Future of Europe*, Warsaw 2012.
- D. Kałan, *East of Centre: Can the Visegrad Group Speak with One Voice on Eastern Policy?*, "Policy Paper" No. 5/53 (2013).
- R. Kołatek, *Sukces bez strategii na przyszłość. Próba oceny pięciu lat obecności Polski w Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” nr 6 (2009).
- C. Levinsson, *The Long Shadow of History: Post-Soviet Border Disputes – The Case of Estonia, Latvia, and Russia*, "The Quarterly Journal" No. 5/2 (2006).
- M. Madej (ed.), *Cooperation on security in Central Europe: sharing V4 experience with the neighboring regions*, Warsaw 2010.
- Majchrzak, *Typologia zagrożeń*, [w:] A. Antczak (red.), *Europa – bezpieczny kontynent? Potencjalne źródła zagrożeń bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2011.

- J. Wojnarowski, *Współczesne wyzwania i zagrożenia dla systemu bezpieczeństwa państwa*, [w:] Z. Piątek (red.), *Narodowy system pogotowia kryzysowego*, Warszawa 2007.
- R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008.

Teodor Filipiak

Wartości i reguły kultury prawnopolitycznej w zderzeniu z porządkiem normatywnym

SŁOWA KLUCZOWE:

kultura polityczna, zachowania polityczne, dobra polityka

STUDIA I ANALIZY

*Remember – almost doing in politics and
law is no better than not doing it at all¹*

*

Wartość ma związek nie tylko z poznaniem, lecz także z uczciwością i działaniem. Nie ma filozoficznej refleksji bez zasadniczej przebudowy uczciwości i życiowej praktyki [...]. Oderwanie człowieka od wartości to wyrzeczenie się wszystkich bez wyjątku możliwych zamiarów – wyrzeczenie, które przyszłość zastępuje wielką pustką, jak gdyby przygotowywało bliskie nadejście śmierci, a śmierci politycznej w szczególności. Uporządkowane wartości są, bowiem wartościami tego świata [...]. Lecz wprowadzony przez refleksję i poznanie porządek wartości nie jest wprowadzony raz na zawsze. Ważne jest też właśnie wprowadzenie prawdziwej hierarchii wartości – wśród wszystkich wartości².

¹ Współczesna formuła angielska – „pamiętaj, że wcale nie jest lepiej pozornie robić coś w polityce i w prawie, aniżeli nie zrobić tego w ogóle” – [tłum. własne – T.F.].

² S. Weil, *Kilka przemyśleń dotyczących pojęcia wartości*; Dzieła, Poznań 2004.

Kultura i metoda

Chciałbym zaznaczyć od razu na wstępie, iż ważną rolę w procesie tworzenia oraz stosowania prawa pozytywnego należy wyznaczyć w kulturze prawnej, która będąc istotną częścią świadomości społecznej i biorąc także pod uwagę realizację i doświadczenia w sferze regulacji prawnej – kultura ta może być swoistym pomostem między dziedziną normatywną a praktyką prawa, jego efektywnością indywidualną i publiczną; pomostem między realną polityką a sprawami gospodarczymi. Nie są to problemy bez znaczenia, mające także walor aktualny, dlatego zostały one wybrane, jako przedmiot penetracji w niniejszej publikacji.

Jak w dalszych rozważaniach postaramy się wykazać istnieje ważna racja, aby sprawie kultury politycznej i prawnej poświęcić więcej uwagi, gdyż była – oraz w zasadzie jest do dziś – kwestią w poważnym stopniu zaniedbaną, stąd też nie odgrywała niezbędnie koniecznego wpływu na życie społeczne i relacje międzyludzkie, które nabierały w szczególności obcych cech, którym nadawano nie charakter stosunków społecznych, ale takich, jak stosunki między towarami. Natomiast większość badań społecznych i politycznych poświęcano problemom mechanizmów wykonywania władzy, samej polityce [ale nie w relacjach międzyludzkich i obywatelskich]³, lecz formalno-prawnym strukturom państwa, działaniom partii politycznych itp., kładąc w istocie nacisk na pozytywną wykładnię powyższych kwestii; w niedostatecznym zaś stopniu przedstawiając ich analizę krytyczną, jak również wykorzystując inteligencję, jako ludzką zdolność do manipulowania opinią publiczną. Ten stan rzeczy powodował i nadal powoduje powstanie **swoistej dysproporcji między potrzebami kultury politycznej i prawnej, także kultury obywatelskiej, a twardym, nieraz brutalnym sprawowaniem władzy**. Ta dysproporcja może wszakże się zmniejszać lub powiększać w zależności od świadomości społecznej ludzi, od mniej lub bardziej skutecznych czy wręcz niedemokratycznych metod rządzenia; lecz takie lub inne jej narastanie zależy nade wszystko od wartości i standardów kultury politycznej i prawnej – stąd bierze się nasz pozytywny nacisk na kulturę, na istotę człowieka i na kształt współczesnego społeczeństwa. Ale też błędem byłoby sprowadzanie tego zagadnienia tylko do proporcji **ilościowych**; a aspekty kulturowo-polityczne mają właśnie wymiar **jakościowy**.

³ W sprawie koncepcji obywatelstwa por. J. Raciborski, *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, zwłaszcza rozdz. IV pt. *Obywatelstwo jako tożsamość*, a także część pt. *Stawianie się obywatelem i kwestia legitymizacji*, Warszawa 2011, s. 157 i 183.

W prawoznawstwie można też zauważyć z jednej strony pewien istotny brak zajmowania się kulturą prawną czy nie wypowiedzania się na ten temat, z drugiej zaś – to właśnie nie gwarantuje dostatecznego miejsca i znaczenia tej kultury w procesie prawotwórczym i empirycznym. W takich warunkach wartości i standardy kultury prawnej, ich odbicie w sferze „czysto” normatywnej zależą między innymi od teoretycznego podejmowania powyższych zagadnień, jak i od aspektu prawnopolitycznego, zwłaszcza w stanowieniu i działaniu, w funkcjonowaniu norm prawa pozytywnego. Pewne wyniki prac badawczych oraz wynikające z nich wnioski mają też wartości *de lege ferenda*, które mogą być ważnym komponentem w tworzeniu i stosowaniu prawa. Nie oznacza to bynajmniej, iż chcielibyśmy przedłożyć tu opracowanie doskonałe, poniekąd wzorowe, czy też w pełni wyczerpujące. Ale tak się jednak sprawy nie mają, gdyż formułujemy tu pewne wskazówki, koncepcje i pojęcia, które mogłyby być jeszcze zawsze pogłębione. W takim sposobie podejścia do reguł i wzorów kultury prawnej zawiera się też pewna **zasada heurystyczna**, którą w toku naszych rozważań chcielibyśmy wydobyć na jaw. Ponadto – tradycyjne formy i zwyczaje wcale nie muszą stanowić dotkliwie odczuwalnej bariery dla rozwoju człowieka i jego myśli, jeśli zaś składają się one na pewną całość rozwoju społeczeństwa i procesów kulturowo-politycznych, to oddziałują tym samym na podejmowane dziś innowacje społeczne i ekonomiczne. Dlatego np., w naturze Greków „obyczaj nakazywał cenić wieniec olimpijski wyżej, aniżeli znaczniejsze zwycięstwo w bitwie [lub sukcesy w polityce]. Wszelako pozostaje rzeczą zadziwiającą, jaki użytek czynili Grecy z namiętności [...] i jak z niej potrafili korzystać, aby zamiast szkodzić, stawała się ona raczej źródłem pięknych i wielkich uczuć oraz idei.”⁴ Być może, podobne przykłady trudno jest znaleźć w czasach nowożytnych jak również bliskim nam we współczesnych kulturach Europy; tym można, przeto tłumaczyć w znacznym stopniu nierównomierność zainteresowań sztuką, [która według Greków oczyszczała i wysubtelniała zmysłowość, powstrzymywała też ich od błędzenia na manowce], walką olimpijską i polityką.

Jest to zagadnienie ważne dla historycznych badań, ale może być ono także bardzo doniosłe dla analizy współczesnej oraz oceny, co do przyszłości stanowionego prawa, zwłaszcza doniosła jest ustawiczna konfrontacja [i pewna kontrola] wartości kultury prawnej z doraźnym systemem prawa, które nie może być pojmowane w sposób wąsko utylitarno-

⁴ W. von Humboldt, *Wybór pism z teorii poznania, filozofii dziejów i filozofii języka*, Warszawa 2002, s. 78.

-jurydyczny. Jest to też punkt widzenia reprezentowany przez Barry'ego Hindessa. Ważniejsze jest w tym miejscu jednak to, że „ścisłe powiązanie zdolności i legitymizacji w koncepcji władzy i prawa, jako funkcji zgody – sprawia, iż zastosowanie jej w jakimś szczegółowym kontekście niezmiennie rodzi pytania o fakty i wartości. To właśnie połączenie faktów i wartości jest jedną z przyczyn, dla których łączy się władzę i prawo z właściwym jej **odrębnym** zbiorem wartości społecznych, politycznych, moralnych i etycznych”.⁵

Innymi słowy – w podjętych analizach nie tyle dążymy do rozwiązania problemów kultury prawnej i politycznej, czy zagadnień struktury i funkcji prawa pozytywnego; nie dajemy też ostatecznych odpowiedzi, ile stawiamy pytania, jakie są wzorce i normy zachowań podmiotów politycznych, jak rozwiązują to nauki prawno-polityczne, historyczne czy socjologiczne. Jaki wreszcie wyodrębniają przedmiot swych badań? Dążymy też do sformułowania poglądów bądź przekonań kierunków badawczych, zdając sobie wszakże sprawę, że ciągle natrafiamy na liczne fakty społeczne i prawne, na pewną liczbę funkcjonujących ludzi i instytucji, w których uwidaczniają się zarazem zjawiska „czysto” prawne, ale też gospodarcze, kulturowe lub religijne. Te obszary badań powiązane są wzajemnie ze sobą, lecz równie dobrze związane są z prawem pozytywnym, z jego poszczególnymi dziedzinami; powiązane są też z moralnością ujętą w ramy organizacyjne [tzw. moralność normatywna], lub też z moralnością utrwaloną w zwyczajach i tradycjach. Jedne zasady kultury prawnej i obowiązującego porządku publicznego są po prostu chwalone, oceniane pozytywnie – inne zaś są krytykowane, jedne mają oblicze polityczne, drugie prywatne, osobnicze; bądź też dotyczą klas i grup społecznych, inne natomiast węższych społeczności czy rodzin, bądź w końcu tylko poszczególnych jednostek ludzkich.

Gdy jest mowa o tych problemach, sugerowałbym oprócz posługiwania się kategoriami specyficznie ekonomicznymi oraz politycznymi uwzględnić szerzej interesy kulturalne, prawne i moralne, które w niniejszym opracowaniu w pewnym tylko zakresie występują. Rzecz w tym, że bodźcem do pewnych uzupełnień może być rozdział w pracy Hermana Kantorowicza pt.: *Law and Law*, z którego zaczerpnąłem poniższy wywód, chyba niezbędny, aby go umieścić tutaj [tłumaczenie moje – T.F.]. „[...] Niektóre działania jednostki ludzkiej możemy uznać za zgodne zarówno z odpowiednimi zasadami moralności, jak równie dobrze z zasadami prawa [*rules of law*]. Wszakże jest niemożliwym, aby te same zasady

⁵ B. Hindess, *Filozofia władzy – od Hobbessa do Foucaulta*. Warszawa–Wrocław 1999, s. 36.

prawa należały w tym samym czasie do wielkiego systemu społecznego czy też moralności, – od kiedy bowiem zdecydowaliśmy się zdefiniować moralność w sposób, który pozwala jej być odniesionym do wyróżnionych i odmiennych grup zasad [*body of rules*].” Stąd jesteśmy zobowiązani zdefiniować od nowa moralność, nie dla innej przyczyny, ale właśnie dla przeprowadzenia analizy [*sake of analyzing*]; w obrębie jawnych konfliktów historii Państw i Kościołów, wedle której **to samo działanie było odbierane, jako legalne a nie moralne, albo też moralne, lecz nie legalne.**⁶

Wszystkie te ujęcia, zasady czy interpretacje powiązane są z ideami wartości ekonomicznych i prawnych, lub też wyrażają interesy różnych osób prawnych i publicznych obecne są też w tych instytucjach zasady użyteczności, gromadzenie i posiadanie majątku bądź nawet pewnego zbytku w zachowaniu czy spożyciu konsumpcyjnym. Te idee i zasady moralności człowieka nie tylko są ze sobą powiązane – jak mówiliśmy wyżej – ale ponadto instytucje prawne i polityczne mają doniosły aspekt „wzorcowy”, zespolone są z zadaniem systemem wartości, są też ważną próbą ukazania aksjomatyzacji prawnej i politycznej a także źródłem świadomości społecznej, należącej nie tylko do interesów materialnych czy porządku prawnego, ale nade wszystko do porządku kultury prawnopolitycznej, moralności lub wartości etycznych. Ta praktyczno-polityczna wersja egzystencjalna, – o której jest tu mowa – wykazuje jednak pewne zbieżności z koncepcją egzystencjalizmu filozoficzno-prawnego, chociaż ta ostatnia ma wyraźną tradycję scjentystyczno-pozytywistyczną, pozostającą w istocie **poza** zjawiskami kulturowymi i politycznymi, które przecież mocno wrosły w intelektualną kulturę prawa, państwa i społeczeństwa naszych czasów.

Pominiemy teraz, ważką stronę kultury prawnej, jako „inżynierii społecznej”, przyczyniającej się do podnoszenia prestiżu i wartości funkcjonalnej prawa pozytywnego, które powinno wносить do życia publicznego porządek i ład oraz **poczucie bezpieczeństwa obywateli**; wtedy bowiem, jeśli łączą się one ze strukturą tej kultury, a nie tylko z ogólnymi stronami formalizacji stosunków międzyludzkich. Wówczas można traktować kulturę prawną, jako **istotną próbę przerzucenia pomostu między przeróżnymi uregulowaniami prawnymi a niesformalizowanymi standardami kultury prawnej**. I taki związek, jako społecznie pożądany i uzasadniony powinien mieć miejsce wtedy zmniejszając się bądź też zanikając ujemne dysfunkcjonalne strony prawa stanowionego przez instytucje władzy pań-

⁶ H. Kantorowicz, *The definition of law*, Cambridge, The University Press 1958 s. 42.

stwowej; gdyż działają wtedy **wbudowane** w mechanizmy władzy i porządek prawny – zasady i reguły wspomnianej już kultury prawnej.

Bardziej interesująca jest natomiast w tym miejscu sprawa ocen moralnych odniesionych do konkretnego porządku prawnego, które jak dowodzą tego jedni są rzeczą złą; i na odwrót – oceny te uznawane są za celowe i uzasadnione, jak twierdza inni teoretycy. Sprawa ta nie jest tak trudna w sferze abstrakcyjnych ujęć, ale staje się bardziej złożona, gdy odniesiemy ją do praktyki prawno-politycznej. Wówczas może dochodzić do przeceniania ocen moralnych i zachowań grup ludzkich opowiadających się za takimi ocenami; ale nieuwzględniającymi konkretnych układów historycznych, jak i trudnych do ścisłego ich zdefiniowania. A wtedy ambicje moralne i polityczne mogą okazać się w konkretnej sytuacji tworem irracjonalnym i nieprzydatnym, otwierającym też dowolność postępowań i zachowań ludzkich. Z tego punktu widzenia w pełni sensowne jest powiedzenie, że wiele problemów w danym systemie prawnym oraz w poszczególnych zachowaniach grup i sił społecznych sprowadza się do czystego moralizowania i wypowiadania sądów moralnych, ocen wartościujących oderwanych od konkretnych warunków historyczno-społecznych. Historiografia romantyczna w Polsce, być może interesująca w kulturze indywidualnej, w świadomości osobniczej, ale „niestojąca też w proporcji do stosunku sił, powinna była być przez przywódców narodu powściągnięta, nie zaś rozdmuchana”.⁷ Te powyższe rozważania nie pogłębiają wszakże naszej wiedzy w zakresie działania struktur prawnych i społecznych, ani też nie przyczyniają się w rzeczy samej do wpływu i realizacji kultury prawno-politycznej w określonych warunkach miejsca i czasu ani też w doskonaleniu porządku normatywnego.

Jeśli chodzi natomiast o istotne rezultaty formułowane wobec kultury prawnej, jako ważnej kategorii społecznej, to od strony jakiegoś **negatywnego** naświetlenia tych zagadnień, mówi się o wykluczeniu [*locked out*] ze społeczeństwa, z porządku prawno-publicznego niektórych grup społecznych, które z przyczyn wydarzeń obiektywnych [np. brak dóbr materialnych i świadomości], albo też subiektywnych, niejako same nie interesują się sprawami polityki i mają *hedonistyczne* nastawienie w odniesieniu do uczestnictwa w systemie politycznym, jak i do zetknięcia się z kulturą prawną i polityczną.⁸ Ujmując natomiast rzecz od strony **metody** kultury prawnej, należy zauważyć, iż wiąże się ona z pewnymi zasadami socjologii i psychologii; może mieć też pewne znaczenie dla wielu dyscyplin praw-

⁷ A. Bocheński, *Dzieje głupoty w Polsce, Pamflety dziejopisarские*, Warszawa 1996, s. 265.

⁸ Por. Th. Roszak, *The making of Counter-Culture*, New York 1969, s. 77.

nych – wówczas właśnie uwidacznia się jej charakter interdyscyplinarny, występujący w dziedzinach „pogranicza” z tymi dyscyplinami prawa, które zajmują się regulacją stosunków gospodarczych, społecznych lub kulturalnych. Powyższe założenia [właśnie, co do metody] znajdują się poza metodą formalno-dogmatyczną, która wszakże odegrała w historii pozytywną rolę np., w kwestii badania źródeł prawa, wykładni oraz systemu prawa – dopracowując się istotnych wartości w tych zakresach, ważkich również dzisiaj w stosunkach społecznych i prawnych. Nawiązując do formuły Umberto Eco można powiedzieć, że *tekst niniejszy mówi o tym, o czym właściwie mówi, ale nie mówi o tym, o czym w rzeczywistości nie mówi*. Nie chodzi tu tylko o mniej czy bardziej błyskotliwą tezę, lecz o to, iż badając zakreślone niżej problemy – ukazujemy kulturę polityczną, jako zdefiniowany sposób wiedzy, jak i praktykę rządzącą się określonymi standardami i regułami.⁹

Niemniej jednak powstaje ważne pytanie: czy i jakie miejsce zajmują badania nad kulturą prawnopolityczną? Rozwiązanie tej kwestii w sposób pełny jest niemożliwe, ale można jednak pokusić się o zwrócenie uwagi na następujący motyw. Otóż kulturę prawną i polityczną pojmujemy w naszym ujęciu, jako standardy i wzory zachowań zarówno w wymiarze indywidualnym, w zachowaniach danych jednostek ludzkich, ale i poza ich obrębem [np. grupy społeczne, elity władzy], w relacjach między tymi grupami lub też we wzajemnych stosunkach między podobnymi lub różnymi zachowaniami. W tym ostatnim przypadku działają mniejsze lub większe zespoły, które charakteryzują się w ramach różnych poziomów nie tyle wspólnymi poglądami na stosunki polityczne, ile w istocie rzeczy tworzą bądź oddziałują twórczo na daną rzeczywistość społeczną. Przy czym – ogólnie twierdząc – są to z reguły działania czy postępowania ludzi, którzy przestrzegają norm prawnych lub tradycyjnych zwyczajów społecznych, uznając to za właściwe lub w rzeczy samej za praworządne [w węższym określeniu], albo też dochodzi do łamania tych norm i reguł – takie, bowiem zachowania nazywane są nielegalnymi lub podejmowanymi w partykularnych celach. Podejmowane tu badania nad wzorami i standardami kultury politycznoprawnej [jak również przez innych autorów] w naszym rozumieniu – są jednym z bardzo ważnych elementów, pozwalających na poznanie mechanizmów działania ustrojów społeczno-politycznych, w większym stopniu na odkrywanie ich aspektów istotowych.

⁹ Por. A. Delorme, *O normach politycznych*, „Studia nauk politycznych” 1979, nr 2, s. 117 i n.

Analogiczna sprawa występuje we wzajemnych stosunkach wiedza, nauka o kulturze polityczno-prawnej i sprawowanie władzy, jednakże należy rozumieć te określenia: nauka i władza w węższy sposób. Relacje te nabierają cech szczególnych, wtedy, gdy władza nie jest celem samym w sobie, lecz dzięki tej kulturze – **władza staje się wartością ogólnopubliczną**, wystarczającą silną i kompetentną, aby podejmować określone funkcje gospodarcze, społeczne i wychowawcze oraz zajmować się ich rozwiązywaniem. Ujawniające się w tych procesach pewne trudności zminimalizują też chęć dążenia do „żądzy władzy”, ale rolę w jej mechanizmach będą wówczas odgrywać inne bodźce, wymagające też zawodowego przygotowania. Przeto wymogi i reguły kultury prawnopolitycznej zakładają, iż nauka o tej kulturze i mechanizmy władzy mogą być, i w rzeczy samej być muszą fundamentalnymi wartościami w strukturach państwa i społeczeństwa. W tym ujęciu oczywiście władza obejmowałaby **różne wartości wyróżnione z całości kultury**, będącej tu przedmiotem analizy, – czyli wartości o urozmaiconych standardach. Przyjęcie tego poglądu nie może być też rozumiane w tym znaczeniu, że w „systemie” władzy w jej merytorycznym i technicznym wykonywaniu znikną wszelkie różnice, dotyczące stopnia kompetencji i fachowości bądź skali, rozmiaru posiadania władzy przez różne grupy polityczne, stąd też mogą ujawniać się pewne różnice w zakresie wykonywania władzy w jej sprawowaniu na „co dzień”. Ważną rolę powinny w tych wzajemnych powiązaniach odgrywać wartości i reguły kultury polityczno-prawnej. Nie ulega, zatem żadnej wątpliwości, że w **nowoczesnej** rzeczywistości istota gatunkowa, jaką jest człowiek oraz wartości i zasady odbiegają znacznie od postaw afirmowania osobowości ludzi, i to ich właśnie depersonalizuje, wpływa też na niemożność kształtowania własnych losów. „Nie wiadomo właściwie – jak stwierdza socjolog I. Krzemiński – jakie wartości stanowią podstawę obrazu Polski i świata [...] bo przeważa prowokacja i polityczna gra tymi wartościami, a nawet gra ludźmi.”¹⁰

Są to sprawy niesłychanie ważne, gdyż w normach i „ustandaryzowanych” w pewnym stopniu zobiektywizowanych wzorach tej kultury – odbijają się cechy systemu społeczno-politycznego, które przy jej pomocy dają się opisać i wyjaśnić, jaki typ kultury prawnopolitycznej jest właściwy dla danego systemu. A jeśli faktycznie brak tej właściwości, to, co należy zmienić lub jaki typ kultury stworzyć na nowo oraz zastanowić się jak te reguły i wartości wkomponować w ten system, naruszając nieraz

¹⁰ I. Krzemiński, *Powoli zmienia się model konserwatyzmu*, Forum – tygodnik dziennika Polska, 8 lutego 2013, s. II.

jego treść. Wynika to, bowiem z wzajemnych powiązań ustroju i kultury, jak i te funkcje, ich różne aspekty muszą być ciągle studiowane; innymi słowy jest to problem metody badawczej.

A zatem **główna teza niniejszych rozważań** jest następująca: nie zwracając uwagi na liczne interpretacje i uprzedzenia, co do prawa pozytywnego, trzeba jednak dostrzec, że wartości i reguły kultury prawne, jako swoistej inżynierii społecznej odgrywały i odgrywają zasadniczą rolę w nowoczesnym tworzeniu i stosowaniu prawa. Idzie tu przede wszystkim o przeciwstawienie się temu zmaterializowanemu światu i ukazaniu roli znaczenia oraz wartości ogólnoduchowych, które po części poszły dziś w zapomnienie, po części zaś podlegają niefortunnym interpretacjom usiłującym wtłoczyć zasadę płaskiego materializmu w konstrukcje prawne i polityczne.

Jest, bowiem w poznawaniu świata społecznego tak, iż patrzymy na tę samą rzeczywistość społeczną i polityczną przez „wiele okien”, co przyczynia się nie tylko do pogłębienia badań i interpretacji, ale – być może do rzeczywistego dialogu, jednakże nie dialogu głuchych, między różnymi ujęciami oraz wizjami. Wszakże pod jednym warunkiem, że spojrzenie każdego z nas jest spowodowane dążeniem do prawdy i nie jest ograniczone pod względem ideologicznym, chociaż w szerszej perspektywie poznawczej może być mniej wartościowe. Fundamentalną, przeto zasadą i wartością wszelkich badań naukowych i zachowań społecznych człowieka jest, bowiem to:

- a) w rzeczach najbardziej istotnych zgodność bądź wnikliwe dochodzenie do niej,
- b) w innych ważkich kwestiach idzie o zachowanie własnych poglądów oraz uznanie wolności badawczej i politycznej człowieka,
- c) a we wszystkich zjawiskach przyrodniczych i społecznych – dążenie do prawdy i szacunku dla bliźniego oraz umiowanie wolności.

*

Nauka o kulturze prawnej i politycznej nie stara się raczej mówić o strukturach społecznych, państwowych czy politycznych, ani też nie zajmuje się bardziej chronologią faktów historycznych, i ich ideologiczną interpretacją, lub ich przekształceniami, ale przedmiotem badań tej nauki są głównie zjawiska polityczne i społeczne [publiczne], wzory zachowań obywateli [kultura obywatelska] oraz sądy dotyczące tego jak władza powinna być sprawowana oraz dbałość w tej sferze o techniki

i środki wykonywania władzy, jak również – *last but not least* – nauka ta bada wzajemne relacje i korelacje władza–obywatele. Metoda w tej dziedzinie zasadza się dzisiaj na realności powyższych zjawisk i na ich zrozumiałości. W polu zainteresowań nauki o kulturze prawnej i politycznej są także fakty i zdarzenia, jak i odnajdywanie w nich pewnego rodzaju uniwersalności oraz spoistości, stara się ta nauka zrozumieć w szerszych, ogólniejszych wymiarach zdarzenia i zachowania ludzi, dzięki czemu staje się wręcz rozsądna i użyteczna społecznie. W tym kontekście warto natomiast zwrócić uwagę na to, że nauka ta jest w pewnych granicach zbliżona zarówno do historii, jak i socjologii.

W tym kontekście trzeba jednak zauważyć, że problem stosunków zachodzących między kulturą prawną i polityczną, jako nauką a tą kulturą, jako polityką lub wręcz „czystą” sferą polityczną – może przyczynić się do wyjaśnienia fałszywego rozumienia polityki lub wręcz kryzysu w stosunkach społecznych w XIX wieku. Można, zatem powiedzieć, że historia polityczna, jak i wiedza o polityce nie były i nie są jeszcze dokładnie oddzielone od stosowanej polityki – inaczej formułując: od uprawianej „sztuki polityki” bądź „filozofii politycznej”. W czasach współczesnych próbuje się wyodrębnić z grubsza biorąc dwie interesujące wszakże dziedziny, tj.: kulturę politycznoprawną, jako **dyscyplinę naukową**, – która jest w mniejszym stopniu sztuką i filozofią polityki, – ale zajmującą się też bardziej problemami merytorycznymi i „technicznymi” w sferze stosunków i zjawisk społeczno-politycznych oraz prawnych. Aby przeto stosowana kultura, jej wzory, była prawidłowa i „dobra”, muszą też być dobre, godne człowieka, nie zaś złe zachowania polityczne elit władzy i obywateli. Jeśli zatem nauka o kulturze politycznej ma spełniać swoje funkcje, cele i zadania, to musi być przede wszystkim podporządkowana przesłankom wolności, wyznawać „wolność nauki” od kapitału, od idealizmu czy wręcz fideizmu. Nie może być zwłaszcza podporządkowana doraźnym potrzebom polityki, ale musi być **rodzajem dyskursu** politycznego, a nie powinna być propagandą lub ideologią. Nauki o kulturze prawnej i politycznej, ani moralności, ani też zasad etyki nie można **zadekretować**, i żądać od ludzi, aby jej wartości i standardy były przestrzegane tak jak normy prawa pozytywnego. Jest, więc jasne, że kultura prawno-polityczna, ani też wiedza należąca do tych dziedzin nie może być dziełem „sztuki polityki”, gdyż ma ona swą historię, swą specyficzność semantyczną, jak i swoje wartości i standardy.

I na koniec – droga między pisaniem a opublikowaniem tekstu jest w istocie nierzadko bardzo długa. I tak też jest w dzisiejszych warunkach, ale to powoduje, że pisze się w istocie na własny użytek, a nie na użytek

polityczny czy ideologiczny, ani też nie na „sprzedaż”. Ma to dla mnie wszakże taką wartość, że stawia wyższe wymogi subiektywne dla każdego Autora, jak również dla źródłowego poszukiwania oraz dochodzenia do naukowej obiektywności, a nie tylko obiektywistycznej postawy wobec społeczeństwa i człowieka.

O co właściwie chodzi, gdy pytamy o pojęcie „kultura prawna”?

W poprzednich rozważaniach nie zostało to pojęcie wyraźnie sformułowane, chociaż nie było ono całkowicie niezauważalne i – jak sądzę – używaliśmy go w sposób poprawny, natomiast pytanie powyższe nie posiada bynajmniej charakteru marginesowego i odpowiedź na nie może ukazywać istotny wpływ oraz logikę wartości kulturowych na kształtowanie i stosowanie prawa pozytywnego w życiu indywidualnym i społecznym, jak również wywiera ważki wpływ na kierunki rozwoju tego prawa. Analizując poniżej te problemy zasadne jest przeciwstawienie się zarówno idealizowaniu prawa, które poprzez samo w sobie, jeśli trzeba postępowanie w życiu politycznym, co jest pożądane i polecane przez to prawo, określane też, jako dobro publiczne, które jest absolutyzowane, i któremu obywatele winni się z góry podporządkować, i z drugiej strony błędem byłoby traktowanie prawa, jako „absolutnego zła”, przynoszącego społeczeństwu same rozkazy, ograniczenia lub nieszczęścia, gdyż prowadziłoby to do rozwoju kierunków anarchistycznych.

Istnieją, zatem wszelkie racje, aby problematykę kultury prawnej – w szerokim tego słowa znaczeniu – ujmować, jako szereg takich spraw, które mają niezwykle ważne **implikacje społeczne** i polityczne, jak również teoretyczne; albo inaczej, kultura prawna jest istotnym komponentem, gwarantującym wysoce możliwy **ład społeczno-prawny**, to jest pewien zrozumiały dla obywateli porządek w zjawiskach publicznych, prawnych i politycznych. A tym samym nie jest ona celem w sobie, lecz tylko środkiem do osiągnięcia głównego celu, dla którego sprawy człowieka, gwarancje prawne i polityczne, są sprawami centralnymi. Jak powiedziałem idzie tu przecież o problemy merytoryczne, ale tym bardziej chodzi tu także o metodę podejmowania rozważnych sugestii badawczych.

W dziejach narodów cywilizowanych toczono liczne spory na temat, czym jest prawo pozytywne, a zwłaszcza **jak należy rozumieć standardy kultury prawnej**, zasady polityczne i moralne, o jakie chodzi miary ich wyróżniania [urzędowo-instytucjonalne czy społeczne] oraz na czym

polega ich merytoryczne znaczenie? Z różnych określeń prawa czy też kultury prawnej można wyodrębnić **pewne stałe komponenty**, zasady prawa, które przeniknęły do świadomości „narodów cywilizowanych” i które stały się też ważnym czynnikiem rozwoju stosunków gospodarczych i społeczno-politycznych, jak i znalazły w końcu swój oficjalny wyraz w licznych dokumentach prawa pozytywnego, które uważane są dziś za podstawowe źródła współżycia społecznego i systemu porządku politycznego – tak, aby we właściwy sposób układały się wzajemnie stosunki między ludźmi w trakcie społecznego procesu podziału pracy. I właśnie tego procesu nie można ani przekreślać ani też zahamować [choć można ustawicznie ograniczać rządzenie sprawami ludzi w państwie i dziedzinami życia publicznego przy pomocy regulacji prawnych], jeśli chce się zarazem rozwijać właściwie pojmowany ustrój demokracji liberalno-obywatelskiej.

To w konsekwencji pozwala lepiej zrozumieć nie tylko warunki społeczne, w których powstaje prawo pozytywne i reguły kultury prawnej, ale też – jeśli nie głównie – poznać jej znaczeniową i logiczną postać w odniesieniu do funkcjonalnych i sprawnych działań ludzkich, jak i dokonywać ocen i wyborów nie na podstawie ocen „czysto” partykularnych. **W tym wszystkim znaczącą rolę może też odgrywać i to, że są takie rzeczy i problemy, jak na przykład stanowienie i stosowanie prawa oraz jego interpretacje, które nie mogą być przedmiotem gry politycznej.** Nie jest w tym przypadku istotny „duch prawa”, jego zawartość treściowa, ale przybiera ono nieraz postać subtelnej ideologii, wtedy, bowiem można **naginać prawo do praktyki politycznej**, do celów partyjnych bądź wreszcie do statusu społecznego czy posiadanych przywilejów materialnych. Jeśli zaś takie sytuacje zaistnieją to kultura prawna stanowi ważką wskazówkę, aby oczyścić **prawo i naukę o kulturze**, od ideologii i polityki, jak i nasycić te dziedziny standardami o znaczeniu bezpośrednio poznawczym, które dadzą się lepiej zweryfikować bądź sfalsyfikować w oparciu o kryteria i cechy prawdziwości czy też fałszywości. Należy także w tym kontekście podnieść to, o czym pisał Arystoteles w *Metafizyce* – A2: „mądrością [...] winna być nauka, która spekuluje nad pierwszymi zasadami oraz pierwszymi przyczynami”.

Przyjmując historyczne miary, zwrócić się trzeba przede wszystkim do wielu klasycznych myślicieli, którym szczególnie zawdzięczamy to, że potrafiliśmy korzystać z ich dorobku naukowego, że ciągle uczymy się od nich analizowania i pewnym stopniu rozwiązywania kwestii społecznych, państwowych, moralnych czy też politycznych, pozwalających, bowiem unikać brutalnej walki politycznej. Chociaż trzeba wyraźnie wskazywać

na metody wskazywane w reżimach autorytarnych i wodzowskich eliminujących z pola widzenia demokratyczne prawa obywateli, w odróżnieniu od dobrodziejstw demokracji, wskazującej przede wszystkim na liberalne style rządzenia. Tak np., Marek Tulliusz Cyceon uznaje te różnice za najistotniejsze wartości. I w tym ostatnim przypadku nie ma miejsca na silną i niekontrolowaną władzę. Wystarczy porównać rację jednych i drugich, aby „zrozumieć jak nisko tamci upadli. Z jednej strony mamy przypadkową zbieraninę głupców i straceńców, z drugiej zaś dobrowolne i niezwykciężone, demokratyczne oddziały sformułowane w Italii. Nasze są właśnie miasta i osady; Katylinia ma tylko wzgórze i lasy [...] tu skromność – tam zuchwałość; tu dobre obyczaje – tam rozwiąłość; tu rzetelność – tam oszustwo; tu prawość – tam występki; tu umiarkowanie – tam szaleństwo; tu szlachetność – tam podłość; tu wstrzemięźliwość – tam rząda zaszczytów i władzy. Dodajmy jeszcze, że sprawiedliwość, opanowanie, męstwo, roztropność oraz wszelkie inne cnoty zmagają się z bezprawiem, samowolą, gnuśnością, nierozwagą oraz resztą wad. Warto również przypomnieć, że dobrobyt walczy z ubóstwem; słuszną sprawą z podłością; rozsądek z głupotą; nadzieja z rozpaczą [*bona ratio, cum perditia, mens sana cum amentia, bona denique spes cum omnium rerum desperatione confligit*]...dyktatorzy budują domy wielkie niczym rezydencje bogaczy, marzą o wspaniałych posiadłościach, licznej służbie i wystawnych ucztach. Któż zaprzeczy, że w takim pojedynku z woli bogów nieśmiertelnych mnogość zalet powinna zatryumfować nad bezmiarem występków. Tak się sprawy mają rodacy! Strzeżcie zatem i brońcie swoich domostw [...].¹¹

Innymi słowy – można zajmować się polityką, badać sprzeczne interesy i konflikty, ale można zarazem być w pełni wolnym od brutalizacji życia prywatnego i publicznego, od antykultury, od zachowań złych i niegodnych; można przeciwstawiać się doraźnym interesom ideologicznym wydobywając na pierwszy plan sprawę dobra ogółu i jednostki ludzkiej – nie używając wcale języka walki oraz nienawiści wobec bliźniego. Taki sposób życia można, więc wybierać i stosować, odwołując się do pierwiastków naturalnych, nie używając zaś czystej techniki. Mówił np., o tym Benedykt XVI podczas swojej wizyty w Niemczech [2001]: *istnieją rutyniarze kościoła, którzy widzą tylko w Kościele aparat urzędniczy*.

Prowadzi to w konsekwencji w zróżnicowanych wariantach do skoncentrowania się na samym sobie, do oczyszczania się, wyzwolenia z własnych ograniczeń i nastawienie się tylko na prawidłowe działanie instytucji, jak również w życiu prywatnym oraz publicznym. Problem, więc

¹¹ Marek Tulliusz Cyceon, *Mowy przeciw Katylinii*, Warszawa 1996, s. 73.

został tu postawiony i wyraźne znajdujemy na ten temat uwagi u wielu badaczy, którzy wskazują na dewaluację funkcjonowania instytucji, którymi typowi antyhumaniści, posługują się w istocie takimi narzędziami działania, które legitymizują wyłącznie skuteczność swoich subiektywnych zasad formułowanych nierzadko na wybrany z góry użytek czy cel „inżynierii społecznej”.¹²

Kładąc wszakże nacisk na różne typy kultury polityczno-prawnej, na różnorodność ich interpretacji, nie można wszakże nie dostrzegać całościowego jej rozumienia; różne zaś subkultury polityczne i prawne winny być traktowane w ramach ogólnie rozumianej kultury społeczeństwa jako całości. Taka właśnie całościowość pojęcia kultury opisana jest w *Encyclopedia Britannica* [1991, wydanie piętnaste]. „Kultura to jest integralny wzorzec ludzkiej wiedzy, zachowań i wierzeń [...]. Na kulturę składają się zatem: idee, język, przekonania, zwyczaje, tradycje, normy zachowań, instytucje społeczno-polityczne, narzędzia i techniki, dzieła sztuki, rytuały, metody i cele rządzenia, ceremonie, jak również wiele innych zjawisk społecznych, kulturowych czy etycznych”.

W tym ogólnym pojęciu kultury na baczność uwagę zasługują takie elementy jak na przykład: sposób i styl życia indywidualnego i publicznego konkretnych społeczności; albo grupy ludzi czy klasy społecznej; aspekty te znajdują swój wyraz w przekonaniach, poglądach własnych lub nabytych, w stylach myślenia racjonalnego lub mitycznego, jak również w konkretnych działaniach, zachowaniach prawnych i politycznych. Dla Hegla natomiast cywilizacje i kultury społeczeństw były nie tylko urzeczywistnieniem „logiki dziejów”, lecz także, – jeśli nie głównie – człowiek był wytworem kultury, **faktem jednak jest i to, że kultura była i pozostaje wytworem człowieka, a jednocześnie dla każdej społeczności, dla każdego pokolenia, tym bardziej dziś kształtowanego i akceptującego najnowszą technikę – kultura jest ważnym elementem współkształtującym mentalność, świadomość narodów.**

A zatem można wyróżnić w definicji kultury prawnej także elementy jak:

1. Podstawowe wartości, wzory i reguły odnoszące się do sprawiedliwości społecznej; takie spojrzenie obejmuje również stosunki między władzą polityczną a społeczeństwem obywatelskim. Taki stan rzeczy

¹² Mówił np. A. Słonimski na Zarządzie Głównym ZLP, iż wówczas ludzie poruszają się bez sensu, pozbawieni są wartości ludzkich i kultury ogólnej. Wprost stwierdził: „mamy już dość udawania, że bydlę to nie jest bydlę”.

musi prowadzić do tego, że zwyczajy w społeczeństwie **rozumny porządek** polityczno-prawny;

2. Te relacje koncentrują się na bieżących potrzebach i decyzjach prawnych, materialnych i kulturalnych oraz nadużyciach rządów; to także aspekty, według jakich wzorów należy postępować w życiu społecznym i osobniczym [rys kultury indywidualnej];
3. W kulturze prawnej występują też określone decyzje podejmowane po starannym rozważeniu zakazów i nakazów prawa pozytywnego, takim decyzjom towarzyszy powinność, jak i przymus ich przestrzegania;
4. Istotnym elementem powyższej definicji są oceny wartościujące zasad i reguł kultury prawnej, według których nie można „z góry” zadekretować prawa pozytywnego, ale chodzi w istocie rzeczy o stworzenie odpowiednich ram i warunków dla tworzenia prawa oraz jego przestrzegania – wedle zasad wzajemnego szacunku i uczciwego postępowania bez stosowania przymusu sądów i urzędów;
5. Warunkiem kultury prawnej jest akceptacja podstawowych swobód wolnościowych i praw człowieka oraz „**wolności prawnej**” i równości w rozstrzyganiu sporów materialnych i jurydycznych. W tej właśnie praktyce społeczno-prawnej dokonuje się doskonalenie standardów prawnych i moralnych i kulturowych, jak i **przekładalności** różnych zasad, ujęć i rozważań na środki praktyczne, które w ten sposób stają się ważną częścią ogólnej **świadomości społecznej**, a zwłaszcza prawnej i politycznej – otwierając drogę do szerszego pozyskiwania różnych środowisk i grup ludzkich.

Jeśli używamy pewnych terminów i pojęć, to musimy przede wszystkim możliwie dokładnie określić ich znaczenie i sens. Odnosi się to w naszych analizach do wyrażen „kultura polityczna”, które charakteryzują się pewnymi wspólnymi, powszechnymi cechami, ale też mają odrębne znaczenie – i nie idzie tu tylko o „zabieg” natury technicznej, lecz o różne sensy semantyczne i zespół cech konstytutywnych powiązane też pewną wiedzą [nauką] poszczególnych dziedzin prawno-politycznych. Tak więc *differentiam specificam*, kultury prawnej – to sądy wartościujące, odnoszące się do systemu norm prawnych, sądy „prywatne” – indywidualne oraz publiczne formułujące czy uzasadniające zasady pewne skojarzenia dodatnie lub ujemne odnoszące się głównie do treści prawa. Gdy mówimy bądź pytamy o **definicję indywidualnej** kultury prawnej, to w takim sensie każdy obywatel może mieć swoją „kulturę prawną” – zindywidualizowaną, co do określonego podmiotu [człowieka], jak i powiązaną z przedmiotem, co jest normami prawnymi, moralnymi lub danymi kryteriami wartościowania. Wśród wielu znaczeń kultury

prawnej wyróżniamy [lub odróżniamy] też **klasę** tych cech, właściwości i zjawisk, które są typologicznie jak najbliższej systemu prawa bądź klasa tych elementów jest przedmiotowo zgodna z wzorami zawartymi w niektórych samych normach prawnych, co uzewnętrznia się w postawach prawnych i zachowaniach publicznych. Możemy wtedy mówić o pewnym organicystycznym powiązaniu jednostki ludzkiej z prawem pozytywnym, a zwłaszcza z prawem w działaniu [*law in action*]. W każdym bądź razie ten element, wymiar kultury prawnej jest ważny i szczególnie potrzebny we współczesnych dzisiejszych czasach dla konstrukcji oraz koncepcji prawa, jak i łączy się ściśle z legitymizowaniem władzy oraz problematyką kultury politycznej, gdyż zarówno jedna, jak i druga kultura realizuje się w tworzeniu i stosowaniu prawa, kultura polityczna dotyczy zaś postaw, wartości oraz zachowań politycznych we wzajemnych relacjach i korelacjach władza państwowa–obywatele.

Wedle kryteriów merytorycznych „kultury prawnej” a nie tylko formalno-prawnych, wszelkie decyzje władzy państwowej, zwłaszcza w sprawach zakazów i nakazów postępowania nie powinny być podejmowane na podstawie „swobodnego uznania” władz administracyjno-politycznych, ale taka powinna być struktura systemu odpowiednich organów państwa oraz ich funkcjonowania, aby rola obywateli i różnych instytucji społecznych była coraz większa i wywierała coraz bardziej decydujący wpływ.

Powyższe, podstawowe wartości i wzory kultury prawnej czy „kultura rządzenia” eliminują z pola widzenia złe i nierzadko „nieprzejednane” opinie, ograniczają też w pewnym stopniu „przymus państwowy”, co idzie w parze z zaakceptowaniem demokratycznego typu sprawowania władzy, którego stopniowo w dłuższym procesie dziejów uczy się coraz większa liczba obywateli. Przeto wzory i wartości kultury prawnej sprzyjają rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego i demokracji społecznej, a zarazem wzrost kultury prawnej jest jednym z niezbędnych wymogów dalszego rozwoju tak pojętej demokracji.

Ukształtowanie się reguł i wzorów kultury prawnej oraz wyodrębnienie się ich w **odrębną dziedzinę** wiedzy, która w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym odnosi się do zjawisk i zdarzeń regulowanych prawem pozytywnym.

Warto jednak pamiętać o tym, że kultura polityczna i prawna ma charakter ogólnospołeczny i to właściwie zakłada *ex definitione* – społeczny charakter człowieka, dotyczy to także różnych przejawów w stosunkach międzyludzkich. Wiąże się z tym również określone znaczenie oraz poprawne i precyzyjne używanie języka w polityce, odpowiadającego wówczas wartościom kultury politycznej. Natomiast w ponowoczesności

dzieje się odwrotnie – zarówno przy omawianiu problemów bieżących, jak i perspektywicznych, nastąpiło wiele nieporozumień, jak np., zafałszowanie pojęć, werbalnego ich używania. Współczesny język polityczny sprawia, iż przedmiotem badań, rozmyślań lub wartościowań nie jest naukowa obiektywność, na skutek czego ludzie tracą właściwy ogląd rzeczywistości, jak również możliwość racjonalnej oceny swych indywidualnych warunków i sytuacji. Złe myślenie i zachowanie może człowieka zniewalać. I nie są to tylko uchybienia w używanych kategoriach, ale powodują one jednostronne, wyraźniej mówiąc – zniekształcone przedstawienie faktów społecznych, sprowadzonych do ideologii oraz polityki. Tak, więc społeczny sens dowodów uległ istotnej zmianie, pojęcia odebrały się od ich właściwych znaczeń, a zniekształcenie terminologii uniemożliwia ludziom racjonalne czyny, ogranicza rozum człowieka, jego wolę i sensowne działania. **Takie poglądy – nierzadko ukryte – nie mogą być usprawiedliwione różnymi wersjami interpretacyjnymi, ani też subiektywnymi poglądami, że to i to jest człowiekowi wolno czynić.**

Merytorycznie zaś rzecz biorąc należy wysunąć pod adresem kultury prawnej powszechne postulaty, a mianowicie: aby kultura ta maksymalnie przyczyniła się i wpływała jednocześnie na sposoby tworzenia i stosowania prawa, aby była pośrednikiem między wolnością obywateli a porządkiem formalno-jurydycznym, aby kształtowała demokratyczne postawy i wzory zachowań obywatelskich, aby wpływała na umiejętność rozwiązywania problemów prawnopolitycznych oraz konfliktów społecznych, aby *last but not least*, wpłynęła pozytywnie na ukształtowanie prawa, na politykę jego tworzenia i stosowania, na wychowanie obywatelskie, które nie mieści się tylko w ramach prawnych, potrzebna jest również do tego ogólna świadomość społeczna i prawna, która obiektywnie i subiektywnie może być „prawdziwym uobywatelnieniem” [K. Marks]; doskonalić też umiejętności zawodowe i poziom intelektualny budowanego społeczeństwa obywatelskiego. Wówczas też będą przewyciężać sprzeczności między człowiekiem, jako osobą i jego indywidualną kulturą prawną a obywatelem państwa. Z tego punktu widzenia można też kierując się odpowiednią kulturą prawną i polityczną, **lepiej i skuteczniej analizować oraz rozwiązywać to, co daje się w zinstytucjonalizowanym prawie i polityce.** Wtedy też w dużym stopniu ograniczone zostaną próby podporządkowania prawa i sfery publicznej i społecznej wąsko rozumianym oraz doraźnym potrzebom polityki – zarówno w wymiarze krótko, jak i długotrwałym.

Karol Marks badał system społeczny i gospodarczy w XIX wieku kapitalizmu, analizował jego zasady, jak również potencjał innowacyjny.

„Wszystko, co stanowe i zakrzepłe – pisał – znika, wszystko, co święte, ulega sprofanowaniu i ludzie muszą wreszcie spojrzeć na swoją pozycję życiową, na swoje wzajemne stosunki [...] burżuazja zburzyła wszystkie feudalne, patriarchalne, idylliczne stosunki, które przykuwały człowieka do jego »naturalnego zwierzchnika«; i **nie pozostawiła między ludźmi żadnej innej więzi prócz nagiego interesu**, prócz wyzutej z wszelkiego sentymentu »zapłaty gotówką«. Godność osobistą człowieka sprowadziła do wartości wymiennej [...].”¹³ Ale porządkowanie struktur politycznych i społecznych nie może być ani wyłącznym ani też logicznym prawem kapitału. Wtedy konsekwencje tej zależności władzy państwowej są w rzeczywistości wynaturzeniem ogólnopublicznym, a funkcjonariusze określonych instytucji posiadają wówczas monopol na swe prerogatywy i style sprawowania władzy – pomimo, iż dzieje się to w społeczeństwie formalnie wolnym.

I to jest właśnie charakterystyczny rys państwa jako aparatu panowania jednej grupy czy klasy, mającego wszakże różne wymiary czy aspekty, np. ekonomiczny, polityczny oraz ideowy, co rzutuje na realny kształt społeczeństwa jako całości. Stąd wywodzi się krytyka cyrkulacji i akumulacji kapitału, lecz również jasne wskazanie środków służących do osiągnięcia radykalnej zmiany tego systemu. Transformacja zaś tego modelu gospodarki i władzy prowadzi do systemu opartego na wiedzy, do stworzenia „inteligentnych” systemów wytwarzania i rządzenia, do takich „wartości”, które zmieniają wzajemne stosunki międzyludzkie, a w sferze zaś produkcji zmieniają relacje między pracownikiem a właścicielem, jaki by on nie był. „Kapitał jest wytworem zbiorowym i może być uruchomiony tylko przez zbiorową działalność wielu członków społeczeństwa, co więcej – jedynie przez zbiorową działalność wszystkich członków społeczeństwa **kapitał nie jest więc potęgą osobistą, lecz społeczną.**”¹⁴ [podkreśl. moje. T.F.]

Działania człowieka w sferze kultury politycznej i duchowej, w instytucjach publicznych jak i w lokalnych grupach oraz środowiskach – mają swój ciężar gatunkowy, jeśli wspierają przykładem swego życia ogólne cele społeczne, wówczas stają się one bliższe autentycznemu, niespaczonemu systemowi wartości. Wydaje się bowiem, że przed wejściem do wielu instytucji państwowych można by wywiesić następujące ostrzeżenie: *temu, kto tu wejdzie – grozi utrata kontaktu ze społeczeństwem.*

¹³ K. Marks, F. Engels, *Dzieła*, t. 4, s. 416–418.

¹⁴ Tamże, s. 529.

Do powyższych rozważań należy dodać jeszcze kilka argumentów, a mianowicie: władza polityczna **sama przez się nie może być uznana za wyłącznie źródło rozumnego porządku społecznego i prawnego**, jak dowodzi doktryna „pozytywizmu” prawniczego, sprowadzająca w tym przypadku pochodzenie władzy od autorytetów, zatem ani państwa, ani też prawo stanowione nigdy nie mogą być celami samymi w sobie; natomiast ludzie tworzą ten porządek, przy czym konieczność owej **twórczości** jest do pewnego stopnia procesem spontanicznym. Dotyczy to w istocie aspektów naturalizmu oraz różnych form politycznych i prawnych będących organizacją społeczeństwa, które zabezpieczają je przed chaosem i anarchią. W tym sensie władza państwowa jest nadrzędną formą systemu polityczno-prawnego, jak i sprawdza się ona w ogóle do „systemu” jako takiego. [Dlatego też, jeśli jednostki i grupy ludzkie zachowują się wedle dodatnich, dobrych wartości oraz standardów kultury politycznej i prawnej, to porządek polityczny i jego instytucje nie sprawiają wielu problemów ani dla rządzących, ani też dla społeczeństwa w ogóle, gdyż owe [wartości i standardy] pochodzą, ich źródłem są prawa naturalne człowieka. Jeśli natomiast jednostki – obywatele wyznają **antykulturę** polityczno-prawną, kierują się w praktyce indywidualnej i politycznej celami złymi, niedobrymi lub wręcz egoistycznymi, to wtedy pojawiają się niekorzystne zjawiska w państwie, pociągające ze sobą niekorzystne lub konfliktowe zjawiska gospodarcze, polityczne i moralne, ujawnia się autorytarny typ kultury politycznej i prawnej – skierowany przeciwko rozwojowi demokracji. Dlatego powstaje w związku z tym raz jeszcze bardzo ważne pytanie: **w jaki sposób wartości i wzory kultury politycznej i prawnej, jak również poglądy uznające koncepcje naturalizmu, czyli prawa natury ludzkiej, wpływają na kształtowanie naszych myśli, idei i doktryn polityczno-prawnych.** W każdym bądź razie nie da się wytłumaczyć tych problemów przez proste i mechaniczne **odwzorowanie** danych sytuacji; nie działają tu jednak automatyczne powiązania. Tak, więc na przykład analitycy zajmujący się myślą społeczną i polityczną występuje z pytaniami: kto i dlaczego powinien posiadać władzę oraz przy pomocy jakich metod i środków powinna być ona wykonywana, czy możliwe są w mechanizmach władzy wzory i standardy kultury politycznej; oraz w końcu czy może istnieć porządek społeczny i prawny poza tym, który jest stworzony i usankcjonowany przez władzę, poza tym który zasadza się na zasadach **użytkowo-politycznych** – i w istocie rzeczy zredukowany do powyższych kilku cech; czy wreszcie istnieją jakieś wartości i cnoty, które są osiągalne tylko przez niewielkie grupy polityczne, ale w zasadzie nie przez rządzącą aktualnie większość – takie bowiem wzory i wartości,

które sprawiają, że ich wyznawcy zasługują na zdobycie, sprawowanie i oddanie władzy wedle procedur demokratycznych. Powyższe problemy bardziej z przyczyn rozbieżności, niż zgodności odpowiedzi – pozostają ustawicznie otwarte.

*

Definiując kulturę prawną wyróżniliśmy jeden z głównych jej komponentów, określiliśmy jako te „**wartości i reguły**, które odnoszą się do sprawiedliwości społecznej”. Nie jest więc moim zamiarem w tym miejscu bliższa analiza teoretycznych problemów ani też zasad aksjologii powiązanych z powyższą formułą, chce natomiast uwypuklić inne sprawy, które nas w niniejszych rozważaniach absorbują i nie są bynajmniej „pseudo problemami”. Filozofowie starożytni powiadali *fiat iustitia, pereat mundus* – niech sprawiedliwości stanie się zadość, nawet gdyby został zniszczony świat. Otóż nie jest to tylko reguła wywiedziona z intuicji człowieka, lecz wyraża ona realną myśl, że liczy się w ludzkim działaniu nade wszystko sprawiedliwość. Stąd też reguły i standardy kultury prawnej i politycznej, które nie uwzględniają w pełnym zakresie wyników i skutków działania człowieka czy większych grup ludzkich są czystą fikcją, po prostu wymysłem. W każdym bądź razie reguły kultury prawnej zawierają w sobie zobowiązanie, iż zmierzać będą do możliwie pełnej realizacji zasad sprawiedliwości. Dlatego trudno jest zgodzić się z poglądem, że należy odrzucić tę maksymę jako absurdalną i w swej treści arbitralną – a zatem niemożliwą do realizacji.

Prowadzi to nas do wniosku, że różne są i mogą też być oceny tego, czym jest kultura prawna, lub w jakim stopniu pozostaje ona w stosunku do sprawiedliwości społecznej ale **samo zwrócenie uwagi na to, iż prawo pozytywne i kultura prawna mają [lub muszą mieć] pewien wewnętrzny, metafizyczny, w pozytywnym tego słowa znaczeniu, nakaz, zobowiązanie** – pozostaje ważne i nie może być zakwestionowane. To wyraźnie pokazuje błędy środków i metod stosowanych w powyższych dyscyplinach. Tak więc, jeśli zanegujemy powyższe twierdzenia, to z reguły przyjmuje się inne kryteria realizacji prawa i kultury prawnej. I tak np., w doktrynach autorytarnych sądy wartościujące ludzką jakość zostają zastąpione przyjęciem arbitralno-universalnych wzorów, którym nadaje się cechy: społeczeństwa, państwa, narodu czy innego bytu społecznego, który sam w sobie jest celem ostatecznym, wtedy zaś poszczególni ludzie są tylko przedmiotami opartego na tych zasadach ustroju

społeczno-politycznego. W tym znaczeniu bardzo istotne jest określenie systemu wartości, którym posługuje się kultura prawnopolityczna – nie akceptując absolutnych standardów i wartości.

Jak przeto widzimy, do powyższych rozważań odnosi się ważna teza, jaką postawił Ludwig von Mises: „wszystkie główne podmioty społeczne, takie jak: narody, grupy językowe, wspólnoty religijne i organizacje partyjne – wynoszono do godności najwyższej zbiorowości, przyćmiewającej wszystkie inne i domagającej się od wszystkich **prawomyślności obywateli**, podporządkowania im całej osobowości [...]. Wiara w kolektyw jest z konieczności wyłączna i totalitarna. **Zabiega o całego człowieka**, i nie chce się dzielić nim z żadną inną zbiorowością, zmierza do ustanowienia wyłącznej, najwyższej prawomocności jednego tylko systemu wartości. Istnieje oczywiście tylko jeden sposób aby zapewnić prymat swoim własnym sądom wartościującym. Trzeba wymusić uległość na wszystkich, którzy mają inne zdanie. Zalecają w ostatecznym rachunku **użycie przemocy** i bezlitosne unicestwienie wszystkich, których potępiają jako hereetyków. [A przecież warto pamiętać], że charakterystyczną cechą wolnego społeczeństwa, jest to, że może ono funkcjonować, choć jego członkowie nie zgadzają się co do wielu sądów wartościujących. Sądy wartościujące wszystkich ludzi mają oczywiście charakter osobisty.”¹⁵

Tak więc zadaniem nauki o kulturze politycznej i prawnej jest nie tylko opracowanie [teoretyczne] niezbędnych standardów i kluczowych komponentów adekwatnych w stosunku do systemu społeczno-politycznego i ekonomicznego, do procesów jego modernizacji, ale także w poważnej mierze badanie mechanizmów, funkcji ogólnopublicznych oraz mechanizmów sprawowania władzy, które ograniczają, bądź wręcz uniemożliwiają wprowadzenie koniecznych zmian i reform. Nauka ta zajmuje się też analizowaniem sporów i konfliktów rodzących się w obrębie relacji władza-obywatele, ukazuje rolę dialogu społecznego w tej dziedzinie – ma to bowiem istotne znaczenie dla rzeczywistego funkcjonowania instytucji politycznych i gospodarczych.

Żadne społeczeństwo, żaden naród nie może istnieć bez kultury politycznej i prawnej, nie można też traktować jej jako **zjawisko sezonowe**. Pogląd ten nierzadko pojawia się w stylu myślenia pewnych państw sąsiadujących z Polską, lecz również w stosunkach wewnętrznych nieraz w skali całego społeczeństwa, w którym wciąż niedostateczna jest rola kultury polityczno-prawnej. Dzieje się to szczególnie wtedy, gdy docho-

¹⁵ L. von Mises, *Teoria i historia*, Warszawa 2011, s. 32 [podkreśl. i uwaga w nawiasie – moje – T.F.].

dzi do wewnętrznego rozdarcia między władzą i obywatelami, gdy obniża się umysłowy poziom myślenia ogólnopolitycznego na rzecz prymatu interesów partykularnych, partyjnych; wtedy też obniża się kryterium efektywności systemu państwowego i gospodarczego, jak i rzeczywiste funkcjonowanie instytucji – obniża się zatem rzeczywista polityka. Przy opisie powyższych sytuacji, zwłaszcza sezonowym traktowaniem kultury politycznej i prawnej nie można tracić z oczu takich faktów jak: powstanie Państwa Polskiego po roku 1918; odbudowa państwowości polskiej po II wojnie światowej w roku 1945; jak również – jeśli nie głównie – walka „Solidarności” o ustanowienie trzeciej niepodległej Rzeczypospolitej. Choćby przypomnienie o realizacji tych zadań i celów dowodzi nie tylko nawiązania do naszej tradycji, lecz ukazuje także iluzje posługiwania się stereotypami.

Rodzaje i typy kultury politycznoprawnej oraz mechanizmy ich stosowania

	Typizacja kultury	Różne operowanie tymi pojęciami i działaniami	Działania i zachowania ludzi
I.	Kultura prawno-polityczna jako idea i wartość. Aksjomatyzacja.	→ ←	1. Wzory zachowań w obrębie państwa.
II.	Racjonalne rozumienie, uświadomienie kultury.	→ ←	2. Normy postępowania w organizacji społeczeństwa. Różne subkultury polityczne.
	Problemy prestiżu.	→ ←	3. Reguły postępowania w odniesieniu do poszczególnych grup i klas ludzkich.
III.	Wzory tradycyjno-organicystyczne – niepisane.	→ ←	4. Zachowania w ramach kultury politycznej elity władzy.
IV.	Wyodrębnienie kultury według korzyści materialnych.	→ ←	5. Idee i założenia kultury indywidualnej.
V.	Kultura politycznoprawna, jako zespół „mechanizmów nieuświadomionych”. Wartości zmitologizowane.	→ ←	6. Kultura prawno-polityczna inteligencji.
		→ ←	7. Elementy kultury globalnej i narodowej – wybór tradycji.
	Elementy stałe		Różnorodność odniesień do danych typów kultury – elementy zmienne

Źródło: opracowanie własne.

Kultura prawno-polityczna jako zasada konstytucyjna

Istnieją jednak pewne kłopoty z usytuowaniem standardów kultury polityczno-prawnej w strukturze społecznej, które nie są tylko wyrazem zainteresowań metodologicznych, ani też nie mogą być uznane za drugorzędne. W tych kłopotach odbijają się sytuacje i powiązania współczesnych i historycznych wzorów i zachowań obywateli oraz metod i stylów sprawowania władzy. Na uwagę zasługuje więc pogląd, że w sferze polityki trzeba mieć pewien umiar (Demokryt powiedziałby: umiar we wszystkim), niezbędne jest też zachowanie jakiegoś dystansu, że niepożądane, a nawet szkodliwe byłoby w tej dziedzinie „zatrącenie” własnej osobowości. Jeśli przyjąć mianowicie powyższe poglądy, to postulowałbym w związku z tym wyróżnić trzy sprawy:

1. Wartości, wzory i reguły kultury politycznej i prawnej nie są jakąś obiektywną, istniejącą samą przez się oraz mechanicznie czy automatycznie rozwiązującą się dziedziną społeczeństwa obywatelskiego, ani też automatycznie nie regulują wzajemnych stosunków władza-porządek społecznoprawny – obywatele. Jeśliby np., przyjąć, że te wartości i wzory są czymś **obiektywno-immanentnym**, dla ustroju społecznego i politycznego, że niejako same przez się określają ten ustrój, to znika wówczas z pola widzenia kwestia walki, troski o jej realizację; nie wchodzi też wtedy do sfery społeczno-kulturowej aktywność ludzi chcących rozszerzenia tej dziedziny, dbających także o właściwą realizację demokratycznego typu kultury politycznej. Przy czym równie ważne są tu **motywacje** społeczne, polityczne lub moralno-etyczne, które związane są z różnymi typami kultury i subkultury politycznej i prawnej, które mogłyby też pogłębić samowiedzę obywatelską. Sprawy te wiążą się jednak z psychologicznym aspektem postaw i wartości, które mają zbyt wiele stron i są też zbyt złożone, aby można je było tutaj omówić.

Sama kultura polityczna i prawna nie chroni zatem podstawowych praw wolnościowych obywateli oraz interesów państwa demokratycznego – a wniosek przeciwny jest po prostu niesłuszny. **Dlatego konieczne uznać należy, że wartości i reguły kultury politycznej i prawnej stanowią *explicite* i *implicite*, zasady konstytucyjne państwa demokratycznego i wcale nie należy ich pojmować w sposób formalno-jurydyczny, jak to swego czasu, w wieku XIX definiowali przedstawiciele pozytywizmu prawniczego, np., w Niemczech – Bergbohm, a w Anglii – Austin. Tym bardziej więc nie można przenieść mechanicznie zasad pozytywistycznego pojmowania prawa**

na grunt współczesnej koncepcji praworządności oraz standardów i reguł kultury polityczno-prawnej.

2. Uznane i panujące w społeczeństwie określone wartości i reguły kultury prawnej i politycznej mają też taki znaczący element, że eliminują zarazem z życia publicznego **szkodliwe działania** i zachowania ludzi, tak dla życia indywidualnego, jak i dla **społecznego** porządku, mogą też w poważnym stopniu ograniczać zachowania dysfunkcyjne, zarówno wobec innych ludzi jak i systemu społecznego. Mówimy tu o wartościach i wzorach polityczno-kulturowych, czy też o moralnych i politycznych regułach, dlatego **nie mają w tych dziedzinach zastosowania normatywne sankcje negatywne jak również pozytywne**, lecz możemy się odwołać do wprowadzenia sankcji opinii publicznej, bądź też do społeczno – prawnej kontroli, sprawowanej przez instytucje ogólnopubliczne, czy też pozarządowe.
3. Ważnym aspektem analizy rozpatrywanych problemów jest wskazanie na wybór z całości systemu kultury prawno-politycznej – **alternatywnych**, wartości i reguł, poprzez które mogą być realizowane niezbędne działania i zachowania ludzi. To zróżnicowanie alternatywne wzorów kulturowych i norm kultury prawnej wiąże się z wyodrębnieniem subkultur politycznych, w których odwzorowują się odmienne interesy jednostek i grup ludzkich oraz innych zbiorowości społecznych, które preferują oczywiście odmienne postawy polityczne, jak i modele zachowań. Odgrywają też bardzo istotną rolę w tworzeniu podziałów na różne typy kultur i subkultur politycznych czynniki ekonomiczne, dlatego koncepcje rzeczników subiektywistycznych są nieuzasadnione i pod względem niniejszych analiz są nieprzydatne – zostajemy więc w istocie przy naszych propozycjach.

Całościowo pojmowana kultura polityczna zawiera bowiem w sobie różne komponenty, z pośród których można wyróżnić np., kulturę polityczną elity władzy czy szeroko rozumianą „kulturę obywatelską”. Jeszcze inny aspekt powyższej tematyki, to zwrócenie uwagi na fakt, iż poszczególne elementy subkultur **przyczyniają się do krytyki mechanizmu władzy**, na różnych szczeblach porządku publicznego, inne zaś subkultury polityczno-prawne mogą natomiast wywierać wpływ na stabilność oraz zachowanie [utrzymanie] niezbędnego demokratycznego porządku. Wynik badań nad kulturą przyczynił się zatem do wyodrębnienia wielu kategorii, opisów i uogólnień, które wychodząc z racjonalnego modelu myślenia przyczyniają się z kolei do lepszego uporządkowania rzeczywistości społecznej i porządku społeczno-normatywnego, – w którym to systemie działają instytucje państwowe

oraz funkcjonują też wzory i standardy kulturowe **potrzebne** i nadające powyższym dziedzinom cechy celowości i wewnętrznego ładu całej budowli społecznej.

*

Nie można jednak zakwestionować tezy, jakoby nie mogły istnieć wartości i normy postępowania, charakterystyczne dla systemu kultury politycznej i prawnej w **czystej per se postaci**. To Max Weber był jednym z pierwszych niemieckich socjologów, który ukuł termin „modele” wyznaczając zasady ludzkiego postępowania i rzecz nie polega wyłącznie na używaniu w tym przypadku języka, ale na pewnych początkowych założeniach badawczych, które rzutują jednakże na **istotowość** samych analiz oraz rodzaju i jakości formułowanych wniosków, lecz wpływają też one na postawy ludzi, jak i na ich postępowania w życiu prywatnym, indywidualnym i politycznym. Innymi słowy – „modele” i „wzory” nie wyjaśniają nam w pełni samej rzeczywistości społecznej, ani też złożonych mechanizmów działania władzy, elit politycznych itp., jednakże przyczyniają się do tego, aby te zjawiska społeczne móc dokładniej opisywać oraz badać.

Oczywiście obok modeli i różnych wzorów, norm bądź czysto formalnych struktur – powstają i istnieją zawsze zjawiska realne, nieformalno-juridyczne, w których działają konkretni ludzie, w których występują realne relacje i korelacje obywateli i władzy, kształtują się też konkretne stosunki międzyludzkie, którym zostaje nadany **charakter rzeczowy**, a nawet zostają one nierzadko zreifikowane.¹⁶ Na tym tle społecznym bądź w takiej sytuacji kształtują się materialne formy i struktury, które w swych aspektach funkcjonalnych, lub dysfunkcjonalnych, nie mogą być ani przewidziane, ani też uregulowane przez modelowe schematy i wzory zachowań. Teoretycy prawa natury nazywają często powyższe zjawiska „prawem naturalnym”, pojmowanym nierzadko jako konieczne i nieuniknione następstwa procesu przyrodniczego i społecznego, który z natury rzeczy kieruje się przeciwko zasadom, normom i modelom, – na których ów proces się wspiera i rozwija.

Wróćmy zatem raz jeszcze do koncepcji porządku prawnego, gdyż zachodzące obecnie zmiany są szczególnie ważne, zwłaszcza jeśli cho-

¹⁶ Por. A. Schaff, *Marksizm a jednostka ludzka*, Warszawa 1965, s. 147 i n. W pracy znajdziemy dobre przedstawienie teorii Karola Marksa oraz jej adekwatności w dzisiejszym społeczeństwie – teorii, której elementy wykorzystałem w niniejszych rozważaniach.

dzi o udzielenie odpowiedzi na pytanie: jaki jest ten porządek, jakie są cele instytucji państwowych, bądź na jakich zasadach są one oparte i jak w końcu funkcjonują. Są to sprawy związane z wartościami i regułami kultury polityczno-prawnej, jak również z podstawowymi prawami oraz swobodami demokratycznymi – jak fundamentalnymi zasadami konstytucji. **Ale realizacja tych praw jest więc dziś uzależniona w coraz większym stopniu od wartości oraz wzorów kultury politycznej i prawnej bez których są niewielkie szanse zmiany w tym zakresie.**

Im więcej jest przeto prawa pozytywnego w demokratycznym społeczeństwie obywatelskim, im więcej tych ogólnych nieokreślonych bliżej co do swego zakresu norm, przepisów czy reguł prawnych, tym bardziej urzędnicy zatrudnieni w instytucjach państwowych i publicznych, bądź w głównym aparacie władzy – skłonni są owego formalnego prawa oraz zagwarantowanego siłą porządku prawnego bezmyślnie oraz w sposób nierzadko irracjonalny przestrzegać. A to właśnie jest główną przyczyną ograniczania ich aktywności i inicjatywy, obawiają się też ci pracownicy stanowczego potępienia w danym przypadku nierozumnych reguł prawnych i wynikających z nich czynności, a tym samym potępiają nieetycznie i niemoralnie, ograniczając własną odpowiedzialność do wymaganego „od góry”, a nie na odwrót – „z dołu” minimum. A zwłaszcza im bardziej są rozbudowane wiążące zalecenia i reguły prawne, im więcej jest „rozkazów” przekazywanych przez władzę centralną „w dół”, im więcej służba cywilna, urzędnicy dowiadują się ze sformułowanych norm i przepisów prawnych, rozporządzeń oraz regulaminów poszczególnych ministrów [tzw. prawo powielaczowe] – w tym większym zakresie określone są ich obowiązki i kompetencje, do których tylko w stopniu jurydycznym mogą oni ograniczać swoje działania i poczynania, podporządkowane administracji centralnej.

Ale tracą w ten sposób dużo ze swej niezależności i wolności, żeby pozostać w zgodzie z danym porządkiem prawnym, lub tylko z jakimś poszczególnym aktem prawnym, np., z ustawą czy dekretem. Najważniejszym jednak rysem charakteryzującym porządek prawny i jego często irracjonalne pojmowanie i stosowanie się do jego wiążących bezwzględnie zaleceń – w odróżnieniu do obywatelskich standardów kultury prawnej – jest to, że ograniczona jest do minimum bądź znika w ogóle z pola widzenia indywidualna kultura prawna, a [jednostka – obywatel] winien tylko być biegłym w wyuczonym zawodzie prawniczym i tylko sprawnie wykonywać polecenia władzy, nie ujawniać natomiast swoich subiektywnych odczuć i poglądów będących sprzecznymi z aparatem biurokratycznym – i nic ponadto. Dla zilustrowania negatywnych skutków takich

dogmatycznych oraz konformistycznych postaw prawnych i politycznych, ujawniających się przecież nierzadko w zbiurokratyzowanym porządku prawnym, szerzej – także społeczno-ustrojowym; posłużymy się tutaj poglądem Roberta von Mohla, sformułowanym skąd inąd w interesującej pracy pt.: „*Encyklopedia umiejętności politycznych*” [pierwsze wydanie, Warszawa 1864].

Mohl twierdzi wprawdzie, że utrzymanie porządku prawnego stanowi nieodzowny warunek w życiu społecznym a uznawanie go jest zawsze jednym z głównych obowiązków moralnych i etycznych we wzajemnych stosunkach władzy i obywateli. Jednakże dotychczasowe doświadczenie prawne i polityczne wskazuje, że dopóki instytucje państwowe i prawne odpowiadają potrzebom i celom obywateli i społeczeństwa jako całości dopóki czynią zadość wymogom nauki i umiejętnościom prawnym i politycznym oraz nie mają wadliwej konstrukcji, są akceptowane i przestrzegane przez obywateli – dopóty jej reforma czy zmiana dokonywana zgodnie z nauką i standardami „etyki państwowej” nie jest ani nieuchronna ani też konieczna [termin w cudzysłowie pochodzi od R. von Mohla]. Ale także ze względów naukowych i praktycznie uzasadnionych pożądane i możliwe jest to mianowicie, że jeśliby „nawet prawo nie czyniło w zupełności zadość rozumnym żądaniom to należy je szanować, dopóki jednakże istnieje, a dozwolonymi tylko środkami starać się o lepszą zmianę – i to jest jedno rozwiązanie, drugie zaś bardziej radykalne to – **moralnie dozwolone jest naruszenie prawa**, w wyjątkowych tylko razach, a mianowicie wtedy, jeśliby wykonanie jego **sprzeciwiało się osiągnięciu nierównie wyżej stojących** pod względem duchowym i materialnym; przekraczający powinien poddać się tylko wszystkim płynącym stąd następstwom, jak np., karom itp. Wówczas wymaga tego moralność, aby „norm prawnych i urządzeń państwowych” dalej nie wspierać, jeśli zmiana zaszła, dokonała się w cywilizacji oraz nowe i inne mu tj. prawu zadania wskazuje. **W podobnym razie odmienienie organizacji państwa i porządku prawnego jest rzeczą jedynie rozsądną, a więc i obowiązkiem sumienia** [oraz społecznej świadomości prawnej i politycznej]. Twierdzenie: *l'etat c'est moi* – państwo to ja – nie jest tylko logiczną i faktyczną nieprawdą ale jest zarazem obrazą moralności i reguł kultury prawnej], ile razy kto bądź i gdzie bądź i je jako zasadę głosić [...] przeto, nikt nie powinien włączać się do państwa, »ani go słowem i czynem bronić i wspierać« [R. von Mohl], w którym nie może osiągnąć rozsądnych celów swojego życia »wedle osobistego stosunku do państwa już też tyle wedle gatunku i rodzaju samego państwa« [R. von Mohl]. W takim państwie, względnie przynajmniej niemoralnym i nieetycznym, powinien

starać się przeprowadzić zmiany za pomocą dozwolonych środków albo też państwo też opuścić zupełnie”.¹⁷

A zatem uznawane przez zwolenników doktryny pozytywizmu prawniczego: dogmatyczny i konformistyczny porządek prawny wydaje się stanowić *contradictio in adjecto*, to jest połączenie sprzecznych pojęć wzajemnie się wykluczających, gdyż okazuje się że praktyka prawna i polityczna nie pozwala pogodzić takiej sprzeczności.

Z dotychczasowych rozważań wynika, iż kultura polityczna i prawna wyposażona jest we wzory lub „środki techniczne”, służące do spełniania **pozytywnej roli**, zadań właściwych dla stosunków władza-obywatele, lecz także spełnia zadania właściwe z punktu widzenia sprawności funkcjonowania systemu społeczno-politycznego. Inną zaś cechą konserwatywnej kultury jest obrona lub izolacja **negatywnych wzorów** i doświadczeń, które powodują inercję w instytucjonalizowanym porządku społecznym i prawnym i w ten sposób staje się ona czynnikiem promującym złe wzory, przesady i przeżytki – jako główną przeszkodę, jako swoisty hamulec dla rozwoju stosunków społecznych i demokratycznych układów międzyludzkich. Tak więc kultura polityczno-prawna, której istotną cechą jest obiektywizacja zasad i wartości, uniezależnienie od subiektywnych doświadczeń ludzkich, nie potrzebuje wrogów politycznych ani wstrząsów społecznych, nie da się też jej znormalizować wedle wymogów partyjno-politycznych, a ta droga nie prowadziłaby wówczas do odpowiedniego kształtowania ludzkiej osobowości.

Indywidualna kultura polityczna a polityka spektaklu

W ten sposób jeszcze raz zbliżyliśmy się do zagadnienia indywidualnej kultury politycznej uwzględniającej dwa aspekty: jako **jednostki** ludzkiej i jako **obywatela**. Choć przeciwstawność tych pojęć nie może być traktowana w kategoriach absolutnych to jednak jednostka rozwija się w sposób naturalny, jest ona **swoistym odbiciem świata natury**, rozwija się fizycznie i intelektualnie poprzez zdobywanie wykształcenia, wiedzy oraz zdolności rozumienia otaczającego świata; takie są podstawowe wartości człowieka – jednostki.¹⁸ W odróżnieniu od tego „jednostka-obywatel”,

¹⁷ R. von Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, Warszawa 2003, s. 419; 423–426 [podkreśl. i uwagi w nawiasach moje – T.F].

¹⁸ Por. H. Kelsen, *Die philosophischen Grundlagen der Naturrechtslehre und des Rechtspositivismus*, Charlottenburg – Berlin 1928, zwłaszcza rozdz. p.t. *Das Verhaeltnis des Naturrechts zum positiven Recht. Die politische Bedeutung der Naturrechtslehre* [s. 27–41].

którego ważnym rysem jest być podmiotem a nie przedmiotem budowy stosunków gospodarczych, czyli nie być przeto wyłącznie „poddanym” centralistyczno-biurokratycznej organizacji państwa, ani też ekonomice wolnego rynku kapitalistycznego, na którym wszelkie produkty występują jako towary i tak też traktowane są jednostki – obywatele, czyli jako *homo oeconomicus*.

Nie mniej wydają się co najmniej uzasadnione, a pod pewnym względem bardzo przydatne analizy Humboldta, co do zastosowania terminów „konieczności natury” i pojęcia „wolności indywidualnej”, które nie są utożsamiane i pojęciowo opierają się na różnych znaczeniach, będąc jednak czynnikiem życia ludzkiego. Aby zatem – jego zdaniem – wymierzyć królestwo wolności, trzeba przede wszystkim szczegółowo **rozwinąć pojęcie indywidualności**, a następnie zwrócić się ku ideom. Wszelako wolność przejawia się raczej w jednostce, konieczność natury przejawia się raczej w masach i całym ludzkim gatunku. Idea i zmysłowy kształt indywiduów danego gatunku naprowadzają na siebie nawzajem – idea jako kształtująca przyczyna, zmysłowy kształt jako symbol. W tym ostatnim przypadku najważniejszy jest „bardzo piękny i frapujący aspekt dziejów, władą nim bowiem twórcza siła ludzkiego charakteru”. Gdy potężny umysł świadomie czy nieświadomie pozostający pod wpływem wielkich idei, dokonuje refleksji nad formowalną materią, wówczas zawsze powstaje coś pokrewnego owym ideom i dlatego obcego zwykłemu biegowi natury. Wciąż jednak mimo wszystko do biegu natury przynależąc [...]”¹⁹

Jeśli natomiast wyróżniamy pojęcie „kultura indywidualna” to świadomość obywatelską, postawy oraz ideały humanistyczne i demokratyczne zdobywane są w tym celu przez **człowieka – obywatela**, aby stał się on wartościowym a zarazem „dobrym” członkiem społeczeństwa jako całości, jak również obywatelem demokratycznego państwa. Wówczas zmniejszają się różne wypaczenia i zagrożenia, które powodują *atrofię* życia umysłowego i kulturowego, a te wartości powinny właśnie znaleźć swój wyraz w różnych formach w ustroju liberalno-demokratycznym. Dla Humboldta świadomość różnic kultury indywidualnej jest więc niewątpliwa, jest też faktem społecznym i to faktem dostatecznie doniosłym, aby była przedmiotem badań naukowych poświęconych motywom, zachowaniom czy działaniom związanych z mechanizmami sprawowania władzy, postawami politycznymi oraz stosunków w zakresie władza obywatele. „Nawet gdy materia jest ta sama, działanie indywidualności jest zróżnicowane

¹⁹ W. von Humboldt, *O myśli i mowie. Wybór pism z teorii poznania, filozofii dziejów i filozofii języka*, Warszawa 2002, s. 24.

dzięki indywidualnej formie, dzięki użyciu w sam raz wystarczającej lub nadmiernej siły, za sprawą łatwości czy mozołu i przez wszystkie te trudne do nazwania, drobne określenia, które stanowią znamię indywidualności i które dostrzega się na każdym kroku w codziennym życiu.”²⁰

Polityczna kultura indywidualna jako doniosły fakt społeczny określa, a może nawet przesądzać o charakterze powszechnej, ogólnie rozumianej kultury politycznej społeczeństwa demokratycznego, jak również kultura ta wskazuje jak bardzo decydujący może to być wpływ na poszczególne subkultury polityczne, na postawy i orientacje wobec polityki oraz na to, jak powinna być sprawowana władza w systemie społecznym. A byłoby interesujące gdyby udało się zweryfikować empirycznie przyjmując za podstawę kulturę indywidualną, jakie są faktycznie dziś sfery kultury politycznej działania państwa i obywateli. Uznając w pełni indywidualną kulturę polityczną obywateli jako autonomiczną czy samoistną tj. niepodporządkowaną ani społeczeństwu ani też państwu, występujemy w ten sposób jako **rzecznicy praw i swobód jednostkowych**. Jeśli jednak bierzemy tę tezę poważnie, to nie możemy jednak nie zwrócić uwagi na pewną sprzeczność, która polega na tym, że w przemysłowym społeczeństwie wolnorynkowym – polityczna kultura indywidualna napotyka, zderza się z ograniczeniami wywodzącymi się ze stosunków własności prywatnej, z nierównym podziałem praw i przywilejów ekonomicznych i politycznych, albo też zderza się z interesami państwa. To może powodować powstanie pewnych barier niestwarzających gwarancji prawno-politycznych dla uprawnień i rozwoju indywidualnej kultury politycznej. A tzw. „wolny rynek idei i opinii” jest w istocie rzeczy przedmiotem manipulacji panujących elit partyjno-politycznych oraz środków masowego przekazu, co idzie w parze z ograniczaniem wpływów jednostkowych kultur politycznych, zarówno w zakresie własnego postępowania a także w odniesieniu do poszczególnych subkultur politycznych, jak również do ogólnej kultury politycznej społeczeństwa jako całości.

W centrum zainteresowań nowo wyodrębnionej nauki o kulturze politycznej i prawnej znajdują się różne empirycznie istniejące wartości i reguły, różnie też definiowane zwłaszcza wtedy, gdy rozpatrywane są od strony wchodzących w ich skład norm indywidualnych i społecznych, jak i wartości oraz standardów tworzących cały zespół instytucji społecznych i prawnych, gwarantujących wolności obywatelskie, jak i ochronę interesów państwa, [tzw. kultura państwowa]. W innym bowiem rozumieniu, np., nie uznawaniu lub odrzucaniu tych zasad i reguł – nie można by

²⁰ Tamże, s. 26.

praw obywatelskich, ani też „racji państwa” w coraz większym zakresie urzeczywistniać i stosować w życiu. „Ewolucja człowieka – pisze Fromm – zależała całkowicie od zdolności przekazywania wiedzy przyszłym pokoleniom, a co za tym idzie – od zdolności komunikowania wiedzy, **ewolucja ludzka to wynik rozwoju kulturowego [określenie to rozumiemy w sposób szerszy], a nie zmiany organicznej.** Rozwój kultury to warunek konieczny rozwoju człowieka i obywatela. Wygląda więc na to, że nie istnieje w pełni zadawalające rozwiązanie problemu: z jednego punktu widzenia możemy mówić o braku zdrowia psychicznego; z innego zaś – o wczesnej fazie rozwoju [...]. Osiągnęliśmy fazę indywidualizacji w której jedynie w pełni rozwinięta, dojrzała osobowość może owocnie skorzystać z wolności; jednostka, która nie wykształciła swojego rozumu i zdolności działania, nie potrafi ponieść ciężaru wolności oraz indywidualności i próbuje uciekać w sztuczne związki. Natomiast każdy członek społeczności prymitywnej mógłby osiągnąć doskonałość osobnika ze szczytu ewolucji, gdyby stworzono mu warunki kulturowe dla takiej dojrzałości.”²¹

Można zatem powiedzieć, że istotny sens kultury duchowej [w ogóle], a nade wszystko kultury politycznej i prawnej można zacieśnić – według naszej koncepcji – do tego, iż jest ona specyficznym rodzajem zachowań ludzkich, swoistym typem relacji władza-obywatele, a w sferze prawnej, głównym przedmiotem zainteresowań są normy, nakazy, zakazy czy wzory występujące jako autonomiczne w stosunku do porządku publiczno-prawnego. W jednym i drugim ujęciu, mamy do czynienia z wzorami kulturowymi, z określonym systemem wartości i reguł, wpływających na mechanizmy władzy, zaspokajających też **w jakimś zakresie potrzeby ludzkie, w których porządek „czysto” normatywny jest po prostu niewystarczający.** System ten będąc zakorzeniony w tradycji narodowej, gromadzi zarazem i przekazuje doświadczenia z dziedziny historii polityki i prawa, aby w toku ich realizacji można było lepiej i skuteczniej spełniać wymogi dzisiejszych społeczeństw. Tak więc, zadaniem nauki o kulturze społecznej i zajmujących się tym przedmiotem teoretyków jest m.in. wyodrębnienie roli lub funkcji, jakie są realizowane przez poszczególne komponenty tej kultury, porównywanie ich z rzeczywistą działalnością człowieka, z funkcjonowaniem systemu prawnopolitycznego, lecz także odnoszenie tych wartości i reguł do **subkultur** politycznych wyodrębnionych na podstawie interesów różnych grup społecznych czy programowych idei.

²¹ E. Fromm, *Zdrowe społeczeństwo*, Kraków 2012, s. 74–75; [podkreśl. i uwaga moje – T.F].

Wartości i wzory kultury politycznej i prawnej są w istocie czymś niezwykłym w naszym życiu współczesnym i były też takimi w historii. Używając terminologii religijnej na podobne sprawy można udzielić odpowiedzi, iż „*słowo stało się ciałem i mieszkało między nami*”, jest to odpowiedź łącząca pewne idee z rzeczywistością społeczną, stąd też wzory i reguły tej kultury **określają nie tylko podstawowe prawa wolnościowe ale również nasze obowiązki** w sferze prywatnej i publicznej. Kultura wskazuje właśnie człowiekowi to skąd się wywodzi i dokąd zmierza, uczy także człowieka, aby dobrze pojmował zachowania w swoim życiu aby mierzył je właściwie „miarą wartości”. Dlatego kultura polityczno-prawna jest też pewnym nakazem, ażeby ciągle do niej wracać, ażeby nie zatracać w życiu indywidualnym i społecznym właściwego kierunku.

Celowe będzie przytoczenie w tym kontekście poglądu Mickiewicza, który jest zazwyczaj pomijany. „Nie gadajcie wiele o prawach. Prawa są jako obliży, a rządy jako dłużnicy – a Ojczyzna jako dobro [...]. A każdy z Was w duszy swej ma ziarno obecnych i przyszłych praw oraz w miarę przyszłych granic. O ile powiększycie i polepszycie duszę Waszą, a tyle polepszycie prawa Wasze i powiększycie granice Wasze.”²²

Wspominaliśmy już o tym, że wzory i standardy kultury politycznej i prawnej nakładają na polityków wymogi dobrego rządzenia i kierowania się w swych działaniach realną kategorią polityczną, jak również ponoszenia odpowiedzialności za swoje czyny. Otóż ta sprawa w związku z abdykacją Papieża Benedykta XVI ma też inne strony, aby można było opierać się na jakiejś jednej zasadzie przy interpretacji odpowiedzialności. Okolicznością, na którą zwraca się coraz częściej uwagę w związku z tym problemem jest to mianowicie, że **instytucje kościelne, ich sakralny charakter może być osłabiony wówczas, jeśli będziemy oceniać ich działalność, przyjmując kategorię odpowiedzialności takie same, jak w przypadku instytucji świeckich, niemających ze swej istoty ponad i poza ziemskiego wymiaru**. Należy zdawać sobie sprawę z tego, że odpowiedzialność Benedykta XVI jako kluczowa pod względem duchowym i fizycznym, nie może być w sposób prosty, tj. mechanicznie przenoszona, ani też stosowana dla procedur laicyzacji urzędów kościelnych, chociaż może oddziaływać na pozycje tych duchownych, którzy znajdują się na szczeblach owej hierarchii kościelnej.

²² A. Mickiewicz, *Księgi Narodu Polskiego i Pielgrzymstwa Polskiego*, Warszawa 1986, ks. XIX i XXI.

Nie od rzeczy będzie wskazać tu na istotę społeczeństwa spektaklu [*la société du spectacle*], które jest przez G. Debarda definiowane następująco: jest to zatem społeczeństwo charakteryzujące się „autokratycznym władztwem gospodarki towarowej – której suwerenności nic już nie krępuje – oraz ogółem nowych technik i środków rządzenia towarzyszących temu władztwu [...]”. Podobnie jak logika towarowa góruje nad poszczególnymi konkurencyjnymi ambicjami wszystkich handlowców – podobnie też surowa logika spektaklu rządzi powszechnie bujnym rozkwitem medialnych ekstrawagancji”²³.

W kwestii społeczeństwa spektaklu nie można ograniczyć się tylko do ogólnej definicji, gdyż w tym przypadku nie dawałaby ona praktycznych odpowiedzi na pytanie, w jakich warunkach działają ludzie spektaklu i czy takie działania nie mogą prowadzić do podważenia fundamentów społeczeństwa obywatelskiego. Na tym bowiem polega sprawa, że różnicy w jednym i drugim wypadku ani lekceważyć, ani też pominąć nie można. Jest więc faktem społecznym, że normy postępowania w społeczeństwie spektaklu, które obowiązują ludzi rozmijają się nie tylko z ich własnym dobrem, ale mamy do czynienia „z błyskawiczną inwazją zmuszającą ludzi do porzucenia dawnego, tradycyjnego – pozytywnie rozumiejąc te określenia – modelu życia”, dodajmy indywidualnego i publicznego. I to jest **jeden** z elementów składowych polityki – spektaklu. **Drugim**, nie mniej ważnym, składnikiem tego społeczeństwa oraz „władztwa” technik i środków sprawowania władzy jest narzucenie wszystkim obywatelom jednakowych stereotypów zachowań społecznych i politycznych, które obligują jednostki i grupy społeczne do tego spektaklu, usuwając w jakimś stopniu inteligencję wszystkich obywateli, gdyż „organizuje się sam spektakl”, kładąc w istocie rzeczy nacisk na „wspaniałe” środki, jakimi dysponuje i posługuje się, określając je pojęciem „medialności” czy masowym przekazem, a to w konsekwencji prowadzi do zanegowania prawa do „indywidualnej osobowości” i do indywidualnej kultury politycznej. Dlatego G. Debord nazywa to „nowym bogactwem powszechnej komunikacji, która osiąga wreszcie czystą jednostronność, jako że prezentuje uprzednio podjęte decyzje, gdyż przedmiotem komunikacji są

²³ G. Debord, *Spółeczeństwo spektaklu oraz rozważania o społeczeństwie spektaklu*, Warszawa 2013, s. 148 i 151.

rozkazy, a panująca harmonia sprawia, że komentują je ci sami, którzy je wydali.”²⁴

Trzecim możliwym i osiągalnym czynnikiem społeczeństwa spektaklu jest pojawiające się dla przeciętnego człowieka niebezpieczeństwa odgórnego manipulowania ludźmi, wedle przyjętego modelu uprawiania polityki – spektaklu, która jako „spektakularność zintegrowana zmierza obecnie do ogarnięcia całego świata” [s. 152]. Do tego należy dodać jeszcze jeden następujący argument przeciw tej tendencji. Spektakl jest w czasach współczesnych bez „wątpienia potężniejszy niż był dawniej i wykorzystuje tę dodatkową potęgę”, a zmiana w tej dziedzinie „obnaża kruchość wiedzy ludzkiej i skazuje ignorantów na bezradne milczenie. Wielu uważa wręcz, że jest to inwazja niosąca postęp [...]. Ale Ci wolą nie wiedzieć czemu służy ów podbój jakimi drogami kroczy.”²⁵

I wreszcie **czwarty** komponent społeczeństwa spektaklu, który może być uznany za negatywną podstawę podstaw tego społeczeństwa, gdyż ogranicza w poważnym, znaczącym stopniu poznawcze możliwości człowieka. Punktem wyjścia jest mianowicie to, że dla spektaklu „rzeczywistość przestała się więc przeciwstawiać spektaklowi jako obcej sile [...]. Spektakl wymieszał się z całą rzeczywistością, jak gdyby ja napromieniowując. A liczne świadectwa spełniania wszystkich niepoohamowanych zadań »rozumu towarowego« wykazały szybko i bezapelacyjnie, że **urzędywistnienie się falsyfikacji oznaczało również falsyfikację rzeczywistości.**”²⁶ I na tym polega właśnie głęboki – negatywny sens społeczeństwa i spektakularnej polityki, że zasypuje gnoseologiczne możliwości człowieka, a jak już wskazaliśmy – do głosu dochodzą ludzie pozbawieni wartości kultury politycznej, nierzadko zdepersonalizowanej, kierującej się interesem partyjnym, jak i wyolbrzymiający pewne aspekty życia społecznego i kulturowego. Do tego przyczynia się też współczesna technika, otwierająca wielkie możliwości „produkowania” spektakularnych zjawisk społecznych będących w swej wymowie pesymistycznymi. Słusznie zwraca się uwagę na to, iż społeczeństwo i polityka spektaklu nie tworzą demokratycznych typów osobowości, ani też wzorów demokracji w sferze funkcjonowania instytucji gospodarczych i politycznych, ale sprzyjają powstawaniu zjawisk niepożądanych. „Władza spektaklu, która ze swej istoty jest jednolita, siłą rzeczy centralistyczna i doskonale despotyczna w swoim duchu – wyraża sama dość często oburzenie, widząc jak pod jej

²⁴ Tamże, s. 150.

²⁵ Tamże, s. 149.

²⁶ Tamże, s. 153.

rządami konstituuje się »polityka spektaklu«, sprawiedliwość-spektaklu, medycyna-spektaklu i niezliczona rzesza innych równie zaskakujących »medialnych wypaczeń«.²⁷

Reasumując. To, co nazywamy spektaklem władzy i polityki postrzegamy od strony właściwości negatywnych. Ale od strony cech pozytywnych, człowiek jest przede wszystkim „człowiekiem politycznym”, to znaczy, że kierując się wartościami kultury politycznej może i powinien przeciwstawiać się wypaczeniom, reżyserowanym spektaklom, które wywierają bardzo silny, ujemny wpływ na kształtowanie osobowości człowieka. Dlatego przypisujemy ogromną doniosłość teoretyczną i praktyczną wartościom i standardom kultury politycznej, która jest ważną częścią składową społeczeństwa obywatelskiego; i w rezultacie typy osobowości człowieka kształtują się na wzorach tej kultury, jak również w rzeczywistości analogicznie funkcjonuje aparat państwa i jego instytucje polityczne – będące obficie „naoliwione” wiedzą o polityce i kulturze, aby nie kręciły się tak, jak w społeczeństwie spektaklu. Taki powinien być też punkt dojścia do społeczeństwa i jednostki ludzkiej; zaś wartość heurystyczna kultury politycznej jest doniosła nie w deklaracjach werbalnych, ale w autentycznych działaniach ludzi władzy i obywateli, w tym celu, aby nie tworzyć wizji ukrywania problemów społeczno-politycznych, ale wzory tej kultury stwarzają motywacje i normy zachowań, wyznaczają w istocie rzeczy zachowania władzy, które nie są wcale mniejsze od innych norm, np. moralnych czy etycznych. Nie mniej jednak normy czy „rytuały” zachowań politycznych, mieszczących się w obrębie polityki oraz kultury politycznej – są w pewnym zakresie **również niezbędne**, gdyż służą do podtrzymywania więzów społecznych i relacji władza-obywatele; albowiem sama kultura polityczna powstała z głębokiej potrzeby gatunku ludzkiego, który w istocie rzeczy uznaje i kieruje się wyższymi celami oraz ideałami.

Odstępstwo od wartości jako „wartość”

W systemie demokratycznym powinny obowiązywać i być stosowane w życiu prywatnym i publicznym kryteria przyzwoitości – niestety w niektórych wypowiedziach jednostkowych oraz w grupach ludzkich operuje się frazesem, kłamstwem czy nienawiścią w odniesieniu do oponentów

²⁷ Tamże, s. 151.

politycznych. Te ujemne kategorie zastępują nierzadko rzeczywiste życie intelektualne i polityczne i są czymś w rodzaju „nawyków” swobodnie uznanego krytycyzmu czy „bezkrytycznego anarchizmu”; i to prowadzi w rezultacie do nieprzestrzegania częstokroć najbardziej elementarnych wzorów kultury politycznej, do ustawicznego naruszania reguł współżycia społecznego, ściślej – do fałszywie pojętej demokracji, jak i nieprzestrzegania niezbędnych norm i przepisów prawa.

W związku z tym można by za Monteskiuszem – powiedzieć, iż jesteśmy tak ślepi, że nie wiemy kiedy się martwić a kiedy cieszyć; oddajemy się prawie zawsze fałszywym wartościom i smutkom. Dlatego ludzie są zaiste dziwaczni; bardziej cenią swoje mniemania niż rzeczywistość. Natomiast w czasach dzisiejszych bardziej trafna wydaje się też Schelera: „Bardzo rzadko się zdarza, aby człowiek jako istota przynależna do biologicznego gatunku – był również »człowiekiem« w sensie idei *humanitas*”.²⁸

Nie bez znaczenia jest także to, iż stosując te swobodnie uznane, zrelatywizowane kryteria – opozycja polityczna w dzisiejszej Polsce może nadać każdej koncepcji władzy i każdej działalności interpretację zasad i czynów szkodliwych. Wreszcie w takiej atmosferze politycznej, różnego typu karierowicze i rozrabiacze, wykorzystują zręcznie panujące w opinii publicznej negatywne, aspołeczne stereotypy. W takich warunkach najgroźniejszą rzeczą jest to, że frazesy polityczne, oszczerstwa, kłamstwa, mówienie półprawdy – powiązane są z reguły z określonymi grupami politycznymi lub klikami, których **obiektem realizacji jest konflikt i władza**. Wówczas nie ma się nie tylko szacunku do kultury publicznej, czy etyki, ale rodzi się pogarda i poniżenie wobec drugiego człowieka, obywatela, których traktuje się wyłącznie instrumentalnie. **Trzeba dostrzegać w tym wyłącznie odstępstwo od zasady i wartości kultury politycznej, uznając jednocześnie to za zasadę i wartość.**

Nie jest też dobrze, a wręcz źle, iż w posługiwaniu się frazesami oraz w fałszywie pojętej demokracji i wolności umie się wykorzystać dla tych celów opinię publiczną poprzez organizowanie jej oraz manipulowanie nią, co może nieraz, przy utracie życia intelektualnego, okazać się skuteczne. W związku z powyższym prowadzi to do tego, iż stosunki społeczne między ludźmi interferuje używany język polityczny; wówczas padają oni „ofiara” używanej terminologii, obfitującej w stereotypy i symbole, które świadomie deformują rzeczywistość społeczną, tendencyjnie w pojęciach „ideologicznych” przeinaczają fakty i zjawiska społeczne. Taki język bardzo daleki jest od jednoznacznego wymiaru dla różnych jednostek i grup

²⁸ Por. M. Scheler, *Pisma z antropologii filozoficznej i teorii wiedzy*, Warszawa 1987, s. 17 i n.

ludzkich, a wtedy możliwych interpretacji oraz skojarzeń intelektualnych, psychologicznych i politycznych, jest stosunkowo bardzo dużo, iż nie ma metody ani sposobu, żeby je w pełni odczytać lub przewidzieć. Może być jednak w tym przypadku osiągnięty ogólny poziom cywilizacji oraz kultury humanistycznej i politycznej – ułatwiających metody weryfikacji treści i sensu wypowiedzi politycznych, czemu sprzyjają też podejmowane i bliżej zarysowane problemy badawcze, powiązane z charakterem działalności przede wszystkim naukowej.

Dlatego legalnie wybrana władza państwowa, legitymizacja władzy rozumiana także jako **jej zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań wyborczych w procesie praktyki demokratycznej**, może i powinna skutecznie przeciwdziałać polityce oszczerstw i pomówień, nie ulegać fałszywym sugestiom i gruntownie odwoływać się do przedstawionych dowodów. Każde kłamstwo, każde zakłócenie „równowagi sił” oraz naruszanie bez żadnej przyczyny porządku publicznego, każda „rozróżba polityczna” jest zarazem pewnym sygnałem, że fałszywi „przyjaciele ludu” dążą do nieczystych celów społecznych, politycznych lub prawnych, że w instytucjach publicznych w których pojawiają się tendencje do anarchii – wszystko to ma na celu przygotowanie ideologiczne do wykazania, nierzadko wręcz do „udowodnienia”, że rządzące elity władzy popełniają różne nadużycia i zarazem dążą do tego, aby podjąć zabiegi retuszujące, mówiąc wprost, aby te nadużycia były „zatuszowane”. Znajomość tego mechanizmu działania jest wyjątkowo przejrzysta.

Ale też nie tylko przeszkadza to w korzystaniu z wartości kultury politycznej, lecz być może ważniejsze jest to, że podważa i obniża zaufanie do każdych władz publicznych. Bo polityka frazesów, kłamstw i oszczerstw obniża poziom kultury i moralności życia politycznego, zmniejsza jego odporność, wywołuje stany „choroby społecznej” i powoduje znaczące szkody polityczne dla obywateli [nie tylko dla samej władzy]. **Stąd taka totalna opozycja kryje się stosunkowo często „za plecami” legalnych instytucji władzy**, jak i operuje też hasłami populistycznymi, jeśli nie wręcz demagogicznymi.

Z godną konsekwencją ostrzega św. Franciszek z Asyżu przed nadmiernym posiadaniem przywilejów materialnych, przez nierównomierną własnością prywatną, które zaostwiają tylko bariery wzniesione między ludźmi. „Ponad wszystkim łaski i dary Ducha Świętego [...] jest przekonanie samego siebie. Przeto pragnęli raczej znosić hańbę i obelgi dla miłości Chrystusa, niż zbierać w plonie zaszczyty świata lub cześć i pochwałę ludzką. Owszem, cieszyli się kiedy ich lżono, a smucili się zaszczytami. I szli przez świat podobni pielgrzymom i cudzoziemcom – nie niosąc

za sobą nic [...]. Widzimy codziennie ludzi świeckich pracujących i trudzących się wielce; i wystawiających się na wielkie niebezpieczeństwa cielesne, aby zdobyć bogactwa złudne. A kiedy napracowali się i zdobyli wiele, umierając nagle, pozostawiają to co w życiu zdobyli. Przeto nie należy ufać temu światu złudnemu, który oszukuje człowieka wierzącego, bowiem jest kłamcą.²⁹ Sprawa jest więc całkowicie jasna, stosunki między ludźmi występują tylko pozornie jako takie; w rzeczywistości bogactwo, towary stają się faktycznym wcieleniem cech ludzkich i sił duchowych. Sprawa staje się dziś w postmodernistycznym społeczeństwie znacznie ogólniejsza.

Jeśli sfera polityczna jest już i będzie nadal odrywana od realnych stosunków gospodarczych i politycznych, jeśli w coraz większym stopniu stawać się będzie dziedziną samodzielną czy samoistną, niezależną od konkretnych warunków i ustroju, czyli uzyska status „ponadustrojowy”; albo też jeśli w polityce tworzy się i będzie nadal się tworzyć „sztucznego przeciwnika” – to wówczas w ten sposób polityka staje się „tragiczną groteską” i przedstawia w konsekwencji rzeczywistość społeczną w krzywym zwierciadle, gdyż oczywiście definiuje się wtedy politykę tylko dla własnego dobra. Ale takie normy postępowania stwarzają groźne niebezpieczeństwo przyjęcia jakiegoś odgórnego modelu dla działania ludzkiego, które w istocie rzeczy jest działaniem na rzecz własnej partii, własnych interesów, własnych celów itp., a więc przeciw ogólnospołecznym celom i wartościom. I to jest realny cel gdy idzie o stworzenie możliwości bycia politykiem, ale jednocześnie takie wypaczone odbicie rzeczywistości jest pewnym faktem społecznym, wprowadzie utopijnym, ale też niepozbowionym pewnego poparcia, nawet w skali masowej – chociaż partia, która głosi taką koncepcję polityczną nie może zagwarantować idealnych warunków społecznych i materialnych jej realizacji.

Można powiedzieć więcej – tak ujęte cele polityczne i cele rozwoju społecznego realizując **zarysowany powyżej model polityki ukazują właściwy jej sens jako polityki napędzanej przez samą politykę, której najbardziej uderzającą cechą jest akceptacja piramidalnego absurdu.** Tak rozumiana polityka ma nie być rzekomo działaniem nudnym – ale są to wszakże czynności, które niewiele mają wspólnego z fundamentalnym pytaniem o sens i znaczenie społeczne polityki. I chociaż nieraz ta polityka napędzana przez politykę może być uznawana za prawdopodobny fakt, to jednak racjonalnie zorganizowane społeczeństwo, reprezentujące go elity polityczne jako części składowe ustroju społecznego – potrafią

²⁹ Św. Franciszek z Asyżu, *Kwiatki św. Franciszka*, Warszawa 1993, s. 30 i 37 oraz 195.

świadomie przeciwstawić się tak pojmowanej polityce i wyznaczonych przez nią zasad, wzorów, jak również sytuacji. Także dlatego, iż człowiek w całej swej pełni podmiotem polityki, ale jest jednocześnie najwyższą istotą dla drugiego człowieka.

Wyciągając teoretyczne konsekwencje z naszych rozważań można więc powiedzieć, że w efekcie doszło nie tylko do znacznego pomieszanania pojęć, lecz także istotnych zaniedbań w aktywności obywateli, korzystania z przysługujących im praw podmiotowych lub możliwości udziału we współrządzeniu niektórymi elementami państwa. Jest to wynik konsekwencji **ponowoczesnego społeczeństwa**, w którym jednostkę ludzką przeciwstawia się obywatelowi, a rzeczywistego człowieka obserwuje się i traktuje się go tylko odgórnie poprzez „medialne symbole, poprzez dyskursy, mody, programy polityczne i preferowane wartości. W tym właśnie ma systemową podstawę indywidualizm masowy naszej epoki. Odzwierciedla on to, że dziś bardziej niż kiedykolwiek jest się masą – także bez tradycyjnych masowych zgromadzeń [...]. **W rzeczywistości rozumienie wszystkiego oznacza teraz pogardę wszystkiego.** Epoka *odwertykalizowania* zaczyna się od tego, że człowieka poszukuje się zawsze u dołu. Metodycznie sterowana skłonność do pogardzania wszystkimi przez wszystkich wsącza się w przesłanki współczesnej politycznej doktryny człowieka [także w przesłanki kultury politycznej i prawnej]. Nowy świat racjonalnych »policjantów« czuje się zmuszony do konstruowania politycznej wspólnoty z poziomu najniższych popędów [...]. A zatem porządek społeczny w ponowoczesności musi zastępować [obrazami] polityczno-moralnymi to, czego nie potrafi dyskurs wśród masy, jest to postulat żywy, jeszcze w dzisiejszych refleksjach nad jednoczącą i orientującą siłą mitów w demokracji opartej na narodach.”³⁰

*

Nauka o kulturze prawnej i politycznej bada, zajmuje się racjonalnością postaw i zachowań ludzi, analizuje w ustanowionych normach, także w ich realizacji podstawowe wartości i standardy [w tym przypadku kultury prawnej], **odkrywa ład w porządku polityczno-prawnym**, wskazuje zarazem na antydemokratyczne tendencje, podkreślając zaś rolę demokratycznej świadomości prawnej. A racjonalizm w tych spra-

³⁰ P. Sloterdijk, *Pogarda mas. Szkic o walkach kulturowych we współczesnym społeczeństwie*, Warszawa 2012, s. 23, 60–61 i 66.

wach wynika z posiadanej wiedzy zawartej w naukach społecznych, jak np., socjologia, prawo, polityka czy psychologia. Przedmiotem tej nauki są również rozważania, w jakim zakresie porządek ten może być bądź też jest reprezentowany przez wybrane demokratycznie instytucje oraz jak jest realizowany w życiu prywatnym i publicznym. Zgodne jest też z pojęciem tej nauki badanie dotyczące szerszych zjawisk społeczeństw cywilizowanych, czy też np., współczesne państwa narodowe są **otwarte albo zamknięte** na umacnianie i upowszechnianie idei ogólnodemokratycznych i humanistycznych, jak również ogólnych zasad prawa – państwowego – i międzynarodowego, aby między innymi chronić przyszłe pokolenia od wojny. Biorąc pod uwagę to co powiedziano niżej należy też wnioskować, że w literaturze przedmiotu istnieje wyraźnie określone minimum, czy lepiej formułując wyraziste granice, które wszyscy ludzie kultury w ogóle, w zwłaszcza polityczno-prawnej, jak również „rządzący i obywatele cywilizowani” uznają za podstawę wolności, demokracji i porządku prawno-politycznego – dodajmy uznają za uniwersalną obecność w każdym społeczeństwie i państwie. Ta problematyka idei i wartości ogólnoludzkich i społecznych uznawana jest w czasach dzisiejszych za **szerszą**, lecz zarazem w większym stopniu złożoną „np., relatywizacja”, aniżeli była ona uwzględniana w „klasycznych” społeczeństwach liberalno-demokratycznych. Zjawiska te bowiem mają wiele aspektów, lecz także ważki wydzźwięk polityczno-prawny.

Powyższe rozważania nie są wszakże jakąś definicją kultury polityczno-prawnej, ale poszukiwaniem pewnych komponentów lub fundamentalnych pojęć należących do tego przedmiotu badań. Warto wskazać w tym kontekście na kategorie stworzone przez Greków, a używane zaś do dziś. Tak np., uczucia, zaufanie, przyjaźń osadzone są we wspólnocie politycznej. To, co stanowi podstawę sfery politycznej jest nazywane właściwością lub sposobem myślenia i charakteru, którymi to cechami musi się odznaczać działający człowiek [*dianoia* i *ethos*]; następnie do natury politycznej i poznawczej należy termin poszukiwania wiedzy [*episteme*]; który powinien i musi być zarazem podstawą dialogu między władzą państwową i społeczeństwem. W polityce przyjmujemy też za podstawę, a nawet za **pierwszą zasadę**, przyjazne relacje i korelacje nazywane [*philia polityke*], którym w poważnym stopniu powinna odpowiadać rzeczywista polityka. U podstaw refleksji społecznej i polityczno-prawnej znajdują się też dwa pojęcia: tj. umiejętność akcji, działania [*praxis*] oraz fabuła czyli treść [*mythos*], przez którą rozumiał Arystoteles artystycznie, a zwłaszcza politycznie uporządkowany układ zdarzeń i działań. A zatem kultura jest – jak nadmieniono wyżej – pojęciem wieloznacznym, zmienia zakres

swego znaczenia i stosowania w zależności od warunków czasowo-prze-strzennych, można też rozumieć to określenie w sposób węższy lub roz-szerzony, innymi słowy – „kultura”, to pojęciowe oznaczenie pewnego zakresu semantycznego samej definicji tego słowa, które związane jest również z innymi pojęciami, niezbędnymi dla ich zrozumienia – cho-ciaż nie wchodzi one w skład właściwej definicji „kultury”. Dla naszych analiz najbliższe językowo jest pojęcie łacińskie *cultura*, wywodzące się z dziedziny upraw rolnych, uzupełnione w czasach nowożytnych słowem *animus*³¹, stąd powstała formuła *cultura animi* – tj. pielęgnowanie duszy. Ten kontekst historyczny i nowożytny może być rozpatrywany w związku z procesami społecznymi. Wszak również w tych gałęziach wiedzy idzie także o poszukiwanie **porządkujących**, zasad i wzorów – na co zwrócimy większą uwagę w dalszych częściach – poprzez które możemy wpływać na zjawiska chaotyczne i poddawać je regułom logicznego myślenia.

Ta wybrana rekonstrukcja podstawowych pojęć pozwala ściślej okre-ślić kształt polityki i mechanizmy władzy państwowej, których założenia przyjmujemy, aby poprawnie myśleć i analizować reguły oraz standardy kultury polityczno-prawnej. A zatem **dawni** politycy kierujący się racjona-lizmem „kazali swym postaciom przemawiać zgodnie z zasadami sztuki politycznej, **współcześni** natomiast każą im przemawiać zgodnie z zasa-dami retoryki.”³² Ale podobnie jak jest w tragedii tak też może zdarzać się – nawet dziś dość często – w polityce, gdyż przez „udoskonalanie każdego pojawiającego się elementu i po przejściu wielu przeobrażeń zatrzymują się [one tj. sztuka i polityka] w rozwoju, kiedy osiągnęły swą najdoskonalszą postać.”³³

Ocena aktualnej sytuacji – *hic et nunc* – w tej dziedzinie skłania do takiego pomysłu, iż fundamentalną i w istocie pierwszą regułą czy war-tością człowieka kierującego się racjonalizmem, który należy w człowieku – jednostce ludzkiej rozwijać **dla szacunku siebie samego**, lecz także w stosunkach międzyludzkich jest – logicznie rzecz biorąc – **indywidu-alna kultura polityczna i prawna** poprzez którą jednostki oraz grupy spo-łeczne stają się bardziej lub mniej świadome swoich aktywnych działań i celów a zarazem – *par excellence* – dzięki temu wyróżnieniu, ta kultura indywidualna zostaje oparta na trwałej podstawie i to jest jej najważniejszy rys charakterystyczny, odnoszący się też, czy sprzyjający szeroko rozu-mianej kultury obywatelskiej. Elementami składowymi obu tych kultur

³¹ Por. słownik łacińsko-polski, Warszawa 1999, s. 33.

³² Arystoteles, *Poetyka*, Wrocław-Kraków 1983, s. 21; 1450 b.

³³ Tamże, s. 13; 1449 a.

jest sceptycyzm i krytycyzm wobec istniejącego systemu politycznego oraz stanu rzeczy – pojmowanego w sposób formalno-prawny. To właśnie **odslania** nie zaś **przesłania**, istotę procesów społecznych oraz środków i technik wykonywania władzy; może też być ważnym ograniczeniem tendencji pojętej jako dehumanizacja relacji międzyludzkich, zwłaszcza w dziedzinie władza-obywatele.

Przez wielu myślicieli i w wielu komentarzach formułowane są poglądy o świadomej działalności ludzi zarówno w sferze twórczości naukowej, jak i w polityce. Nie chce bynajmniej pomniejszać ich znaczenia i wartości, lecz jak się wydaje, dyrektywa racjonalnego działania może być jednak daleka od dokonywani świadomego wyboru, systemu wartości przez poszczególnych działaczy lub myślicieli, jak i przez większe lub mniejsze środowiska ludzkie. I to pozostaje faktem istotnym, chociaż nie jedynym, o którym tak pisze Niccolo Machiavelli. „Czasy są takie, że wymagają decyzji śmiałych, niezwykłych i niecodziennych. Wiecie o tym Wy i wie o tym każdy, kto chociaż cokolwiek rozumie się na sprawach tego świata – że **lud jest zmienny i głupi**, ale będąc takim, jakim jest mówi nieraz, że się robi to, co się powinno robić... [jak i to czego się nie powinno robić, uwaga moja – T.F.]. Ale są też z drugiej strony motywy, które nie zabezpieczą cesarza przed mianem głupca, jeśli tylko król zechce być mądrym, ja jednak osobiście nie wierzę, aby zechciał on być mądrym. Pierwszą tego przyczyną jest ta okoliczność, że jak widziałem, wszystkie błędne posunięcia cesarza, [władzy] nie szkodzą mu; wszystkie zaś kroki rozsądne, jakie podjął król [władza], nie przynoszą mu żadnego pożytku.”³⁴

W literaturze wypowiediane są różne warianty sądów o polityce, można spotkać je w wielu publikacjach naukowych, jak i w języku potocznej polityki. W jakiejś mierze koncepcje te odnoszą się do społeczeństwa, chcą na ogół przybliżyć ta dziedzinę obywatelom, albo też wskazać na negatywną rolę polityki w życiu prywatnym i publicznym. Tak czy inaczej trudności te spowodowały, że wyjaśnienie tych problemów wynika z zasadniczego ich niezrozumienia, bądź też pomijania roli napięć społecznych, jakie wywoływane są nowym układem sił, narastającym w starych strukturach. Na takie elementy polityki przyjęło się wskazywać, że mogą być one niedostosowane do aktualnie istniejących układów społecznych. Wedle Leszka Millera „w polityce nie ma przyjaźni, są tylko interesy. Jeżeli szukać przyjaźni, to poza polityką. Gdy patrzę na losy

³⁴ N. Machiavelli, *Wybór pism*, Warszawa 1972, s. 1102 i 1105.

politycznych przywódców widać wyraźnie, jak łatwo niedawni przyjaciele zaczynają być zaciekłymi rywalami, a nawet śmiertelnymi wrogami.”³⁵

Stwierdzenie, iż całość życia politycznego składa się na brak przyjaźni, że to wyłącznie interesy, że na politykę składają się tylko przejawy wrogości, mimo pewnego intuicyjnego odczucia takiej słuszności w niej zawartej, pozbawione jest merytorycznego sensu i społecznej przydatności. Zbyt doniosłą rolę przypisuje się wtedy „antyprzyjaźni”, „wrogości” itp., od których to pojęć rozwój/antyrozwój polityki ma bowiem zależeć. Trudno jest jednak ustalić aby istniał ścisły związek między typami polityki a typami wrogości. Niejasna pozostaje też sprawa stosunków międzyludzkich i stosunku człowieka do idei: trzeba koniecznie pamiętać, że polityk – to też człowiek. W przytoczonej formule uznano, że polityk posługuje się „prostą inteligencją”, że nadaje się idealnie do manipulacji, kłamstwa oraz wykorzystania przez innych ludzi itp. Przy czym niewyjaśnione pozostają takie kategorie jak np., przychylność, życzliwe usposobienie, pozostawać „w przyjaznych lub życzliwych stosunkach” czy zaufanie okazywane drugiej osobie. Wtedy fragmentaryczne próby tłumaczenia, iż „przyjaźń istnieje poza polityką” tego ważnego w życiu publicznym problemu nie mogą być zadawalające. W nieco innej czy łagodniejszej formie można wyrazić to następująco: w życiu publicznym ujawnia się nierzadko agresywność, brak zrozumienia i dialogu, bądź bylejałość intelektualna. Takie stwierdzenia mimo, iż zawierają jakiś element **intuicyjnej słuszności**, pozbawione są jednak holistycznych czynników, **nie od nich też całość życia społecznego oraz jego rozwój zależy**.

Warto jednak zapytać, czy jesteśmy moralni oraz etyczni, czy postępujemy według kultury politycznej, gdyż przestrzegamy ogólnych nakazów religijnych lub ogólnego „imperatywu moralnopolitycznego”, albo też nakazów i norm pochodzących od władzy – **albo też zachowujemy się poprawnie pod względem etyczno-politycznym, bo jesteśmy z natury moralni oraz postępujemy w międzyludzkich stosunkach politycznych godnie i przyzwoicie**. W obu jednakże przypadkach może wytworzyć się sytuacja, że jednostki i grupy ludzkie, które brały udział w tworzeniu zasad kultury politycznej, szerzej – reguł porządku prawnopolitycznego, **zgłaszają wszakże później obiekcje przeciw jego realizacji**; co może oznaczać, iż jest to deklaracja łamiąca pewną dyscyplinę normatywną, lecz może to być z drugiej strony akt polityczny oznaczający zmianę lub uchwalenie nowych norm i zasad, wymagających też nowej jedności działania politycznego.

³⁵ R. Krasowski, *Upadek*. Fragment książki, „Polityka” nr 7 z 13.02-19.02 z 2013, s. 52.

Wyodrębniona nauka o kulturze politycznej – próba syntezy

Kwestia w jakich ramach naukowych badamy problemy kultury politycznej, do jakich tradycji czy doktryn społecznych i prawnych się odwołujemy nie określa wcale z góry naszej przynależności politycznej, ale jest zgodna z ideami ogólnodemokratycznymi oraz pojęciem prawdziwego humanizmu i demokracji, które to idee rozwijały się na przestrzeni wieków i zakorzeniły się głęboko w umysłach narodów cywilizowanych. Te właśnie miary i standardy odnoszą się do pewnej całości charakterystycznej dla przyszłości oraz własnej aktualności, jak i kulturowej koncepcji społecznej, politycznej i prawnej. Te komponenty, wartości i wzory sprawiają bowiem, że wyodrębniona nauka o kulturze politycznej pojmowana jako problematyzacja stosunków władza-obywatele i sfery politycznej w ogóle, lecz także kwestionowania aktualności tych stosunków i deficytu demokracji w światowych i europejskich instytucjach względem których – powtórzmy – nauka o kulturze politycznej musi usytuować swoje dociekania; wszystko to wydaje się charakterystycznym rysem dialogu i dyskursu o problemach nowoczesności i postnowoczesności.

Niestety jednak dominuje nieraz w obrębie uprawianych niektórych dziedzin nauk społeczno-politycznych, w szczególności w tzw. politologii gromadzi się dziś zbyt dużo **nauczania urzędniczo-politycznego**, polega to zaś na tym, że zjawiska społeczne rozpatruje się w aspekcie wartości partykularnych i dość ogólnikowych obserwacji, mającej też na widoku dążenia do realizacji interesów grupowych, a takie ujęcia nie wnoszą jasności do skomplikowanej problematyki społecznej, prawnej i politycznej – te właśnie ograniczenia skazują je na „polityczną apologetykę”³⁶, jako opaczne rozumienie rozpoznanych kwestii, co nie spełnia wymogów stanowiska naukowego, wolnego od ograniczeń „politologicznych”, stąd też mogącego być narażonym na niepowodzenie. Formy i metody badań i poszukiwań w naukach społecznych, prawnych czy socjologicznych są nie tylko bogate, lecz również zróżnicowane. W swoisty sposób można tu mówić o antropologii społecznej, zajmującej się czym jest człowiek w swym prywatnym i społecznym życiu oraz jaki on jest; o „uprawnionym” materiale źródłowym, stawianiu określonych tez oraz dyrektyw badawczych, z których możemy wydzielić określone rezultaty i wniośki, odnoszące się do refleksji i problematyki epistemologicznej, jak i do

³⁶ Termin zapożyczyłem od Juliana Hochfelda, *Studia o marksowskiej teorii społeczeństwa*, Warszawa 1963, s. 59 i n.

zagadnień praktyczno-politycznych oraz samego postępu nauk społecznych w historycznym procesie dziejowym.

Z tego punktu widzenia uzasadnione są powody, aby uwzględnić **nową naukę o kulturze politycznej** – powody szczególnie ważne, jeśli jest mowa o działaniach i zachowaniach jednostek i grup ludzkich, o środkach i technikach wykonywania władzy, o postawach społecznych i politycznych oraz sprecyzowanych kryteriach ocen działania ludzi, o nieżonglowaniu interesem publicznym, czy w końcu o podejmowaniu właściwych decyzji, ich optymalizacji, jak i mechanizmu zastosowania **systemowego ujęcia problemów** kierowania życiem społecznopolitycznym, czy też – *last but not least* – kształtowanie osobowości człowieka w społeczeństwie obywatelskim i ustroju liberalno – demokratycznym oraz mechanizmów „unaukowienia polityki”, rozumiejąc określenie „polityka” w sposób szerszy.

Nie można zatem zaniechać wyróżnienia nauki o kulturze politycznej oraz mówić tylko o naukach społecznych i politycznych, gdyż spełnia ona doniosłą funkcję w badaniach wzajemnych relacji i korelacji władza-obywatele, zwłaszcza w perspektywie społecznego i politycznego działania, jak i teoretycznego myślenia o społeczeństwie obywatelskim i funkcjonowaniu jego instytucji prawno-politycznych. Jest to też ważnym akcentem rozważań Jana Szczepańskiego: „każda instytucja spełnia określone funkcje, czyli ma wyraźnie określony zakres zadań: dysponuje środkami do wykonywania tych zadań; stosuje określone przez grupę metody działania [...] i system sankcji stosowany wobec własnych członków, jak i wobec członków grup szerszych, dla których dana instytucja funkcjonuje. A zatem nie formalno-prawna struktura instytucji decyduje o kształtowaniu osobowości człowieka. Decyduje o tym sposób zaspakajania potrzeb i metody regulowania zachowań, czyli metody działania i zakres funkcji danej instytucji.”³⁷

Okazuje się zatem, że nauka o kulturze politycznej pozostaje z jednej strony w historycznym związku z naukami społecznymi; [np. z historią, naukami prawnymi, z socjologią] z drugiej zaś zwłaszcza – w związku z ogólnie rozumianą kulturą duchową społeczeństwa, ale zarazem te nauki i ta kultura są istotną częścią wyodrębnionej dyscypliny naukowej o kulturze politycznej i prawnej, która badane źródła i materiał empiryczny poddaje porządkowaniu oraz zabiegom systematyzującym. Jednak sens, użyteczność tej nauki; jej sugestie; jak również jej „uprawnienie” stają się możliwe wówczas, gdy nie sprowadzają systemu wartości poli-

³⁷ J. Szczepański, *Odmiany czasu teraźniejszego*, Warszawa 1979, s. 322.

tycznych i moralnych do dogmatów partyjnych, ani do werbalnego głoszania tekstów społeczno-politycznych, ani też do „apologii politycznej”. A zatem oczekujemy od tej nauki, której swoistości opisaliśmy wyżej; refleksji, wyników badań różnych orientacji politycznych, ukazywania racji partykularnych i ogólnopublicznych – a tego może tylko dokonać nauka o kulturze politycznej, będąca dyscyplina otwartą.

Jest jednak rzeczą znamionną, iż w naszym znaczeniu i rozumieniu problemów społecznych i politycznych można ogólnie powiedzieć, że wartości i wzory kultury politycznej są określonym zbiorem [systemem], który funkcjonuje w dwóch zakresach czy wymiarach:

- 1) w sferze konceptualistycznej i teoretycznej;
- 2) w istniejącej praktyce społecznej – funkcjonalność tych dziedzin kreuje czy powoduje, że zarazem jednostki – obywatele narażone są na nierównomierną partycypację polityczną przy równych wszakże formalnie prawach podmiotowych.

*

Wartości kultury politycznej i przestrzeń polityki nie tworzą z natury jedności, ale te pierwsze są fundamentem i siłą witalną dla drugiej sfery publicznej. Standardy kultury politycznej mają charakter modelowy, ale ich efektywność i użyteczność realizuje się w rzeczywistym wymiarze społecznym i moralno-etycznym; urzeczywistnia się też w kulturze obywatelskiej. Demokratyczny typ kultury politycznej jest przyczynowo-funkcjonalnym czynnikiem w wymiarze humanizacji społeczeństwa, jednostki, obywateli oraz elit władzy – przez co nadaje im aspekt cywilizacyjny.

Gdyby nie demokratyczne, humanistyczne i ogólnopubliczne wartości i cele kultury politycznej, to istniejące realnie społeczeństwa byłyby w swoistym „stanie natury”. Między kulturą polityczną a przestrzenią polityki i władzy państwowej istnieją różne konflikty i antagonizmy społeczne – które nie mogą być w sposób absolutny ani rozwiązane ani też pokonane. Kultura polityczna jest wartością, którą „indywidualne jednostki”, grupy ludzkie oraz klasy społeczne wybierają w wyniku wolnej, subiektywnej decyzji – wartości te nie mogą być przeto narzucone przez zorganizowane **struktury przemocy**, ani też zredukowane do kilku *a priori* sformułowanych cech charakterystycznych.

W sposób szerszy rozumiana kultura obywatelska i kultura polityczna elity władzy jest swoistą gwarancją społeczeństwa obywatelskiego, ale

też zarazem **zobowiązuje do obrony** przed autorytarnym typem kultury i władzy. Ogólniej rzecz biorąc, kultura autorytarna nie tylko leży u podstaw subiektywizacji problematyki, nie tylko negatywnie kształtuje zachowania ludzi, ale również – jeśli nie głównie – wypacza sferę treściową odpowiednich pojęć, wzorów i działań. Podstawą, fundamentem każdego społeczeństwa, a nade wszystko – obywatelskiego, liberalno-demokratycznego jest poszanowanie i przestrzeganie **naturalnych** praw człowieka, wartości i swobód demokratycznych, ale także zwalczanie „złych”, nierzadko „nieprzejdanych” intencji władzy, publicznych nadużyć tej władzy – i w ten sposób kultura polityczna przeciwstawia się wstecznym tendencjom rządzących oraz wymogom aktualnej biurokracji i administracji; a zatem nie ulegamy złudzeniom!

Na uwagę zasługuje tu sprawa, która komplikuje, a nawet zaciemnia złożoną problematykę dotyczącą pojęcia „funkcji” kultury w ogóle, jak również kultur polityczno-prawnej. W literaturze przedmiotu twierdzi się nieraz, iż zjawiska powszechnie istniejące także komponenty kultury prawnopolitycznej pełnią określoną, niesłychanie ważną funkcję w danej społeczności. Innymi słowy: **wszystko co istnieje, to istnieje funkcjonalnie**. Otóż istotną wadą tej formuły jest to, że sam problem nie został dostatecznie naukowo wyjaśniony, a w swym zaś logicznym ujęciu, w swej istotowości sprowadza się do *tautologii* – powtarzanie zbędnej myśli, która już w danej wypowiedzi była zawarta. Tak ujmując tautologię należałoby powiedzieć, że gdyby kultura nie pełniła żadnej funkcji, to w rezultacie nie mogłaby istnieć. **W zasadzie nie ma tu miejsca na rzeczywistą analizę charakteru [cech] różnych funkcji kultury politycznej i prawnej**. Nie można też w rzeczy samej badać pełnionych zadań funkcjonalnych, gdyż twierdzenie, że to co istnieje spełnia – poniekąd mechanicznie – jakąś ważną lub mniej ważną funkcję. Czyli poruszamy się wtedy w sferze tautologicznych wywodów; ażeby jednak badać funkcje kultury musimy przejść na płaszczyznę tego, co z samego założenia jest rzeczywistością społeczną, a nie zaś tego, co tylko istnieje, co jest z wyższych nakazów, apriorycznych przyczyn uznane, także niestety w badaniach naukowych za racjonalne i celowe.

Model oświeceniowy i edukacyjny wymiar kultury politycznej – to cel do którego powinny dążyć w dziedzinie stosunków międzyludzkich wszyscy obywatele i każde elity władzy. W XIX–XXI wieku są to bowiem elementarne zasady humanizmu oraz demokratyzmu, które stały się w czasach nowoczesnych i „ponowoczesnych” istotną częścią społeczno-politycznej świadomości, jak również ogólnie rozumianej kultury politycznej i prawnej każdego społeczeństwa.

Wzory i wartości kultury politycznej dają nie tylko możliwość tworzenia lepszego porządku społecznego i prawnego, ale biorąc pod uwagę aktualny układ sił politycznych sprzyjają możliwości oraz **konieczności krytyki politycznej**, koncentrującej się na żywotnych interesach narodowych i społecznych, jak również na sposobie, formach czy tempie budowy społeczeństwa obywatelskiego i ustroju demokratycznego – łącznie z zakwestionowaniem niektórych podstawowych założeń. To od nas – obywateli oczywiście zależy, czy i jak szybko możliwość tą możemy przeobrazić w rzeczywistość? Warto chyba w tym kontekście zdać sobie sprawę z tego, że wśród wielu elementów porządku społecznego – ważną jest także umiejętność posługiwania się instrumentem prawa w dziele transformacji społecznej i gospodarczej. Nierzadko struktury biurokratyczne temu nie służą, a wydawane w tym trybie przepisy są nagminnie łamane – i to jest jednym z głównych powodów, iż możliwość przestrzegania prawa nie może być w wielu przypadkach skutecznie realizowana.

Model ładu społecznego oraz wartości i standardy kultury prawnej i politycznej

Lp.	Przedmiot – Istotowość Wartości i idee	Działania i funkcje ogólne	Interesy i cele własne	Rozdźwięk i zazębianie się
1.	Nadrzędność normatywnego porządku w konstytucji. Instytucjonalizacja prawa.	Cele i funkcje zbiorowe. Zgodność z zasadami	Faktyczne relacje i korelacje: władza – obywatele.	Przeciwfunkcjonalność wobec oficjalnego formalnie porządku prawa.
2.	System wartości i standardów kultury prawnej i politycznej. Zaufanie do władz publicznych.	Realizowanie celów powszechnych. Uczestnictwo w wartościach.	Interesy i cele, partykularne elity władzy i grup społecznych. Wykorzystywanie przepisów prawa dla celów osobistych.	Zagadnienia z pogranicza w komunikacji władza – obywatele.
3.	Prawo faktycznie obowiązujące a wartości kultury prawno-politycznej.	Prawne i społeczne stabilizowanie zachowań ludzkich, obywatelskich.	Irracjonalne mechanizmy władzy politycznej. Rola grup interesów. Umiejętność żonglowania.	Rozdźwięk porządku normatywnego z autentycznym rządzeniem. Zjawiska niepożądane.

Lp.	Przedmiot – Istotowość Wartości i idee	Działania i funkcje ogólne	Interesy i cele własne	Rozdźwięk i zazębianie się
4.	Prawne funkcje instytucji państwowych a faktyczność władzy politycznej.	Pojęcie polityki jako „służby społecznej” w opozycji do własnych interesów władzy i administracji.	Kryteria i oceny własne oraz działania innych ludzi. Nadużywanie władzy.	Zazębianie się porządku formalno-jurydycznego: realizowanie funkcji rzeczywistych.
5.	Normy, wartości oraz poziom kultury prawno-politycznej jednostek ludzkich i zbiorowości, społeczeństwa.	Zbiorowe i indywidualne cele zachowań człowieka. Interes publiczny.	Demoralizujące wpływy władzy politycznej.	Techniki i środki wykonywania władzy politycznej. Ich wpływ na cele wspólne i indywidualne.

Źródło: opracowanie własne.

STRESZCZENIE

Tekst jest poświęcony kulturze politycznej i jej wpływowi na kształtowanie zachowań politycznych. Stawia się w nim tezę, że bez kultury politycznej nie ma polityki służącej dobru człowieka.

Teodor Filipiak

VALUES AND RULES OF POLITICAL CULTURE IN THE CONTEXT OF NORMATIVE ORDER

The text is about the political culture and its influence on political behaviors. The author took an assumption that without political culture is not good policy.

KEY WORDS: *political culture, political behaviors, good policy*

Bibliografia

- Arystoteles, *Poetyka*, Wrocław–Kraków 1983.
- A. Bocheński, *Dzieje głupoty w Polsce, Pamflety dziejopisarskie*, Warszawa 1996.
- Marek Tulliusz Cyceon, *Mowy przeciw Katylinie*, Warszawa 1996.
- G. Debord, *Spółeczeństwo spektaklu oraz rozważania o społeczeństwie spektaklu*, Warszawa 2013.
- A. Delorme, *O normach politycznych*, „Studia nauk politycznych” 1979, nr 2.
- E. Fromm, *Zdrowe społeczeństwo*, Kraków 2012.
- J. Hochfeld, *Studia o marksowskiej teorii społeczeństwa*, Warszawa 1963.
- W. von Humboldt, *O myśli i mowie. Wybór pism z teorii poznania, filozofii dziejów i filozofii języka*, Warszawa 2002.
- H. Kelsen, *Die philosophischen Grunden der Naturrechtslehre und des Rechtspositivismus*, Charlottenburg–Berlin 1928.
- N. Machiavelli, *Wybór pism*, Warszawa 1972.
- A. Mickiewicz, *Księgi Narodu Polskiego i Pielgrzymstwa Polskiego*, Warszawa 1986.
- L. von Mises, *Teoria i historia*, Warszawa 2011.
- R. von Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, Warszawa 2003.
- J. Raciborski, *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2011.
- Th. Roszak, *The making of Counter-Culture*, New York 1969.
- A. Schaff, *Marksizm a jednostka ludzka*, Warszawa 1965.
- M. Scheler, *Pisma z antropologii filozoficznej i teorii wiedzy*, Warszawa 1987.
- P. Sloterdijk, *Pogarda mas. Szkic o walkach kulturowych we współczesnym społeczeństwie*, Warszawa 2012.
- J. Szczepański, *Odmiany czasu teraźniejszego*, Warszawa 1979.
- Św. Franciszek z Asyżu, *Kwiatki św. Franciszka*, Warszawa 1993.
- S. Weil, *Kilka przemyśleń dotyczących pojęcia wartości; Dzieła*, Poznań 2004.

Jerzy Szczupaczyński

Normatywne wzory przywództwa politycznego w ponowoczesnym świecie

SŁOWA KLUCZOWE:

przywództwo polityczne, obywatelstwo, polityczna wspólnotowość, społeczeństwo ponowoczesne, przywództwo transformacyjne

STUDIA I ANALIZY

Wprowadzenie

W czasach globalnych zagrożeń i szybkich zmian, które przeobrażają wszystkie obszary życia społecznego, skuteczne przywództwo polityczne – uniwersalny warunek udanych rządów – staje się coraz bardziej towarem deficytowym. Narzekania na jakość elit i upadek etosu polityka niewiele wyjaśniają – są w dużej mierze refleksem nowej sytuacji, w jakiej znaleźli się przywódcy państw, ruchów politycznych i organizacji międzynarodowych. Wzrastające poczucie kryzysu i niepewności zwiększa oczekiwania na nowe idee i zdecydowane działania; z drugiej strony, coraz bardziej dostrzegane są ograniczenia przywódczych możliwości, wynikające z charakteru przemian współczesnego świata.

Pojęcie przywództwa zaliczyć należy do pojęć wieloznacznych. Zwraca uwagę brak porozumienia wśród badaczy, czym jest przywództwo, choć można wskazać uniwersalne wątki, które tworzą podstawy rozumienia zjawiska¹. Mówiąc ogólnie, przywództwo określić możemy jako względnie

¹ Por. G. Yukl, *Leadership in Organizations*, New Jersey 2006, s. 2–3; J.B. Ciulla, *Leadership Ethics: Mapping the Territory*, [in:] J.B. Ciulla (ed.), *Ethics, the Heart of Leadership*, Westport-Connecticut-London 2004, s. 10–13. J. Rost dokonał analizy 221 definicji przywództwa, zaczerpniętych z literatury naukowej, starając się wykazać niejasność i tre-

trwałą relację, której istotą jest dobrowolne podporządkowanie, oparte na zindywidualizowanej strategii przywódcy. Budowanie relacji przywódczej ma charakter procesu komunikacji, którego efektywność uzależniona jest od szeregu psychospołecznych mechanizmów, uaktywniających – w określonych kontekstach polityczno-społecznych – wartości, przekonania oraz działania obu stron relacji przywódczej. Proces przywódczego wpływu obejmuje nie tylko sferę celów i działań politycznych, lecz ma także wyraźny komponent symboliczny. Przywódcy kształtują tożsamość polityczną swoich zwolenników, kreują użyteczne wizje, mity i symbole. Tak więc, przywództwo polityczne jest wielowymiarowym zjawiskiem, pozostającym pod wpływem kulturowych i instytucjonalnych wzorców oraz indywidualnych cech osób występujących w rolach przywódców².

W artykule podjęty został problem przeobrażeń wzorców przywództwa politycznego – i szerzej, przywództwa w sferze publicznej – w kontekście zmian, które przekształcają społeczeństwa późnej nowoczesności. Punktem wyjścia są kluczowe idee normatywnego nurtu badań nad przywództwem.

Normatywizm w tym obszarze refleksji ma dwa główne wymiary. Pierwszy związany jest z istotą przywództwa, a więc skutecznym wpływem na innych aktorów w ramach określonych relacji społecznych. Przywódczy wpływ oparty jest na identyfikacji z przywódcą, perswazyjnej komunikacji, kalkulacji potrzeb i interesów, manipulacji itp. W sferze polityki jest to relacja w specyficzny sposób zinstytucjonalizowana, co oznacza między innymi zaangażowanie szczególnych środków oddziaływania, właściwych dla określonego systemu politycznego. Przywódca musi być skuteczny w tym sensie, że zawiązanie relacji przywódczej wpisane jest w proces realizacji zbiorowych celów i potrzeb, których zaspokajanie – lub perspektywa zaspokojenia – stanowi wyznacznik jej trwałości. Instrumentalna efektywność przywództwa rozumiana może być także wąsko, jako zdolność zdobycia i utrzymania władzy. Jest to tradycja konceptualizacji przywództwa, którą można wyprowadzić na przykład z prac Niccolò Machiavellego³. Drugim wymiarem jest wymiar etyczny, nawiązujący do tradycji poszukiwań źródeł i treści *arete politike*. Tradycja ta,

ściowe rozmycie pojęcia. Por. J. Rost, *Leadership for the Twenty-First Century*, New York 1991, s. 47.

² Por. K. Zuba, *Przywództwo w teorii nauk politycznych*, [w:] L. Rubisz, K. Zuba (red.), *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, Toruń 2004, s. 11–12.

³ Ch. Cornell, P. Malcolmson, *Prudence and Glory: Machiavelli on Political Leadership*, [in:] J. Masciulli, M.A. Molchanov, W.A. Knight (eds.), *The Ashgate Research Companion to Political Leadership*, Surrey 2009, s. 65.

pomimo pozorów oderwania od realiów walki o władzę, nadal stanowi ważne zwierciadło współczesnej polityki. Jej przedstawiciele poszukują odpowiedzi na pytanie, jakich przywódców nam potrzeba ze względu na kulturowe ideały, na których opierają się współczesne demokracje. Ideały te nawiązują do Arystotelesowskiej idei „urabiania dobrych i sprawiedliwych obywateli”, której służyć ma państwo⁴. Miarą etyczności jest więc – z jednej strony – obywatelska wspólnotowość *polis*, a z drugiej cnoty, będące źródłem obywatelskiej polityki.

W artykule uwaga skupiona zostanie tylko na wybranych tendencjach zmian, sygnalizowanych przez socjologów i politologów. Chodzi o: (a) zakwestionowanie państwa narodowego jako dominującej formy wspólnoty politycznej, (b) przeobrażenia ładu politycznego, który w coraz większym stopniu cechuje sieciowość i emergentność konstytuujących ten ład procesów. Pytanie brzmi: w jaki sposób wymienione zjawiska wpływają na normatywne wzory przywództwa? Celem eseju jest sygnalizacja wybranych zagadnień, bez próby empirycznej weryfikacji. Pamiętać należy, że poruszone kwestie stanowią przedmiot niezakończonych sporów pomiędzy przedstawicielami różnych orientacji badawczych i teoretycznych – sporów, które zostały tu pominięte.

Główne idee normatywnych modeli przywództwa

W normatywnym nurcie badań przywództwa za najbardziej wpływową koncepcję uznać należy zaproponowany przez J.M. Burnsa model przywództwa transformacyjnego⁵. Stworzony na gruncie politologii stał się inspiracją wielu koncepcji z kręgu *New Leadership*, rozwijanych od lat 80. ubiegłego wieku w naukach o zarządzaniu. Burns przeciwstawia typ przywództwa transformacyjnego przywództwu transakcyjnemu. W tym drugim przypadku przesłanką przywódczego wpływu jest wymiana między przywódcą i jego zwolennikami, która – zdaniem Burnsa – nie może być podstawą trwałych więzi grupowych, choć pozwala realizować przywódcze cele dzięki zasobom umożliwiającym zaspokojenie indywidualnych potrzeb zwolenników. Jak pisze Burns, w przywództwie transakcyjnym akt przywództwa nie zespala „lidera i jego zwolenników we wspólnym i nieprzerwanym dążeniu do wyższego celu”⁶. Przykładem transakcji może

⁴ Arystoteles, *Polityka*, przełożył L. Piotrowicz, Warszawa 1964, s. 116.

⁵ J.M. Burns, *Leadership*, New York 1978.

⁶ Tamże, s. 20.

być komunikowanie przez polityka korzyści, jakie przypadną w udziale wyborcom w przypadku udzielenia mu mandatu politycznego. Przywództwo transformacyjne natomiast, zdaniem Burnsa, posiada odmienną charakterystykę. Celem przywódcy jest pobudzenie zaangażowania w taki sposób, aby przekroczyć partykularne interesy. Natomiast w przypadku przywództwa transformacyjnego mamy do czynienia z interakcyjnym procesem przekształcającym motywacje, cele i moralną kondycję podmiotów tworzących relację przywódczą. Przy czym autor koncepcji dostrzega złożoność tego procesu ze względu na demokratyczny mandat przywódców, który, jak pisze Burns, owocuje „wyraźną dwuznacznością i niejasnością roli przywództwa w życiu politycznych – przynajmniej w demokracjach, gdzie od przywódców oczekuje się przewodzenia narodowi, podczas gdy zarazem naród powinien przewodzić przywódcom”⁷.

Koncepcja Burnsa przyczyniła się do popularyzacji w normatywnym nurcie badań trzech idei. Pierwsza jest stosunkowo banalna, lecz jej przypomnienie wydaje się niezbędne w związku z rozpowszechnieniem w literaturze menedżerskiej jednostronnej interpretacji przywództwa transformacyjnego jako zewnętrznie narzucanej wizji celów i sposobów ich osiągnięcia. W koncepcji Burnsa przywództwo transformacyjne jest relacją, której moralna legitymacja odnosi się do potrzeb i wartości o charakterze wspólnotowym. Przy czym wspólnotowy charakter oznacza, że zbiorowość, do której adresowane jest przywódcze przesłanie, istnieje jako byt kulturowy, definiujący w mniejszym lub większym stopniu tożsamość zbiorową, a także jako byt polityczny, oparty na określonych formach solidarności i – przynajmniej potencjalnie – współpracy. Burns, choć podkreśla rolę konfliktu wartości w procesie budowania przywództwa, postrzega przywódcę transformacyjnego jest katalizatora wspólnego dobra⁸. Jak pisze Burns, przywódcy transformacyjni „bardziej niż inni przywódcy muszą reagować nie tyle na dominujące przekonania i postawy, lecz fundamentalne potrzeby i pragnienia, aspiracje i oczekiwania, wartości i cele rzeczywistych i potencjalnych zwolenników”⁹. Podkreślając znaczenie uniwersalnych wartości, które napełniają treścią przywództwo transformacyjne, Burns przydaje mu moralnego wymiaru.

⁷ Tamże, s. 452–455. Chociaż koncepcja Burnsa jest najbardziej wpływową koncepcją przywództwa, pod jej adresem sformułowano różnego rodzaju zastrzeżenia. Por. np. T. Hansbrough, *Jumping frogs and the multi-level analyses of leadership*, [in:] R.A. Couto (ed.), *Reflections on Leadership*, Lanham 2007.

⁸ J.M. Burns, *Leadership*, s. 462.

⁹ Tamże, s. 420.

Tak więc, koncepcja transformacyjnego przywództwa opiera się na założeniu wspólnych potrzeb i wartości, a także motywacji do współpracy na rzecz kolektywnego dobra. Burns nawiązuje w ten sposób do tradycji republikańskiej, której przedstawiciele kładą nacisk na cnoty obywatelskie i konieczność współdziałania. Jak słusznie podkreśla J. Thomas Wren, koncepcja Burnsa wpisuje się w amerykańską tradycję zapoczątkowaną przez Jamesa Madisona, usiłującą pogodzić interesy wspólnoty politycznej z ideałami indywidualnej wolności i suwerenności ludu¹⁰. Ale trzeba dodać, że wspólnota potrzeb i wartości nie pojawia się u Burnsa wyłącznie jako z góry dana, lecz także jest efektem przywódczego procesu mediacji tych wartości – ze względu na ich konfliktowy charakter – i trudnej instytucjonalizacji. Inną tradycją, która może być w tym miejscu przywołana, jest komunitaryzm, traktujący wspólnotowość jako najważniejsze odniesienie aktywności politycznej jednostki¹¹. Koncepcja Burnsa przenosi nas w głębsze warstwy dyskusji na temat tego, jakie są normatywne źródła demokratycznej polityki i jej związki z różnymi formami wspólnotowości.

Założenie o wspólnotowym zakorzenieniu relacji przywódczych znaleźć można także u innych eksponentów koncepcji przywództwa transformacyjnego. Na przykład Bass i Steidlmeier, którzy spopularyzowali model Burnsa w domenie empirycznych badań przywództwa organizacyjnego, wskazują na trzy etyczne wyznaczniki przywództwa: moralne cnoty przywódcy, etyczną legitymizację wartości będących podstawą jego przywódczej wizji i etyczny charakter procesu wyboru celów oraz działań¹². Punktem odniesienia są, z jednej strony, przymioty osób występujących w przywódczych rolach, a z drugiej strony – zakorzenienie lidera w więziach społecznych i podzielanych wartościach. Moralne powinności przywódcy wynikają z postrzegania przez niego swojej roli we wspólnocie, której przewodzi, a kapitał zaufania wewnątrz tej wspólnoty jest postrzegany jako centralny kontekst relacji przywódczej¹³.

¹⁰ J.T. Wren, *Leadership and the vox populi*, [in:] R. A. Couto (ed.), *Reflections...*, s. 89.

¹¹ Polityczna filozofia komunitaryzmu – reprezentowana przez takich autorów jak A. Etzioni, A. MacIntyre czy M. Walzer – podkreśla znaczenie moralnych więzi i podzielanych przez wspólnotę wartości. Określają one – tak jak zakłada Burns – ramy społecznej roli przywódców. Przywódcy transformacyjni reprezentują te wartości – i są zarazem przez ich autorytet ograniczani.

¹² B.M. Bass, P. Steidlmeier, *Ethics, character, and authentic transformational leadership behavior*, [in:] J.B. Ciulla (ed.), *Ethics, the Heart of Leadership*, Westport-Connecticut-London 2004.

¹³ Tamże, s. 177.

Drugą ideą, którą odnaleźć można w pracy J.M. Burnsa, jest wizja przywództwa jako czynnika zmiany i adaptacji jednostki. Równie dobitnie podkreśla tę rolę przywódcy R. Heifetz, autor innej wpływowej koncepcji¹⁴. Heifetz twierdzi, że najważniejszą domeną przywództwa są problemy adaptacji jednostek do zmieniających się warunków zewnętrznych i rozwiązywanie konfliktów wokół ludzkich postaw i wartości. Rolą przywódcy jest pomoc w sytuacjach wymagających zmiany przekonań w dynamicznych warunkach kolektywnego działania. Jak twierdzi Heifetz, „przywództwo nie składa się z odpowiedzi lub założonych celów, lecz z działań, których celem jest klaryfikacja wartości”¹⁵. Heifetz pisze o „przywództwie bez formalnego autorytetu”, definiując przywództwo jako zbiór określonych działań, które nie muszą być podejmowane przez osoby sprawujące formalne funkcje kierownicze. Przykładem są postacie Mahatmy Gandhiego lub Martina Luthera Kinga, a więc liderów, którzy „zmuszają nas do uświadomienia sobie naszych wartości, starcia się z trudną rzeczywistością i sięgnięcia po nowe możliwości, bez względu na to, jak bardzo się tego boimy”¹⁶.

Idea przywództwa jako czynnika zmiany i adaptacji nie jest oczywiście nowa. Sięgając do tradycji myśli socjologicznej można ją odnaleźć chociażby w koncepcji przywództwa charyzmatycznego Maxa Webera. Jak sądzi Weber, w wielu historycznych momentach przywódca misja i wiara zwolenników decydują o rewolucyjnym zerwaniu z tradycją, stają się sprawczym impulsem innowacyjnych rozwiązań i społecznych przeobrażeń¹⁷. Chociaż niemiecki socjolog wskazywał na zmniejszającą się rolę związków panowania opartych na charyzmie, w swoich analizach podaje przykłady transformującej roli charyzmy także w odniesieniu do nowoczesnych instytucji, np. systemów parlamentarnych¹⁸. Wiąże się z tym przekonanie, że jednym z czynników, który stwarza społeczne zapotrzebowanie na przywództwo charyzmatyczne, są sytuacje kryzysowe, rozumiane jako napięcia i niepokoje wynikające z zaburzeń ładu społecznego. Niosą one na szeroką skalę różnorodne deprywacje, poczucie alienacji i bezradności. W takich przypadkach rolę misji przywódczej staje się przeprowadzenie zwolenników przez trudny okres oraz zapewnienie poczucia stabilizacji, którą daje wiara w przywódczy charyzmat.

¹⁴ R. Heifetz, *Leadership without easy answers*. Cambridge 1994.

¹⁵ Tamże, s. 35.

¹⁶ Tamże, s. 184.

¹⁷ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przekład: D. Lachowska, Warszawa 2002, s. 821.

¹⁸ Tamże, s. 856.

Także współcześni badacze przywództwa charyzmatycznego podkreślają jego adaptacyjną rolę¹⁹.

Ze zmianami i adaptacją wiąże się trzecia idea eksponowana w normatywnym nurcie badań – idea wspólnego rozwoju podmiotów wchodzących w relacje przywódcze. Dobrą ilustracją jest psychologiczna koncepcja „autentycznego przywództwa” (*authentic leadership*), zaproponowana przez zespół badaczy pod kierunkiem Williama L. Gardniera²⁰. Autorzy koncepcji nawiązują do dorobku tzw. pozytywnej psychologii, która zajmuje się różnymi aspektami wartościowego życia, zdrowia psychicznego i samorealizacji jednostki²¹. Próbuje zintegrować różne psychologiczne koncepcje przywódcze, testowane i dyskutowane w literaturze przedmiotu²². Uwaga skupiona jest na pojęciu autentyczności, rozumianym jako posiadanie własnych wartości, przekonań i emocji – oraz postępowanie zgodne z tymi wartościami, przekonaniami i emocjami. Rozwój relacji przywódczych wyjaśniany jest w kategoriach interakcji, które prowadzą do pozytywnego rozwoju wszystkich uczestników procesu. Centralną tezą zespołu Gardniera jest twierdzenie, że „autentyczni” przywódcy pobudzają rozwój swoich zwolenników i wpływając pozytywnie na składowe ich psychologicznego dobrostanu²³. W tym punkcie idea „autentycznego” przywództwa jest izomorficzna w stosunku do modelu Burnsa – skuteczny przywódca transformacyjny wspomaga rozwój obywatelskich cnót i umiejętności przywódczych swoich zwolenników. Historyczne przykłady, na które Burns się powołuje, to przywódcy przeobrażający wspólnotę polityczną, poprzez uświadomienie obywatelom przynależnych praw i demokratycznych wartości. Burns stwierdza: „Celem przywództwa jest zaangażowanie zwolenników – a nie jedynie ich aktywizacja – połączenie potrzeb, aspiracji i celów we wspólnym przedsięwzięciu, i w procesie, któ-

¹⁹ Por. Ch. Jacobsen, R.J. House, *The Rise and Decline of Charismatic Leadership*, 1999, <http://cbae.nmsu.edu/~dboje/teaching/338/charisma.htm> (dostęp: 13.09.2011).

²⁰ W.L. Gardner, B.J. Avolio, F. Luthans, D.R. May, F. Walumbwa, „Can you see the real me?” *A self-based model of authentic leader and follower development*, „The Leadership Quarterly” 2005, Nr 16.

²¹ Głównym propagatorem i twórcą pozytywnej psychologii jest M. Seligman. Por. M.E.P. Seligman, *Authentic Happiness: Using the New Positive Psychology to Realize Your Potential for Lasting Fulfillment*, New York 2002.

²² Na przykład z teorią społecznej identyfikacji M.A. Hogg. Por. M.A. Hogg, *A social identity theory of leadership*, „Personality and Social Psychology Review” 2001, Nr 5.

²³ W.L. Gardner, B.J. Avolio, F. Luthans, D.R. May, F. Walumbwa, „Can you see...”, s. 345.

rego celem jest uczynienie lepszymi obywatelami zarówno przywódców, jak i tych, którzy za nimi podążają”²⁴.

Dwie z wymienionych idei – adaptacji i rozwoju – odnajdujemy także w koncepcji „opiekuńczego przywództwa” (*servant leadership*) R. Greenleafa, której punktem wyjścia jest diagnoza kryzysu autorytetu instytucji odpowiedzialnych za rozwój społeczny, a także postulat zmiany moralnych wzorców relacji międzyludzkich, w szczególności tych, które dotyczą władzy i odpowiedzialności za sprawy publiczne²⁵. Podstawową powinnością lidera powinno być, w przekonaniu Greenleafa, służenie innym – rozumiane szeroko, jako niesienie pomocy, dbałość o jakość życia i zaspokajanie potrzeb. Autor koncepcji utrzymuje, że tylko jednostki spełniające to kryterium będą rozpoznawane w przywódczej roli oraz będą w stanie skutecznie promować niezbędne zmiany w świecie zrutynizowanych instytucji, pozbawionych zdolności wizjonerskiego spojrzenia w przyszłość. Aby przywódcza misja mogła być spełniona, przywódca musi zyskać zaufanie jako „opiekun”, „sługa” swoich zwolenników. Musi umieć wsłuchiwać się w ich potrzeby, współdzielić ważne dla ich tożsamości doświadczenia, rozumieć aspiracje i przekształcać je w przyszłościową wizję.

Czy kryzys tradycyjnego modelu wspólnoty politycznej?

Koncepcja przywództwa transformacyjnego została sformułowana w kontekście tradycyjnego modelu wspólnoty politycznej, w którym najważniejszym odniesieniem procesów politycznych i obywatelskiej aktywności jest państwo narodowe. Oznacza to, że więzi i poczucie tożsamości narodowej tworzą ramy wspólnoty moralnej, będącej fundamentem instytucji politycznych. Jedną z nich jest instytucja obywatelstwa, która wyznacza kognitywne ramy zbiorowego działania. Rola przywódców transformacyjnych jest tu podwójna. Polega na definiowaniu i klaryfikacji znaczeń, które budują obywatelską tożsamość, a także na wpisywaniu

²⁴ J.M. Burns, *Leadership*, s. 461. Jako ilustrację autor *Leadership* przywołuje anegdotę o prezydencie L.B. Johnsonie – autorze wielu reform społecznych w USA – który jakoby nie wystartował ponownie w wyborach prezydenckich w 1968 roku, ponieważ skutki jego działań przyczyniły się do rozwoju świadomości dyskryminowanych grup, którym reformy były dedykowane. Grupy te wykształciły swoich własnych przywódców. Por. tamże, s. 424.

²⁵ R.K. Greenleaf, *Servant leadership: A journey into the nature of legitimate power and greatness*, Mahwah 1977.

w te znaczenia celów, których realizacja zaspokaja i kształtuje potrzeby członków wspólnoty. Jednym z elementów przesądzających o skuteczności przywództwa jest nadanie tym celom odpowiedniej formy i powiązanie ich z czytelnymi, pełniącymi mobilizacyjną rolę strukturami znaczeniowymi.

Z tego punktu widzenia wyzwania dla modelu Burnsa można upatrywać w koncepcjach nawiązujących do idei społeczeństwa ponowoczesnego. Formułowana jest w nich ogólna teza dotycząca kryzysu więzi moralnej²⁶. Jako przyczynę wskazuje się m.in. spadek wagi orientacji na wartości wspólnotowe²⁷. Czynniki sprawcze poszukiwane są w takich procesach społeczno-kulturowych, jak pluralizacja wartości i stylów życia, wzrost znaczenia wartości postmaterialistycznych, spadek roli tradycyjnych instytucji kontroli społecznej (rodzina, szkoła, kościół)²⁸. W wyniku tych procesów naruszone zostają tradycyjne więzi moralne, poszerza się sfera niepewności i zagrożeń, zwiększa nieprzejrzystość struktur społecznych i niespójność instytucjonalnych regulacji.

Zdaniem P. Sztompki, kategoria więzi moralnych zawiera trzy uniwersalne składniki, wyznaczające powinności aktorów społecznych: zaufanie, lojalność i solidarność²⁹. Można dowodzić, że erozja tych więzi zmienia charakter polityki i przywództwa w sferze publicznej. Nie chodzi tylko o to, że zaufanie, lojalność i solidarność tracą charakter wartości, które regulują relacje przywódcze. Kryzys wspólnotowości zmienia postrzeganie wspólnego dobra, które w coraz większym stopniu przybiera charakter agregacji prywatnych interesów. Wsparcie zyskuje przypuszczenie, że wzory przywództwa politycznego ewoluować będą w kierunku modelu kontraktualnego, w którym relacje przywódcze są ograniczone doraźnymi interesami stron i nieciągłe³⁰.

Bardziej wyrazistym punktem namysłu nad przemianami wzorców przywództwa politycznego, jakie niesie późna nowoczesność, są prze-

²⁶ Chodzi o prace takich autorów jak A. Giddens, U. Beck czy Z. Bauman.

²⁷ Por. T. Dołęgowski, A. Czerniak, J. Siewierski, *Rozwój gospodarczy a wartości wspólnotowe*, Warszawa 2012.

²⁸ Por. A. Jasińska-Kania, *Wartości i normy moralne a procesy przemian w Polsce i w Europie*, [w:] J. Mariański i L. Smyczek (red.), *Wartości, postawy i więzi moralne w zmieniającym się społeczeństwie*, Kraków 2008.

²⁹ P. Sztompka, *Kulturowe imponderabilia szybkich zmian społecznych: zaufanie, lojalność, solidarność*, [w:] P. Sztompka (red.), *Imponderabilia Wielkiej Zmiany. Mentalność, wartości i więzi społeczne czasów transformacji*, Warszawa–Kraków 1999, s. 274.

³⁰ A. Wildawsky, *Kulturowa teoria przywództwa*, [w:] J. Szczupaczyński (wybór i oprac.), *Władza i społeczeństwo*, Warszawa 1995, s. 281.

obrażenia instytucji obywatelstwa i spadek znaczenia narodowego państwa. Zdaniem J. Raciborskiego, obywatelstwo w klasycznym znaczeniu posiada cztery aspekty, które w warunkach tradycyjnych demokracji wykazują znaczną spójność³¹. Są to: (a) przynależność państwowa jednostki i wynikające z tego faktu konsekwencje uczestniczenia w przymusowej organizacji terytorialnej, opartej na suwerennej władzy zwierzchniej, (b) zestaw praw i obowiązków jednostki przynależnej państwowo, (c) uczestnictwo w zrzeszeniach obywatelskich i wspólnotach politycznych, (d) określona tożsamość zbiorowa. Z punktu widzenia badania związków pomiędzy obywatelstwem a wzorami przywództwa w sferze publicznej bardziej przydatne wydaje się ujęcie obywatelstwa jako instytucji. Dobrym odniesieniem jest propozycja W.R. Scotta, który stosując szeroką, socjologiczną perspektywę wyróżnił trzy analityczne wymiary instytucji społecznych: regulatywny, normatywny i kulturowo-kognitywny³². Takie podejście podkreśla unitarny charakter obywatelstwa jako filaru demokracji ukształtowanych w ramach państw narodowych. Wymiar regulatywny zakłada istnienie stabilnych reguł, zazwyczaj sformalizowanych, których przestrzegania strzegą koercyjne mechanizmy kontroli. W rozpatrywanym przypadku jest to aparat państwowy, stojący na straży przestrzegania praw i obowiązków obywatelskich. Drugi z wyróżnionych wymiarów – wymiar normatywny – opiera się na wartościach i normach tworzących społecznie akceptowane standardy oceny zachowań. Przesłanką znaczenia norm i wartości są zinternalizowane oczekiwania moralne, określające jak powinny się zachowywać jednostki występujące w różnych rolach społecznych. Trzeci wymiar, kulturowo-kognitywny, stanowią zbiór podzielanych znaczeń, które składają się na elementarne struktury postrzegania i rozumienia świata społecznego: modele mentalne, typifikacje, nieświadome schematy postępowania. Wymiar kulturowo-kognitywny tworzy podstawy tożsamości obywatelskiej. Dla jego reprodukcji szczególne znaczenie mają symboliczne reprezentacje, takie jak określone symbole, tradycje i rytuały.

Zaprezentowane ujęcie obywatelstwa podkreśla wielowymiarowy charakter tej instytucji oraz jej zróżnicowanie, w zależności od tradycji ustrojowo-politycznych³³. W społeczeństwach demokratycznych prawa oraz wolności obywatelskie, a także kulturowe wzorce obywatelskiej par-

³¹ J. Raciborski, *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2011, s. 46.

³² W.R. Scott, *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks–London–New Delhi 2001, s. 51–58.

³³ J. W. Van Deth, *Normy obywatelstwa*, [w:] R.J. Dalton, H.D. Klingemann, *Zachowania polityczne*, t. 1, Warszawa 2010, s. 466–469.

tycypacji określają kształt przywództwa politycznego. Przywódcze relacje – choć mają charakter zindywidualizowany, uzależniony od osobowości i zasobów posiadanych przez jednostkę występującą w roli przywódcy – dostosowują się do standardów zakodowanych w każdym z wymienionych wymiarów obywatelstwa. Podkreślić należy motywacyjną funkcję obywatelstwa, odnoszącą się do sfery celów i działań uaktywnianych w wyniku przywódczej mobilizacji. Ważną rolę obywatelstwa – w szczególności rozumianego jako tożsamość zbiorowa – jest funkcja integracyjna, spajająca narodowe systemy polityczne. Instytucja obywatelstwa reprodukuje istotne dla demokratycznych systemów więzi – jednocześnie sama jest przez te więzi podtrzymywana. Choć wyróżnione aspekty obywatelstwa mają charakter analityczny, proponowane ujęcie wykorzystane być może w analizie diachronicznej, na przykład w badaniu procesów instytucjonalizacji obywatelstwa, czyli utrwalania się określonych wzorów zachowań, struktur mentalnych i kulturowych. Na tej płaszczyźnie ujawniają się konkretne zależności pomiędzy rozwojem obywatelstwa a formami przywództwa politycznego.

Jak twierdzą badacze z kręgu koncepcji społeczeństwa ponowoczesnego, efektem przemian społeczno-politycznych współczesnego świata jest dezintegracja modelu obywatelstwa odziedziczonych po okresie dominacji państw narodowych. Zjawisko to analizowane bywa w różnych kontekstach: jako efekt procesów globalizacji, kryzysu klasycznych form demokracji proceduralnej lub fragmentacji narodowych wspólnot politycznych. Formułowane są twierdzenia o deinstytucjonalizacji obywatelstwa, w szczególności w wymiarze normatywnym i kulturowo-kognitywnym, co w praktyce oznacza erozję postaw obywatelskich, słabnięcie zainteresowania sprawami publicznymi i zaangażowania w politykę. Jedną z bardziej znanych ilustracji tej tezy jest książka R. Putnama „Samotna gra w kręgle”, w której autor przedstawia empiryczne dowody słabnięcia instytucji obywatelstwa w Stanach Zjednoczonych, mateczniku demokracji i konstytucjonalizmu³⁴.

Wskazywane są także tendencje, które zapowiadają nowe treści tej instytucji – na przykład zwiększający się od połowy XX wieku zakres ustanawiania i reprodukcji praw oraz wolności obywatelskich poza systemami państwowymi. Mam tu na myśli uniwersalizację praw człowieka, których formuła w coraz większym stopniu określa kształt instytucji obywatelstwa. Wiąże się z tym utrata monopolu państw na kontrolę reguł i uprawnień sprzęgniętych ze statusem bycia obywatelem. Wraz

³⁴ R. Putnam, *Samotna gra w kręgle*, Warszawa 2009.

z rozwojem systemu *global governance*, na który w dużym stopniu składa się aktywność organizacji międzynarodowych i różnego typu ponadnarodowych ruchów obywatelskich, mechanizmy reprodukujące instytucję obywatelstwa przekraczają granice państw narodowych. Wiąże się z tym poluznienie związku obywatelstwa z terytorialnym państwem i tożsamością narodową. Procesy te są na tyle widoczne, że skłaniają niektórych autorów do konstrukcji alternatywnych modeli: obywatelstwa globalnego, kosmopolitycznego, elastycznego lub zwielokrotnionego³⁵.

W tym miejscu warto przypomnieć najbardziej radykalne modele transformacji stosunków władzy w skali globalnej, takie jak koncepcja przeciwwładzy U. Becka³⁶. Niemiecki socjolog proponuje całościową wizję przekształceń przestrzeni politycznej, które konstytuują globalne społeczeństwo obywatelskie, będące przeciwwagą zglobalizowanej władzy kapitału. Procesy te podważają monopol państw narodowych definiowania ram emancypacyjnej polityki. U. Beck pisze o „drugiej nowoczesności”, końcu dominacji państw narodowych, na których spoczywał dotąd główny ciężar organizacji procesów politycznych i odpowiedzialność za ich rezultaty. Tworząca się scena globalna nakłada na politykę nową logikę, która nie tylko przesuwą punkt ciężkości w stronę ponadnarodowych i międzynarodowych pomiotów polityki, lecz także określa „globalne” treści aktywności i tożsamości obywatelskiej.

Jest to przykład koncepcji, która wskazuje alternatywne odniesienia tożsamości obywatelskiej. Szczególną rolę odgrywają tu ponadnarodowe ruchy protestu, wykorzystujące coraz szersze możliwości mobilizacji i integracji politycznej, które tkwią w nowoczesnych środkach komunikacji elektronicznej. Ruchy te mogą przybierać formy doraźnej samoorganizacji (np. ruch przeciwników ACTA), lub stosunkowo trwałych wspólnot politycznych (np. ruchy alterglobalistów)³⁷. W obu przypadkach podstawą są ponadnarodowe więzi, ideologie i struktury organizacyjne. Przykładów dostarczają także europejskie regionalizmy, rozumiane jako tendencje do rekonstrukcji politycznej wspólnotowości w oparciu o kryteria historyczne, kulturowe i geograficzne nie pokrywające się z granicami państw narodowych. Efektem różnorodnych tendencji integracyjnych na poziomie regionalnym – i równoległych tendencji osłabienia więzi

³⁵ Por. K. Haratyk, *Pomiędzy globalizacją i demokracją. Przemiany koncepcji demokracji w epoce zaniku polityki*, „Kultura – Historia – Globalizacja” 2009, Nr 5.

³⁶ Por. U. Beck, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Warszawa 2005.

³⁷ D. Rucht, *Rosnące znaczenie polityki protestu*, [w:] R.J. Dalton, H.D. Klingemann (red.), *Zachowania polityczne*, Warszawa 2010, s. 466–469.

na poziomie systemów państwowych – są nowe zbiorowe tożsamości, które modyfikują tradycyjne treści obywatelstwa. Warto w tym kontekście przypomnieć pojęcie „nowego średniowiecza” (*neomedievalism*) – spopularyzowanego w teorii stosunków międzynarodowych przez H. Bulla³⁸ – ładu politycznego, w którym obywatel podlega oddziaływaniom kilku nakładających się i od siebie niezależnych systemów władzy i lojalności.

Rezultatem redystrybucji władzy i pojawienia się nowych podmiotów globalnego zarządzania, o odmiennych formułach legitymizacji i strategiach działania, jest różnicowanie się ról przywódczych. Na przykład stosunkowo nową kategorię politycznych podmiotów tworzą międzynarodowe organizacje pozarządowe, które przybierają kształt struktur sieciowych. Przywództwo w tych organizacjach ma zwykle charakter zespołowy i godzić musi różne kryteria efektywności: związane z ekonomicznym przetrwaniem organizacji, zachowaniem jej obywatelskiego charakteru i skutecznością działań na rzecz realizacji statutowych ideałów. Partycypacyjny charakter przywództwa jest wpisany we wspólnotowo-egalitarny etos ruchów obywatelskich. Jednocześnie przywództwo tych ruchów zapewnić musi skuteczność w procesach decyzyjnych na różnych poziomach polityki³⁹. Pojawiają się także nowe wzory przywództwa w strukturach ponadnarodowych, takich jak Unia Europejska. Jest to przywództwo cierpiące na deficyt zakorzenienia w świadomości obywatelskiej, oparte głównie na formalnych prerogatywach.

Normatywnie zorientowani badacze podejmują próby określenia wzorców kompetencji przywódczych, które kompensują braki organicznych związków z polityczną wspólnotowością i oparcia w obywatelskiej tożsamości. Przykładowo, J. Masciulli i W.A. Knight wskazują sześć cech, które są niezbędne „globalnym liderom” – jest to kontekstualna inteligencja, wizja, inteligencja emocjonalna, umiejętności organizacyjne, umiejętności osiągania kompromisu i komunikowania się w przestrzeni publicznej⁴⁰. Jak utrzymują autorzy koncepcji, w przyszłości szczególnego znaczenia nabierać będzie inteligencja kontekstualna, rozumiana jako umiejętności poznawcze, oparte na zdolnościach analitycznych, doświadczeniu, ciągłym uczeniu się, intuicji, a jednocześnie tradycyjnych cnotach przywód-

³⁸ H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York 1977.

³⁹ B. Mackinnon, K.H. Maybee, M.A. Molchanov, E. Oldfield, *Leading the Leaders: The Environmental Advocacy of NGOs*, [in:] J. Masciulli, M.A. Molchanov, W.A. Knight (eds.), *The Ashgate...*, s. 362–364.

⁴⁰ J. Masciulli, W.A. Knight, *Conceptions of Global Leadership for Contextually Intelligent, Innovatively Adaptive Political Leaders*, [in:] J. Masciulli, M.A. Molchanov, W.A. Knight (eds.), *The Ashgate...*, s. 108–112.

czych, takich jak odwaga i determinacja. Istotą kontekstualnej inteligencji jest zdolność do refleksji i rozwiązywania problemów z wykorzystaniem wiedzy różnego typu i różnych perspektyw kulturowych. Autorzy koncepcji nie starają się jednak udzielić odpowiedzi na pytanie o związki wzoru „globalnego lidera” z przemianami form obywatelskiej podmiotowości na poziomie ponadnarodowym i międzynarodowym.

Tak więc, przemiany instytucji obywatelstwa i form politycznej wspólnotowości stawiają w nowym świetle pytanie o normatywne wzory „dobrego przywództwa”. Ponieważ zmniejsza się wyrazistość punktów odniesienia, jaki w tradycyjnej wizji przywództwa transformacyjnego stanowiła moralno-polityczna tożsamość wspólnoty narodowej, na popularności zyskuje koncepcja moralnego dyskursu jako wyznacznika przywództwa w ponowoczesnym świecie. Nowy typ przywództwa – określony przez T.L. Price’a jako „przywództwo transpozycyjne” – zakłada umiejętność badania przywódczych celów i wykorzystywanych instrumentów z punktu widzenia ich usytuowania w spluralizowanym politycznie i kulturowo świecie⁴¹. Idea przypomina wspomnianą już koncepcję Heinfetza, który postulował zaangażowanie przywódców w rozwiązywanie konfliktów wartości. W przypadku „przywództwa transpozycyjnego” chodzi jednak o sprzeczność wartości pomiędzy różnymi wspólnotami, a nie w ich ramach. Zróżnicowanie kulturowe i polityczne świata powoduje, że, jak pisze Price, w wielu przypadkach „wyzwaniem nie będzie wyniesienie zwolenników na wyższy poziom motywacji i moralności, lecz realizacja przywództwa wbrew temu, że zwolennicy wierzą, że ten wyższy poziom już osiągnęli”⁴². „Przywódcy transpozycyjni” muszą umieć działać w sytuacji, w której występuje naturalne i niemożliwe do zniwelowania zróżnicowanie punktów widzenia. Postulat koresponduje z próbami rewaloryzacji koncepcji dyskursu moralnego podejmowanymi we współczesnej filozofii politycznej i myśli etycznej⁴³.

Idea moralnego dyskursu związana jest z poszukiwaniem etycznych fundamentów przywództwa w ponowoczesnym świecie. Jedną z praktycznych funkcji takich badań jest zwiększenie kontroli nad przywódcami w sferze publicznej, od których oczekuje się spełniania określonych kryteriów etycznych, a nie tylko instrumentalnej skuteczności⁴⁴. Problem ten nie może być rozpatrywany w oderwaniu od przeobrażeń międzyna-

⁴¹ T.J. Price, *Leadership and Common Purpose*, [in:] R.A. Couto (ed.), *Reflections...*

⁴² Tamże, s. 83.

⁴³ Por. np. J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, Warszawa 2013; D. Gauthier, *Morals by Agreement*, Oxford 1986.

⁴⁴ Por. J.B. Ciulla, *Leadership Ethics...*, s. 130.

rodowego ładu normatywnego, który w coraz większym stopniu opiera się na katalogu uniwersalnych praw człowieka, ustanawiających etyczne (i prawne) ograniczenia przywódczych działań. Pomijając złożony i niejednoznaczny problem uzasadnienia uniwersalistycznych roszczeń tego katalogu⁴⁵, ich instytucjonalizacja w sferze stosunków międzynarodowych wyraźnie określa oczekiwania społeczne i deklarowane wzorce.

Wprost do uniwersalistycznych wartości „społeczności globalnej” odwołują się we wspomnianej koncepcji „globalnego lidera” Masciulli i Knight. Ich zdaniem wizja przywódca – jako jeden z sześciu atrybutów globalnego przywódcy – winna opierać się na „wolności, sprawiedliwości dystrybucyjnej, zróżnicowaniu kulturowym, równości płci i otwartości na racjonalny dialog, uwzględniający kulturowe i religijne zróżnicowanie”⁴⁶. Podobne przymioty i umiejętności proponowane są także przez innych normatywnie zorientowanych badaczy. Zasadniczą słabością tego typu propozycji jest brak wystarczającego uzasadnienia uniwersalizmu wskazywanych wartości oraz trudności uzgodnienia relacji pomiędzy nimi. Jak się wydaje, jest to jedno z podstawowych wyzwań normatywnych koncepcji ponowoczesnego przywództwa.

Zmiany, niepewność i złożoność współczesnego świata

Inne wyzwanie stanowi charakter zmian, które w epoce rozwoju opartego na wiedzy przeobrażają społeczeństwo globalne. Zmiany te wykazują szczególną charakterystykę – w teorii systemów złożonych określane są jako nieliniowe, trudne do przewidzenia, będące efektem sieciowych interakcji i emergentnych procesów generowanych przez pozostające w nierównowadze układy⁴⁷. Zadanie znalezienia narzędzi opisu i wyjaśniania dynamiki systemów nowego typu zostało podjęte także na gruncie politologii⁴⁸. Przesłankę stanowi powszechnie podzielane przez badaczy przekonanie, że nowy porządek polityczny, wyłaniający się z procesów przekształcających zglobalizowany świat, różni się w istotny sposób od ładu

⁴⁵ Por. S. Narine, *International Human Rights, Political Leadership and the Problem of Normative Change in the International System*, [in:] J. Masciulli, M.A. Molchanov, W.A. Knight (eds.), *The Ashgate...*, s. 340.

⁴⁶ J. Masciulli, W.A. Knight, *Conceptions of Global Leadership...*, s. 110.

⁴⁷ Por. R. Marion, *The Edge of Organization. Chaos and Complexity Theories of Formal Social Systems*, Thousand Oaks-London-New Delhi 1999, s. 5-8.

⁴⁸ Por. A. Rothert, *Rządzenie w przestrzeni transnarodowej*, „*Studia Politologiczne*” 2013, T. 27.

politycznego epoki industrialnej. Przesądzą o tym nowe, posiadające sieciową naturę mechanizmy polityki, nowe struktury rządzenia, bardziej labilny i policentryczny podział władzy, wzrost złożoności i niepewności procesów decyzyjnych, nałożenie się logiki wielu lokalnych i globalnych zjawisk, które prowadzi do większej nieprzewidywalności i wichrowatości zjawisk politycznych.

Charakterystyka przemian późnej nowoczesności w języku teorii chaosu i systemów złożonych ma już sporą literaturę, która, jak twierdzą jej entuzjaści, wyznacza nowy paradygmat analizy (*complexity science*), stwarzający obiecujące perspektywy także dla badań przywództwa. Pierwszą całościową próbą w tym zakresie była opublikowana w 1992 roku praca Margaret Wheatley, która podjęła próbę sformułowania koncepcji przywództwa na bazie syntezy modeli fizyki kwantowej, teorii samoorganizujących się systemów i teorii chaosu⁴⁹. W 2007 roku miesięcznik *The Leadership Quarterly* poświęcił numer specjalny problematyce badań przywództwa z wykorzystaniem paradygmatu systemów złożonych. Zasygnalizujemy tylko wybrane kierunki przekształceń wzorów przywództwa w sferze publicznej, które są eksponowanych przez proponentów *complexity science*, ale znajdują poparcie także na gruncie bardziej konwencjonalnych analiz.

Biorąc pod uwagę kierunek przemian sfery publicznej i stosunków politycznych w społeczeństwach ponowoczesnych, na które wskazują badacze z kręgu *complexity science*, najważniejszą implikację w interesującym nas obszarze można określić umownie jako proces dekoncentracji przywództwa. Druga konsekwencja dotyczy nowego zestawu kompetencji przywódczych. Obie tendencje znajdują odbicie we wzorach przywództwa propagowanych w literaturze przedmiotu jako odpowiedź na czasy szybkich zmian i sieciowej polityki. Propozycje badaczy systemów złożonych nacechowane są skłonnością do holistycznego traktowania przywództwa w sferze publicznej, które w odniesieniu do systemów państwowych zazwyczaj rozpatrywane jest jako trzy oddzielne typy: przywództwo polityczne (przywództwo wyposażone w uprawnienia władcze w ramach mechanizmów demokracji proceduralnej), przywództwo w organizacjach publicznych, głównie w administracji państwowej (gdzie uprawnienia władcze wynikają z hierarchiczno-biurokratycznej natury organizacji), oraz przywództwo w sferze pozarządowej (określenie obejmujące lide-

⁴⁹ M. Wheatley, *Leadership and the New Science*, San Francisco 1992.

rów wszelkiego typu ruchów i organizacji pozarządowych, działających na rzecz realizacji interesu publicznego)⁵⁰.

Wzrastająca kompleksowość globalnego świata pociąga niepewność politycznych wizji i realizowanych celów. Jednocześnie złożoność procesów decyzyjnych prowadzi do zawężania, a zarazem delegacji odpowiedzialności w sferze publicznej na szeroką skalę. Procesy te nakładają się na słabnięcie tradycyjnych struktur rządzenia, takich jak państwo i jego aparaty administracyjne, które – o czym już była mowa – zmuszone są do rezygnacji z części swojej tradycyjnej suwerenności i możliwości sprawczych. Coraz większa gama problemów – zarówno na poziomie lokalnych systemów politycznych, jak i w wymiarze globalnym – wymaga skoordynowanych działań.

Dekoncentracja przywództwa w domenie publicznej oznacza odejście od tradycyjnego Weberowskiego modelu relacji pomiędzy rolami politycznymi i administracyjnymi, w którym określanie celów, budowanie przyszłościowych wizji przynależne jest wyłącznie przywództwu wyłonionemu w ramach instytucji politycznych. Założenie to zdaje się aprobować Burns – nawiązując do klasycznych prac na temat biurokracji przypomina wszystkie te jej cechy, które reifikują jednostkę jako element bezosobowego mechanizmu, niszczącego motywacyjne zasoby „prawdziwego przywództwa”⁵¹. Dekoncentracja przywództwa związana jest z rozpowszechnieniem się nowego typu relacji pomiędzy rolami politycznymi i administracyjnymi, który J.H. Svára określił jako model ról częściowo pokrywających się (*overlapping roles*)⁵². Chociaż utrzymuje się specyfika norm regulujących układy instytucjonalne, w obrębie których definiowane są oba typy ról, to wzrastająca kompleksowość zewnętrznych procesów: (a) wymusza większą inicjatywę i samodzielność ról kierowniczych w administracji, w celu „tworzenia wartości w sferze publicznej”⁵³, (b) zwiększa zakres współpracy administracji z otoczeniem, która ma na celu nie tylko rozwiązywanie problemów społecznych, lecz także definiowanie celów polityki społecznej (co tworzy nowy paradygmat współpracy

⁵⁰ R.S. Morse, T. Buss, *The Transformation of Public Leadership*, [in:] R.S. Morse, T.F. Buss, C.M. Kinghorn (eds.), *Transforming...*, s. 4–5.

⁵¹ Burns, *Leadership*, s. 295–298. Zdaniem Burnsa, klasyczne biurokracje nie są właściwym środowiskiem dla przywództwa transformacyjnego.

⁵² J.H. Svára, *Leadership by Top Administrators in a Changing World. New Challenges in Political-Administrative Relations*, [in:] R.S. Morse, T.F. Buss, C.M. Kinghorn (eds.), *Transforming...*

⁵³ Por. E. DeSeve, *Creating Public Value Using Managed Networks*, [in:] R.S. Morse, T.F. Buss, C.M. Kinghorn (eds.), *Transforming...*, s. 206–208.

z organizacjami pozarządowymi i biznesem). Dekoncentracja oznacza przejęcie dużej części odpowiedzialności za sprawy publiczne przez podmioty pozarządowe. Synergia zdekoncentrowanego przywództwa ma – zdaniem proponentów nowego podejścia do przywództwa w sferze publicznej – tworzyć istotną wartość dodaną.

W podobnym kierunku prowadzą wnioski wynikające z funkcjonalną teorii przywództwa w systemach złożonych (*Complexity Leadership Theory*), zaproponowanej przez M. Uhl-Biena, R. Marion i B. McKelvey'a⁵⁴. Badacze ci podkreślają, że w epoce globalnego społeczeństwa opartego na wiedzy podstawową rolą przywództwa jest osiągnięcie przez organizacje różnego typu zdolności uczenia się, innowacyjności i dostosowania do gwałtownych zmian. W złożonych systemach zdolności tego typu mogą być uzyskiwane wyłącznie jako rezultat interakcji pomiędzy różnymi częściami tych systemów. „Badacze przywództwa w większości przypadków ignorowali podstawowy fakt, że przywództwo nie jest jedynie aktem wywierania wpływu przez jednostkę lub jednostki, lecz jest raczej osadzone w kompleksie wzajemnych oddziaływań różnorodnych sił”, twierdzą autorzy koncepcji⁵⁵. Oznacza to, że przywództwo jest dynamiczną funkcją, która ze względu na swój interaktywny charakter różnicuje kompleks ról przywódczych, pojawiających się – w zależności od kontekstu zmiennego środowiska – w różnych segmentach systemu politycznego i administracyjnego. Jest to propozycja radykalnie zmieniająca tradycyjny sposób widzenia przywództwa w sferze publicznej. Opierając się na teorii systemów złożonych, autorzy koncepcji rozpatrują różne składniki przywództwa zorientowanego na uczenie się, innowacje i adaptację, a także warunki ich efektywności.

Procesy dekoncentracji przywództwa wiążą się z potrzebą nowych kompetencji i stylów przywódczych w sferze publicznej. W warunkach wzrastającej złożoności i niepewności otoczenia trzy kompetencje wydają się szczególnie istotne⁵⁶. Po pierwsze, elastyczne podejście do realizowanych celów i orientacja na ich wielopodmiotowe uzgadniania. Otwarty pozostaje problem form i granic tego procesu. Po drugie, zdolność nie tylko przekraczania podziałów, lecz także czerpania z różnorodności kulturowej, organizacyjnej i politycznej środowiska, w którym budowane są zależności przywódcze. Mówiąc inaczej, w warunkach opisywanych

⁵⁴ Por. M. Uhl-Bien, R. Marion, B. McKelvey, *Complexity Leadership Theory: Shifting leadership from the industrial age to the knowledge era*, „The Leadership Quarterly” 2007, Nr 18.

⁵⁵ Tamże, s. 302.

⁵⁶ Por. M.N. Blandin, *Leading at the Edge of Chaos*, [in:] R.S. Morse, T.F. Buss, C.M. Kinghorn (eds.), *Transforming...*

przez teorię systemów złożonych relacje przywódcze muszą być bardziej otwarte na różnorodność otoczenia. Trzecią kompetencją jest umiejętność uczenia się, której znaczenie podkreślane jest prawie we wszystkich preskryptywnych profilach „idealnego przywódcy” w ponowoczesnych czasach.

Zakończenie

W artykule zasygnalizowane zostały kierunki zmian, które dostrzec można w normatywnym nurcie badań przywództwa, a które stanowią reakcję na dynamikę globalnego ładu politycznego, sygnalizowaną przez przedstawicieli dwóch nurtów teoretycznych: koncepcji nawiązujących do idei społeczeństwa ponowoczesnego i paradygmatu *complexity science*. Za punkt wyjścia rozważań przyjęte zostały trzy powiązane ze sobą idee, wyrażone w klasycznej koncepcji przywództwa transformacyjnego: przywództwa jako relacji legitymizowanej przez wspólnotowe potrzeby i wartości, przywództwa jako sprawczego czynnika zmian i adaptacji jednostek, wreszcie przywództwa jako interaktywnego procesu rozwoju podmiotów związanych przywódczą relacją.

Poruszone zostały tylko wybrane zagadnienia, które określają wzory przywództwa politycznego – i szerzej, przywództwa w sferze publicznej – proponowane w literaturze przedmiotu. Po pierwsze, na popularności zyskuje koncepcja moralnego dyskursu jako etycznego zakotwiczenia w spluralizowanym kulturowo i politycznie świecie. Po drugie, procesy dekoncentracji przywództwa w sferze publicznej znajdują wyraz we wzorach przywództwa elastycznego i wielopodmiotowego, opartego na synergii ról przywódczych różnego typu. Po trzecie, normatywnie zorientowani badacze proponują profile kompetencyjne liderów, zawierające nowe cechy i umiejętności, potrzebne przywódcom działającym w wielokulturowych, szybko zmieniających się kontekstach. Przedstawione uwagi nie mają charakteru systematycznej analizy – sygnalizują jedynie wybrane kierunki zmian i poszukiwań.

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu są normatywne wzory przywództwa politycznego, formułowane w literaturze przedmiotu jako odpowiedź na zmiany zachodzące w globalnym ładzie politycznym. Przedmiotem refleksji są w szczególności koncepcje

nawiązujące do idei społeczeństwa ponowoczesnego i twierdzenia formułowane przez przedstawicieli paradygmatu *complexity science*. Badacze zwracają uwagę na zakwestionowanie państwa narodowego jako dominującej formy wspólnoty politycznej, przemiany instytucji obywatelstwa oraz sieciowość i emergentność procesów konstytuujących ład globalnego świata. Zmusza to do rewizji niektórych założeń tradycyjnej perspektywy normatywnych badań przywództwa w sferze publicznej. W artykule jest ona reprezentowana przede wszystkim przez model przywództwa transformacyjnego.

Jerzy Szczupaczyński

NORMATIVE MODELS OF POLITICAL LEADERSHIP IN A POSTMODERN WORLD

The article addresses the issue of normative models of political leadership, which are proposed in the literature of the subject as the answer to reordering of the global political space. Special focus has been placed on the analysis of the concept of postmodern society and propositions formulated by the complexity science proponents. Scholars point to the progressive erosion of nation-state as a dominant form of political commonwealth, changes in the institution of citizenship, likewise self-organization and emergence as rules of the new global order. All these trends have a transforming influence on some assumptions held by more traditionally oriented normative studies of public leadership, which are mainly represented in the article by the theory of transformational leadership.

KEY WORDS: *political leadership, citizenship, political community, postmodern society, transformational leadership*

Bibliografia

- B.M. Bass, P. Steidlmeier, *Ethics, character, and authentic transformational leadership behavior*, [in:] J.B. Ciulla (ed.), *Ethics, the Heart of Leadership*, Praeger, Westport–Connecticut–London 2004.
- M.N. Blandin, *Leading at the Edge of Chaos*, [in:] R.S. Morse, T.F. Buss, C.M. Kinghorn (eds.), *Transforming Public Leadership for 21st Century*, Armonk–New York–London 2007.
- A. Bryman, *Charisma and Leadership in Organizations*, SAGE Publications, London–Newbury–New Delhi 1992.

- J.B. Ciulla, *Leadership Ethics: Mapping the Territory*, [in:] J.B. Ciulla (ed.), *Ethics, the Heart of Leadership*, Praeger, Westport–Connecticut–London 2004.
- Ch. Cornell, P. Malcolmson, *Prudence and Glory: Machiavelli on Political Leadership*, [in:] J. Masciulli, M.A. Molchanov, W.A. Knight, *The Ashgate Research Companion to Political Leadership*, Ashgate Publishing Company, Surrey 2009.
- W.L. Gardner, B.J. Avolio, F. Luthans, D.R. May, F. Walumbwa, "Can you see the real me?" *A self-based model of authentic leader and follower development*, „The Leadership Quarterly” 2005, Nr 16.
- T. Hansbrough, *Jumping frogs and the multi-level analyses of leadership*, [in:] R.A. Couto (ed.), *Reflections on Leadership*, University Press of America, Lanham 2007.
- R. Marion, *The Edge of Organization. Chaos and Complexity Theories of Formal Social Systems*, Thousand Oaks–London–New Delhi 1999.
- J. Masciulli, W.A. Knight, *Conceptions of Global Leadership for Contextually Intelligent, Innovatively Adaptive Political Leaders*, [in:] J. Masciulli, M.A. Molchanov, W.A. Knight, *The Ashgate Research Companion to Political Leadership*, Ashgate Publishing Company, Surrey 2009.
- R.S. Morse, T. Buss, *The Transformation of Public Leadership*, [in:] R.S. Morse, T.F. Buss, C.M. Kinghorn (ed.), *Transforming Public Leadership for 21st Century*, Armonk–New York–London 2007.
- S. Narine, *International Human Rights, Political Leadership and the Problem of Normative Change in the International System*, [in:] J. Masciulli, M.A. Molchanov, W.A. Knight (eds.), *The Ashgate Research Companion to Political Leadership*, Ashgate Publishing Company, Surrey 2009.
- T.J. Price, *Leadership and Common Purpose*, [in:] R.A. Couto (ed.), *Reflections on Leadership*, MD: University Press of America, Lanham 2007.
- A. Rothert, *Rządzenie w przestrzeni transnarodowej*, „Studia Politologiczne” 2013, Vol. 27.
- W.R. Scott, *Institutions and Organizations*, Sage Publications Inc., Thousand Oaks–London–New Delhi 2001.
- E. DeSeve, *Creating Public Value Using Managed Networks*, [in:] R.S. Morse, T.F. Buss, C.M. Kinghorn (eds.), *Transforming Public Leadership for 21st Century*, M.E. Sharpe, Armonk–London 2007.
- J.H. Svara, *Leadership by Top Administrators in a Changing World. New Challenges in Political-Administrative Relations*, [in:] R.S. Morse, T.F. Buss, C.M. Kinghorn (eds.), *Transforming Public Leadership for 21st Century*, M.E. Sharpe, Armonk–London 2007.

- M. Uhl-Bien, R. Marion, B. McKelvey, *Complexity Leadership Theory: Shifting leadership from the industrial age to the knowledge era*, „The Leadership Quarterly”.
- J.T. Wren, *Leadership and the vox populi*, [in:] R.A. Couto (red.), *Reflections on Leadership*, MD: University Press of America, Lanham 2007.
- A. Wildawsky, *Kulturowa teoria przywództwa*, [w:] *Władza i społeczeństwo*, J. Szczupaczyński (wybór i opracowanie), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1995.
- G. Yukl, *Leadership in Organizations*, Pearson: Prentice Hall, New Jersey 2006.

Ryszard Chruściak

Ustawa o działach administracji rządowej – uchwalenie i wejście w życie (1997–1999)

SŁOWA KLUCZOWE:

ustawa, dział administracji rządowej, rząd

STUDIA I ANALIZY

Wprowadzenie – zmiany konstytucyjne i ustawowe poprzedzające uchwalenie ustawy o działach administracji rządowej

Uchwalenie ustawy o działach administracji rządowej stanowiło kolejny, znaczący element przeprowadzanej w latach 1996–1997 reformy centrum administracyjnego rządu. W reformie tej zasadnicze znaczenie miało wprowadzenie zmian w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, dokonane w czerwcu 1996 r.¹

Z punktu widzenia ustawy o działach administracji rządowej kluczowe znaczenie miało nadanie art. 56 ust. 1 brzmienia zgodnie z którym: „Minister jest powołany dla kierowania określonym działem administracji rządowej lub do wypełniania zadań wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów”. Oznaczało to przede wszystkim literalną² konstitu-

¹ Por. Ustawa konstytucyjna z dnia 21 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 106, poz. 488).

² Uchylone brzmienie art. 56 ust. 1 stanowiło, iż: „Minister kieruje określonym działem administracji państwowej. Zakres działania ministra określa ustawa”.

cjonalizację pojęcia „działu administracji rządowej”, a także wprowadzenie dwóch rodzajów ministrów: powołanego dla kierowania określonym działem administracji rządowej oraz powołanego do wypełniania zadań wyznaczonych przez premiera.

Ponadto znowelizowany art. 56 ust. 2 stanowił, iż „Minister kierujący działem administracji rządowej działa w tym zakresie w ramach uprawnień określonych ustawami oraz wydaje rozporządzenia i zarządzenia w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień”.

Z punktu widzenia ustawy o działach administracji rządowej istotne znaczenia miało również uchwalenie w 1996 r. ustawy o Radzie Ministrów³. Zgodnie z przyjętymi wówczas regulacjami podstawowy zakres działania ministra wynika z nazwy jego urzędu, którą określa konstytucja – w stosunku do ministrów w niej wymienionych lub akt powołania do składu Rady Ministrów – w stosunku do pozostałych ministrów. Minister kierujący określonym działem administracji rządowej może jednocześnie wykonywać inne zadania, na zasadach określonych w ustawie. Ponadto ustawa nadała Prezesowi Rady Ministrów kompetencję do ustalania w drodze rozporządzenia szczegółowego zakresu działania ministra niezwłocznie po powołaniu Rady Ministrów, a jeżeli minister został powołany w innym czasie, niezwłocznie po jego powołaniu, a także ustalania ministerstwa lub innego urzędu administracji rządowej, który miał obsługiwać ministra, a w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej również wskazania organów i jednostek organizacyjnie podległych lub nadzorowanych przez ministra. Ustalenia te traciły moc z dniem powołania nowej Rady Ministrów lub z dniem powołania dla danego działu administracji rządowej nowego ministra.

Uchwalenie ustawy

Projekt i pierwsze czytanie

Projekt ustawy o działach administracji rządowej został wniesiony do Sejmu w końcu lutego 1997 r.⁴ jako projekt komisyjny przygotowany

³ Por. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1998 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz. U. Nr 106, poz. 492). Od początku 2002 r. ustawa o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800).

⁴ Por. Druk nr 2197 (21 lutego 1997 r.). Zwłaszcza na tle objętości ostatecznie przyjętej ustawy należy zwrócić uwagę na, że projekt był bardzo lakoniczny co znajdowało wyraz w tym, że zajmował nie pełne dwie strony maszynopisu.

przez Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących Reformy Centrum Administracyjnego i Gospodarczego Rządu⁵. Zgodnie z projektem ustawa „określa klasyfikację zadań i kompetencji ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej (...) oraz zadania i kompetencje tych ministrów”. Ustawa nie miała natomiast zastosowania do osób powoływanych w skład rządu, których członkostwo w Radzie Ministrów wynikało z ustaw szczególnych w zakresie ich zadań i kompetencji wynikających z tych ustaw.

Projekt stanowił również, iż w rozporządzeniu wydanym w oparciu o ustawę o Radzie Ministrów premier wskazuje dział lub działy którymi kieruje minister. Ponadto premier mógł wyłączyć z zakresu działania ministra kierującego określonym działem, określony obszar spraw należących do danego działu, łącząc go z innym działem. Wyłączenie to nie mogło jednak pociągać za sobą zmiany właściwości w zakresie: wydawania aktów normatywnych, wydawania decyzji administracyjnych, a także sprawowania nadzoru w stosunku do określonej państwowej osoby prawnej. Premier był również uprawniony do określania zakresu uprawnień ministra jako dysponenta wyodrębnionej części budżetu państwa.

Projekt stanowił, iż ministra kierującego określonym działem określa się jako ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą danego działu określonego w art. 5 projektu. Przepisy art. 5 można uznać za kluczową regulację projektu. Zawierały one bowiem klasyfikację działów administracji rządowej obejmującą następujące działy: 1) administracja, 2) budżet, 3) finanse publiczne, 4) gospodarka, 5) gospodarka morska, 6) gospodarka wodna, 7) instytucje finansowe, 8) kultura, 9) kultura fizyczna i sport, 10) leśnictwo, 11) łączność, 12) majątek publiczny, 12a) mieszkalnictwo⁶, 13) obrona narodowa, 14) opieka społeczna, 15) oświata i wychowanie, 16) sprawy penitencjarne, 17) postęp naukowy i technologiczny, 18) praca, 19) prywatyzacja, 20) rolnictwo, 21) rozwój przestrzenny, 22) sprawiedliwość, 23) szkolnictwo wyższe, 24) transport, 25) turystyka, 26) środowisko i zasoby naturalne, 27) warunki życia na wsi, 28) sprawy wewnętrzne, 29) zabezpieczenie społeczne, 30) sprawy zagraniczne, 31) zdrowie. Wydzielono więc 32 działy.

Zgodnie z projektem podział ministerstwa na komórki organizacyjne jest zgodnie z przepisami ustawy o Radzie Ministrów uwzględniając

⁵ Komisja ta została utworzona 14 marca 1996 r. Wyboru składu osobowego Sejm dokonał 15 marca 1996 r. Przewodniczącym Komisji był poseł M. Czerniawski (Sojusz Lewicy Demokratycznej).

⁶ Jak się wydaje odrębne oznaczenie działu mieszkalnictwo jako 12a mogło być spowodowane tym, że dział ten został niejako dodany w końcowej części prac nad projektem.

jednak podział na działy w ten sposób, że działowi odpowiada w całości jeden lub więcej departamentów, chyba że za innym podziałem przemawiają szczególnie ważne okoliczności.

Projekt stanowił również, iż „minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rządu w odniesieniu do działu którym kieruje, jak również do przedkładania w tym zakresie inicjatyw i odpowiednich projektów aktów normatywnych na posiedzeniu Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez inne organy administracji rządowej”. Ponadto minister, w zakresie działu którym kieruje był naczelnym organem administracji państwowej w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym.

Projekt odnosił się także do zadań i kompetencji ministra w stosunku do organów terenowych oraz w stosunku do zadań z dziedziny obronności stanowiąc, iż kwestie te określają odrębne przepisy. Ponadto zgodnie z projektem minister w celu realizacji swoich zadań współdziała, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach z innymi członkami Rady Ministrów, innymi organami administracji państwowej a także innymi organami i instytucjami.

W uzasadnieniu załączonym do projektu podkreślono, iż proponowana ustawa jest kontynuacją wcześniejszych regulacji ustawowych i zawiera propozycje rozstrzygnięć dotyczące „ustalenia klasyfikacji zadań i kompetencji ministrów „działowych” przez ustalenie wykazu działów administracji rządowej, przy czym minister może kierować jednym lub większą liczbą działów (...) podział na działy odpowiada podstawowym, jednorodnym kompleksom zadań i kompetencji wynikających ze specyfiki dziedzin działania administracji i z przepisów prawa materialnego”. Wskazano również, iż projektowana ustawa stworzy podstawy do bardziej elastycznego niż obecnie określenia zakresu działania danego ministra jako ministra kierującego wskazanym jednym lub więcej działami.

Dodano także, iż ustawa stwarza mechanizm dalszego uelastycznienia kształtowania rządu poprzez umożliwienie – w zakresie nie naruszającym zasady legalizmu – wyłączenia, w rozporządzeniu Prezes Rady Ministrów, z zakresu działania ministra kierującego określonym działem, określonego obszaru spraw.

Uzasadnienie wskazywało ponadto, iż celem ustawy jest stworzenie warunków racjonalnego określania ministerstwa, które będzie obsługiwać danego ministra działowego poprzez przyjęcie zasady dostosowania podziału merytorycznych komórek organizacyjnych ministerstwa do podziału na działy.

Uzasadniając projekt podczas pierwszego czytania⁷ poseł M. Czerniawski podkreślił, iż w grę wchodzi końcowy etap reformy, której jednym z filarów jest wprowadzenie „nowego typu ministra, który wpływa na rozwój powierzonego mu obszaru życia publicznego poprzez literę prawa, a nie system uprawnień właścicielskich czy nadzorczych wobec podmiotów, ministra jednakowo usytuowanego wobec wszystkich”. Dodał także, iż chodzi o wprowadzenie przepisów otwierających możliwość innego niż dotychczas i bardziej elastycznego podziału kompetencji pomiędzy członków rządu. Proponowane rozwiązania nawiązują do regulacji stosowanych w państwach demokratycznych opierających funkcjonowanie gospodarki na mechanizmach rynkowych. Oznacza to odejście od anachronicznego określania ram działania każdego ministra w drodze odrębnej ustawy. Równocześnie dodał jednak, iż odejście od ustawowego określania ram działania ministra nie pozbawia parlamentu decydującego głosu w sprawach przyznawania lub nie kompetencji rządowi lub ministrowi. Kompetencje są bowiem określane w ustawach z obszaru prawa materialnego.

Mimo podkreślania wagi i znaczenia projektu poseł M. Czerniawski stwierdził jednak również, iż „przedstawiona lista działań jest oczywiście niepełna i niekompletna i wymaga bardzo szczegółowego dopracowania w trakcie prac w komisji”. Wydaje się, że wypowiedź ta powinna być odniesiona nie tyle do samej listy działań, lecz do zasadniczej słabości polegającej na tym tego, że projekt nie zawierał przepisów regulujących zakres zadań i kompetencji kreujących określony dział administracji rządowej. Inaczej mówiąc projekt zawierał tylko listę działań bez szczegółowego określenia kluczowej kwestii, czyli merytorycznej sfery tworzącej dany dział administracji rządowej.

W debacie reprezentujący klub SLD poseł A. Szarawarski poparł projekt wskazując jednocześnie, iż reforma realizowana w latach 1996–1997 ma w Sejmie w swoich podstawowych rozwiązaniach ponadpartyjne poparcie. Jeżeli chodzi o kwestie merytoryczne, to odniósł do podnieszonego w dyskusji na temat reformy zagadnienia zakresu kompetencji premiera. Chodziło zwłaszcza o szeroki zakres kompetencji Prezesa Rady Ministrów do określania szczególnego podziału zadań wewnątrz rządu. Poseł A. Szarawarski uznał, iż szeroki zakres kompetencji szefa rządu jest uzasadnionym elementem dokonywanej reformy i powinien zostać ujęty w rozpatrywanym projekcie.

⁷ 7. Por. Spraw. Sten. ze 105 posiedzenia Sejmu w dniu 25 kwietnia 1997 r., s. 271 i n.

Odmienne spojrzenie na rozpatrywany projekt znalazło się w wystąpieniu przedstawiciela klubu Polskiego Stronnictwa Ludowego⁸ posła J. Świerpo, który uznał, iż reforma doprowadził do luki kompetencyjnej między Sejmem a rządem w kwestii kształtowania składu rządu co miało wynikać z tego, że „znacznie wzmocniona została kosztem parlamentu pozycja premiera”. Wskazał również, iż projekt stwarza możliwość „dowolnego kształtowania rządu zarówno jeżeli chodzi o liczbę ministrów, jak i ich kompetencje”. Krytycznie została oceniona także możliwość wyłączania przez premiera z zakresu działania danego ministra pewnego obszaru działania i powierzenia tego obszaru innemu ministrowi. Prowadzić to może do funkcjonowania ministrów o bardzo zróżnicowanym zakresie kompetencji. Wskazano również, iż projekt nie zawiera rozwiązań kompleksowych. W konkluzji zgłoszony został wniosek o odrzucenie projektu w całości w pierwszym czytaniu.

Krytyczne uwagi na temat projektu znalazły się również w wystąpieniu reprezentującego klub Unii Wolności posła J. Wierchowicza, który zwrócił uwagę na brak synchronizacji podziału na działy z przepisami prawa budżetowego. Zgłoszone zostały także zastrzeżenia do niektórych zaproponowanych działów. Chodziło zwłaszcza o brak działu dotyczącego statystyki, wątpliwości dotyczące mieszkalnictwa mimo zniesienia ministerstwa budownictwa, zasadności wydzielenia spraw penitencjarnych obok sprawiedliwości. Krytycznie oceniono zaproponowanie działu dotyczącego warunków życia na wsi wobec braku działu dotyczącego warunków życia w mieście. Uznano również, iż leśnictwo powinno zostać ujęte wraz z środowiskiem i zasobami naturalnymi. W konkluzji poseł J. Wierchowicz stwierdził, iż rozpatrywanie projektu jest zdecydowanie przedwcześnie, ale nie zgłosił wniosku o odrzucenie projektu, choć przypomniał, iż wniosek taki zgłosił już przedstawiciel klubu PSL.

Obawy dotyczące szerokiego zakresu swobody premiera w kształtowaniu zadań i kompetencji ministrów znalazły się także w wystąpieniu przedstawiciela klubu Unii Pracy posła P. Czarneckiego, który jednak uznał, że projekt trafnie wychodzi naprzeciw tej kwestii. Ponadto wyraził wątpliwości co zawartego w projekcie katalogu działów. Uznał jednak, że słabości projektu mogą zostać wyeliminowane w trakcie dalszych prac.

Zabierający głos w debacie pełnomocnik Rządu do Spraw reformy Centrum Gospodarczego Rządu M. Pol stwierdził, iż rząd zdaje sobie sprawę z niedoskonałości zawartego w projekcie katalogu działów i zamierza wypowiedzieć się w tej kwestii jeszcze przed drugim czytaniem. Dodał

⁸ W latach 1993–1997 PSL tworzyło wraz z SLD koalicję rządową.

również, iż inicjatywa Komisji wstrzymała prace rządu nad inicjatywą dotyczącą ustawy o działach administracji rządowej.

W wypowiedzi zamykającej debatę poseł M. Czerniawski uznał, iż katalog działów jest kwestią otwartą oraz dodał, że ilości działów nie należy utożsamiać z ilością ministerstw.

Wobec zgłoszenia wniosku o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu wniosek ten został poddany pod głosowanie, lecz zyskał poparcie tylko 18 posłów. Przeciwno odrzuceniu głosowało 336 posłów, przy 24 wstrzymujących się⁹. Sejm zdecydował do skierowaniu projektu do Komisji.

Drugie czytanie. Rozszerzenie zakresu projektu

Komisja po rozpatrzeniu projektu na posiedzeniach w czerwcu i sierpniu 1997 r. przedłożyła sprawozdanie¹⁰ zawierające projekt zasadniczo zmieniony w stosunku do projektu pierwotnego¹¹. Najistotniejszą nowością były rozwiązania zawierające normatywny opis z zasady każdego z 31 działów administracji rządowej, których katalog był następujący: 1) administracja publiczna, 2) budżet, 3) finanse publiczne, 4) gospodarka, 5) gospodarka morska, 6) gospodarka wodna, 7) instytucje finansowe, 8) integracja europejska 9) kultura, 10) kultura fizyczna, 11) leśnictwo, 12) łączność, 13) mieszkalnictwo, 14) nauka, 15) obrona narodowa, 16) oświata i wychowanie, 17) sprawy penitencjarne, 18) praca, 19) rolnictwo, 20) rozwój wsi, 21) Skarb Państwa, 22) sprawiedliwość, 23) szkolnictwo wyższe, 24) transport, 25) turystyka, 26) środowisko i zasoby naturalne, 27) sprawy wewnętrzne, 28) wyznania religijne, 29) zabezpieczenie społeczne, 30) sprawy zagraniczne, 31) zdrowie. Drugą istotną nowością były obszerne zmiany w przepisach obowiązujących znajdujące wyraz w nowelizacji ok. 40 ustaw na ogół dotyczących uregulowania kompetencji dotychczasowych ministrów w związku przyjęciem nowej koncepcji działów administracji rządowej. Projekt zawierał także przepisy przejściowe i dostosowujące, a także przewidywał utratę mocy obowiązującej dotychczasowych ustaw dotyczących urzędów poszczególnych ministrów. Ponadto w projekcie zostały utrzymane z niewielkimi zmianami przepisy ogólne projektu pierwotnego.

⁹ W głosowaniu uczestniczyło 378 posłów. Por. Spraw. Sten. z 106 posiedzenia Sejmu w dniu 7 maja 1997 r., s. 14.

¹⁰ Por. Druk nr 2616 (12 sierpnia 1997 r.).

¹¹ Zakres zmian był widoczny zwłaszcza w objętości projektu, który był ujęty na 35 stronach.

Sprawozdanie Komisji stało się przedmiotem obrad Sejmu w drugim czytaniu w końcu sierpnia 1997 r.¹² Poseł sprawozdawca M. Pol uznał, że rozpatrywana ustawa jest ostatnią ustawą zamykającą pakiet ustaw reformujących centrum gospodarcze i administracyjne rządu. Podkreślił, iż jest to ustawa szczególnie ważna dla procesu powoływania rządu po wyborach. Zwrócił uwagę, iż dotychczasowe rozwiązania opierały się na tym, że zarówno urząd ministra jak i urząd obsługujący ministra, czyli ministerstwo tworzone były w drodze ustawy, co było szczególnie niedogodne w procesie tworzenia nowego rządu. Gdy bowiem nowy premier chciał dokonać zmian w strukturze rządu najpierw konieczne były zmiany ustawowe na które na ogół brakowało czasu. Brak, czy opóźnienie tego rodzaju zmian strukturalnych odbijało się negatywnie na funkcjonowaniu rządu. Wcześniejsze zmiany konstytucyjne i ustawowe oraz rozpatrywana ustawa pozwolą zasadniczo zmienić dotychczasowe regulacje. Zasadniczym elementem nowych regulacji jest pojęcie działu administracji rządowej. M. Pol określił to pojęcie następująco: „Dział administracji rządowej to nic innego jak jeden z konkretnych obszarów zagadnień, którymi zajmuje się rząd z mocy konstytucji, z mocy obowiązującego prawa. To taki obszar zadań rządu, który w dodatku znajduje swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa materialnego, a więc w ustawach takich jak ustawy podatkowe (...). Jeśli pojawiają się przepisy szczegółowe w ustawach prawa materialnego dotyczące pewnego obszaru działań rządu, to ten obszar w praktyce określany jest mianem działu administracji rządowej”.

Należy jednak dodać, że równocześnie poseł M. Pol wskazał, iż działy administracji istniały wcześniej, choć nie były tak nazywane. Są to „zakresy zadań powierzone ministrom z teką, a więc wszystkim prawie ministrom poza tymi, którzy nie mają przypisanego ministerstwa, nie mają przypisanego wyraźnie obszaru zadań zawartego w prawie materialnym”. Dodał również, iż obecne działy charakteryzują się tym, że są bardzo obszerne co powoduje iż nadmiernie usztywniają strukturę rządu i uniemożliwiają lub znacząco utrudniają zmiany zakresu działania poszczególnych członków rządu.

Jeżeli chodzi o działy zawarte w rozpatrywanej ustawie, to sprawozdawca stwierdził, iż „jest ich znacznie więcej aniżeli obecnie funkcjonujących, są mniejsze, bardziej zwarte tematycznie. Są skonstruowane tak, aby w pewnym sensie podzielić obszary zadań dzisiejszych ministerstw

¹² Por. Spraw. Sten. z 113 posiedzenia Sejmu w dniu 20 sierpnia 1997 r., s. 39 i n.

na mniejsze fragmenty i w ten sposób ułatwić zestawienie w pakiety (...) odpowiednio do programu rządu, odpowiednio do potrzeb (...)”.

Podkreślił również iż w świetle nowych rozwiązań do utworzenia urzędu ministra potrzebna jest tylko decyzja Prezydenta RP powołującego ministra i rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów przydzielające temu ministrowi odpowiedni dział lub działy administracji rządowej.

Jeżeli chodzi o nowe działy, to poseł M. Pol zwrócił uwagę na działy: integracja europejska, nauka, skarb państwa. Wskazał również na zmienne ukształtowanie działów dotyczących kultury fizycznej, sportu i turystyki a także na kontrowersje towarzyszące ukształtowaniu zakresu działu dotyczącego ochrony środowiska, zasobów naturalnych, leśnictwa i gospodarki wodnej.

Posel A. Szarawarki reprezentujący klub SLD poparł rozwiązania zawarte w rozpatrywanym projekcie zgłaszając ponadto poprawkę dotyczącą działu obejmującego kulturę fizyczną i turystykę.

Występujący w imieniu klubu PSL poseł M. Strak podkreślił, iż rozpatrywana ustawa pozwala na elastyczność rozwiązań organizacyjnych oraz zapewnia niezbędną ciągłość rozwiązań prawnych w obrębie poszczególnych działów administracji rządowej. Zapowiedział poparcie swojego klubu dla rozpatrywanego projektu.

Posel M. Zajączkowska reprezentując klub Unii Wolności opowiedziała się za „wzmocnieniem pozycji Prezesa Rady Ministrów, widząc w tym możliwość bardziej spójnego i sprawnego działania rządu”. Oceeniła także, iż pośpiech w pracach nad projektem spowodował powierzchowną analizę skutków jakie pociągnie za sobą wyodrębnienie poszczególnych działów. Przedstawiła ponadto dwa wnioski mniejszości związane z zakresem działania ministra właściwego do spraw środowiska. Chodziło o sprzeciw wobec wyłączenia z zakresu działania tego ministra dwóch kwestii: gospodarki wodnej oraz lasów. W wystąpieniu zabrakło deklaracji dotyczącej stosunku do projektu.

Reprezentujący klub Unii Pracy poseł M. Pol przypomniał, że choć jego partia jest w opozycji, to jednak bierze czynny udział w pracach nad reformą centrum gospodarczego i administracyjnego rządu. Rozpatrywaną ustawę określił jako zawierającą rozwiązania nowoczesne i stosowane w państwach o dojrzałej demokracji. Podobnie jak poseł M. Zajączkowska wyraził również wątpliwości co do ujęcia w ustawie kwestii zakresu działu dotyczącego ochrony środowiska.

Posel J. Rokita zabierający głos w imieniu Koła Konserwatywno-Ludowego podkreślił, iż rozpatrywana ustawa – trzynasta w pakiecie reformującym centrum rządu – przyniesie bardzo daleko idące zmiany, których

znaczenie nie jest być może uświadamiane sobie przez posłów. W grę wchodzi bowiem „rozsądny proces samoograniczenia parlamentu, jeśli chodzi o konstruowanie rządów i odpowiedzialność za ich kształt. Ciężar odpowiedzialności za kształt władzy wykonawczej, za organizację rządu, za pracę ministrów, za podział odpowiedzialności wewnątrz rządu (...) będzie spoczywał zdecydowanie na premierze, a nie na parlamencie”. Stwierdził nawet, iż: „To premier będzie rządził Polską i nastąpi koncentracja władzy, decyzji oraz odpowiedzialności za państwo”.

Jeżeli chodzi o kwestię działu dotyczącego ochrony środowiska, to wyraził odmienny pogląd stwierdzając, iż czym innym jest ochrona środowiska jako zadanie państwa, a czym innym jest zarząd lasami i ciekami wodnymi.

W innej kwestii dotyczącej wydzielenia działów opowiedział się przeciwko koncepcji połączenia turystyki i sportu uznając, iż turystyka to istotna część polityki społecznej i zadań gospodarczych państwa. Oznacza to, że za turystykę powinien odpowiadać minister gospodarki. Poparcie dla rozpatrywanej ustawy wyraził poseł E. Januła w imieniu koła poselskiego Nowa Demokracja.

W wypowiedzi zamykającej debatę poseł M. Pol wskazał, iż celem proponowanego podziału na działy jest stworzenie możliwości takiego „ułożenia kompetencji i zadań wewnątrz rządu (...) by w każdym przypadku mógł on być najlepiej dostosowany do tego jaki program realizuje i w jakich czasach funkcjonuje”.

Po zakończeniu debaty, Sejm zdecydował o przejściu do trzeciego czytania bez odsyłania projektu do Komisji, mimo że zostały zgłoszone poprawki.

Trzecie czytanie. Uchwalenie ustawy

W trakcie trzeciego czytania¹³ jako pierwszy rozpatrywany był wniosek mniejszości odnoszący się do działu dotyczącego ochrony środowiska. Poseł M. Pol odpowiadając na pytania dotyczące wniosku mniejszości odniósł się zarówno do kwestii ogólnych dotyczących koncepcji działów administracji rządowej, jak i do kwestii ochrony środowiska. Podejmując kwestie ogólne stwierdził, iż zawarta w ustawie konstrukcja działów pozwala „na zestawienie działów w różne konfiguracje, które ograniczone są jednym tylko czynnikiem – rozsądkiem”. Dodał również, iż działy konstruowano „pod kątem budowy sensownych zwartych pakietów”.

¹³ Por. Spraw. Sten. z 113 posiedzenia Sejmu w dniu 20 sierpnia 1997 r., s. 88 i n.

Można przyjąć, iż najszerszy zakres i największe znacznie dla konstrukcji działów miały wnioski mniejszości i poprawki dotyczące dwóch kwestii. Pierwsza z nich, to uregulowanie w ustawie spraw: gospodarki wodnej, leśnictwa, środowiska oraz zasobów naturalnych. Kwestia druga, to problem traktowania łącznie lub rozłącznie zagadnień kultury fizycznej oraz turystyki.

Ostatecznie Sejm zdecydował o utworzeniu działu „gospodarka wodna” oraz działu „środowisko” obejmującego sprawy: leśnictwa, gospodarki zasobami naturalnymi, a także kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska. Zdecydowano również o utworzeniu działu „kultura fizyczna i turystyka”. W końcowym głosowaniu Sejm w całości uchwalił ustawę o działach administracji rządowej. W głosowaniu uczestniczyło 332 posłów. Za oddano 309 głosów, przeciw 13, przy 10 wstrzymujących się.

Rozpatrzenie ustawy przez Senat

Uchwalona przez Sejm w dniu 20 sierpnia 1997 r. ustawa o działach administracji rządowej¹⁴ stała się następnie przedmiotem prac Senatu¹⁵.

Przebieg prac komisyjnych oraz kwestie związane z zgłaszanymi poprawkami zostały przedstawione w wystąpieniach sprawozdawcy Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych senator K. Działochy oraz sprawozdawcy Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej senatora Z. Piwońskiego¹⁶.

Można przyjąć, że w grę wchodziły trzy grupy poprawek. Pierwsza z nich, jak się wydaje kluczowa, to kwestia struktury działów administracji rządowej. W tej materii, w zasadzie, zaproponowana została jedna poprawka polegająca na zniesieniu działu „sprawy penitencjarne”. Argumentowano, iż utrzymywanie tego działu, przy jednoczesnym istnieniu działu „sprawiedliwość” byłoby nieuzasadnionym rozdrabnianiem jednolitej problematyki.

Druga, dość liczna grupa poprawek dotyczyła zakresu poszczególnych działów. W tej materii w odniesieniu do działu obejmującego kulturę podnoszono kwestię usytuowania szkolnictwa artystycznego. Rozważana była także kwestia zakresu działu dotyczącego szkolnictwa. Przedmiotem debaty był również problem rozszerzenia działu dotyczącego mieszkal-

¹⁴ Por. Druk (senacki) nr 635 (21 sierpnia 1997 r.).

¹⁵ Por. Spraw. Sten. z 107 posiedzenia Senatu w dniu 28 sierpnia 1997 r., s. 50 i n.

¹⁶ Sprawozdania obu Komisji por. druki nr 655A i 635B.

nictwa o kwestie rozwoju miast. Debata obejmowała również zakresu działu dotyczącego obrony narodowej oraz spraw zagranicznych. Rozbieżności co do zakresu wywoływał także dział „rozwoj wsi”.

Trzecia grupa poprawek proponowana była w rozdziale 4 zawierającym przepisy wprowadzające zmiany w obowiązujących ustawach¹⁷. W poprawkach tych podnoszona była zwłaszcza kwestia zmian w ustawie z 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów. Przedmiotem rozbieżności i treścią poprawek była również kwestia terminu wejścia w życie ustawy m.in. w związku z wejściem w życie nowej Konstytucji RP z 1997 r.¹⁸

Jeżeli chodzi o kwestię działów administracji rządowej, to w dyskusji, podobnie jak w poprawkach, senatorowie najczęściej nawiązywali do określonego w ustawie zakresu poszczególnych działów. Ponożono szczegółowe kwestie dotyczące działów m.in. obejmujących: sprawy zagraniczne, gospodarkę, środowisko, gospodarkę morską. Wyrażane były także obawy, iż ustawa w nadmiernym stopniu będzie wpływać na, iż powstanie 29 ministerstw, czyli tyle ile jest działów. W tym kontekście kwestionowano zwłaszcza zasadność tworzenie ministerstwa kultury fizycznej i turystyki. Zwracano także uwagę, iż opisy zakresu poszczególnych działów są zbyt zróżnicowane. Wskazywano w szczególności na to, iż zakres niektórych działów opisany jest tylko za pomocą formuły powtarzającej nazwę działu.

Znaczącym elementem debaty senackiej było podjęcie kwestii swego rodzaju integracji pewnych dziedzin administracji mimo wydzielenia kilku działów w obszarze tej dziedziny. Znalazło to wyraz w zgłoszeniu poprawki wprowadzającej obowiązek kierowania przez jednego ministra określonymi działami. Chodziło w szczególności o to aby jeden minister kierował działami dotyczącymi szeroko rozumianej dziedziny finansów publicznych. Zgłaszająca tę poprawkę senator G. Ciemniak stwierdziła, iż proponowana zmian jest niezbędna „ze względu na konieczność zintegrowanego kierowania takimi działami jak: budżet, finanse publiczne

¹⁷ Senator K. Działocha przyznał, iż poprawki do rozdziału 4 „sugerowane są nam w dużej mierze przez rząd”.

¹⁸ W debacie, choć w niedużym wymiarze, poruszane były kwestie nowej ustawy zasadniczej. W jednej z wypowiedzi znalazł się – mocno dyskusyjny – pogląd zgodnie z którym „nowa konstytucja daje bardzo słabe umocowanie prezesowi Rady Ministrów w stosunku do ministrów. Daje mocniejsze umocowanie Radzie Ministrów, ale tylko w zakresie koordynacji, natomiast bardzo mocno określa pozycję każdego z szefów resortów i członków Rady Ministrów”.

i instytucje finansowe, ale również ze względu na konieczność realizacji spójnej polityki w zakresie finansów publicznych państwa”¹⁹.

W głosowaniach, które zostały następnie przeprowadzone, poprawka dotycząca swego rodzaju zintegrowania finansów publicznych została przyjęta przez Senat i to bez głosów sprzeciwu. Kolejnymi poprawkami nazwa i zakres działu dotyczącego mieszkalnictwa zostały rozszerzone o kwestie rozwoju miast oraz o kwestię nieruchomości. Niemal jednomyślnie skreślony został dział „sprawy penitencjarne”.

Następna przyjęta poprawka przesądziła o zachowaniu dotychczasowego stanu prawnego w postaci osobnej regulacji ustawowej dotyczącej urzędu Ministra Obrony Narodowej²⁰. Skreślone zostały bowiem zawarte w projekcie przepisy (art. 19 ust. 3–11) określające szczególny zakres właściwości ministra właściwego do spraw obrony narodowej. Przyjęta została także poprawka korygująca w niewielkim wymiarze zakres działu „praca” i działu „zabezpieczenie społeczne”. Dział dotyczący rozwoju wsi został rozszerzony o kwestie „oczyszczania ścieków i gospodarki odpadami”. Senat opowiedział się za zachowaniem obowiązującego stanu w zakresie podporządkowania przedstawicielstw za granicą innych niż dyplomatycznych²¹. Zakres działania ministra właściwego do spraw zdrowia został rozszerzony o nadzór nad działalnością Agencji Rezerw Artykułów Sanitarnych. W kolejnej poprawce Senat skreślił przepisy powodujące przejście szkół przez ministra oświaty i wychowania od innych ministrów i kierowników urzędów centralnych.

Niemal jednomyślnie został przyjęta również poprawka nadająca ustawie z 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, brzmienie zgodne z ustawą o działach administracji rządowej oraz nową konstytucją i stanowiące, iż zakres działania ministra kierującego działem administracji określają ustawy oraz że minister ten może jednocześnie wykonywać inne zadania, na zasadach określonych w ustawie (art. 32). W końcowym głosowaniu nad całością uchwały

¹⁹ Należy dodać, że kwestię tę podniósł również senator J. Madej, ale można sądzić bardziej chodziło mu o to aby ograniczyć liczbę ministerstw. Zapowiadając poprawkę stwierdził bowiem, iż jej celem jest aby „uchronić się przed powstaniem trzech ministerstw finansów”.

²⁰ Tym samym w ustawie znalazł się przepis stanowiący, iż pozostają w mocy przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej.

²¹ Projekt przewidywał, iż minister właściwy do spraw zagranicznych m.in. kieruje działalnością innych podległych jednostek organizacyjnych oraz nadzoruje działalność przedstawicielstw innych organów i instytucji państwowych za granicą.

w sprawie ustawy o działach administracji rządowej głosowało 52 senatorów i oddano 52 głosy popierające.

Rozpatrzenie poprawek Senatu. Ustalenie ostatecznego brzmienia ustawy

Stanowisko Senatu²² stało się przedmiotem obrad Sejmu na początku września 1997 r.²³ Sprawozdawca Komisji poseł M. Czerniawski rozpoczął swoje wystąpienie nieco nietypowo gdyż stwierdził, że po uchwaleniu ustawy rozpoczęła się bardzo gorąca dyskusja na temat w ogóle celowości tej ustawy. W dyskusji tej przede wszystkim akcentowano niebezpieczeństwo jakie może wystąpić wraz z wdrażaniem tej ustawy. Można uznać, że sprawozdawca nie podzielał tych obaw akcentując zwłaszcza znaczenie rozpatrywanej ustawy dla zakończenia reformy.

Wskazał, iż spośród 36 poprawek Senatu, Komisja proponuje przyjęcie 25 poprawek. Następnie odniósł się do części poprawek, które określił jako zasadnicze, merytoryczne, mające duży ciężar gatunkowy, a także zmieniające w niektórych przypadkach pierwotne założenia ustawy przyjęte i zaakceptowane wcześniej przez Sejm.

Jeżeli chodzi o poprawkę dotyczącą obligatoryjnego przyznawania jednemu ministrowi trzech działów dotyczących finansów publicznych, to choć Komisja zaproponowała jej odrzucenie, to sprawozdawca stwierdził, iż uzasadnienie tej poprawki jest takie, iż nie należy eksperymentować na czułym organizmie jakim są finanse. Poprawka zapewnia pełną korelację co daje gwarancję, że budżet państwa będzie prawidłowo realizowany. Tymczasem ustawa wprowadza rozdzielenie na trzy działy. Jednakże sprawozdawca podkreślił, iż ustawa daje premierowi możliwość osiągnięcia takiego samego celu, czyli przydzielenie tych trzech działów jednemu ministrowi.

W uzasadnieniu popierającym poprawkę zmierzającą do podporządkowania spraw nieruchomości ministrowi właściwemu dla mieszkalnicstwa i rozwoju miast poseł M. Czerniawski akcentował przede wszystkim dążeniem do uporządkowania tego obszaru działania administracji.

Poparcie dla poprawki Senatu dotyczącej uregulowania zakresu właściwości ministra obrony narodowej było uzasadniane tym, że brzmienie przyjęte przez Sejm dokonywało głębokich zmian w ustawie o urzędzie

²² Por. Druk nr 2698 (1 września 1997 r.)

²³ Por. Spraw. Sten. z 115 posiedzenia Sejmu w dniu 4 września 1997 r., s. 37 i n. Komisja rozpatrzyła stanowisko Senatu na posiedzeniu w dniu 3 września przyjmując sprawozdanie – por. Druk nr 2699.

ministra obrony narodowej, co mogłoby być odebrane jako zawężenie cywilnej kontroli nad armią. Sytuacja taka mogłaby być źle odebrana zwłaszcza w czasie przygotowań do wejścia do NATO.

Stanowisko Komisji rekomendujące odrzucenie poprawki dotyczącej pozostawienia przedstawicielstw gospodarczych za granicą w kompetencji ministra gospodarki opierało się na założeniu, iż powinna to być kompetencja ministra spraw zagranicznych, ale wprowadzona w późniejszym czasie. Konieczne są bowiem stosowane przygotowania.

Następnie miały miejsce wystąpienia klubowe. Można przyjąć, że przedstawiciel klubu SLD poseł W. Nieporęt opowiedział się za poparciem poprawek zgodnie z rekomendacją Komisji. Podobnie, w zasadzie, wypowiedział się przedstawiciel klubu PSL poseł J. Świrepo i klubu UP poseł M. Małachowski.

Reprezentując klub UW poseł M. Zajączkowska powróciła do dyskutowanej wcześniej kwestii krytykując rozwiązanie zgodnie z którym gospodarka wodna nie wchodzi w zakres właściwości ministra środowiska. Wyraziła także poparcie dla poprawki dotyczącej integracji działów dotyczących finansów publicznych. Krytycznie oceniona została natomiast poprawka wyłączająca z zakresu właściwości ministra środowiska i przekazująca ministrowi właściwemu do spraw wsi, sfery oczyszczania ścieków i gospodarki odpadami. Poseł M. Zajączkowska uznała również, iż dla obrazu Polski nie jest korzystne istnienie dwóch przedstawicielstw zagranicznych. Biura radców handlowych powinny być włączone do przedstawicielstw dyplomatycznych.

Po wystąpieniach klubowych głos zabrał podsekretarz stanu w MSWiA J. Winiarski stwierdzając, iż Rada Ministrów za względu na wagę ustrojową ustawy oraz jej przełomowe znaczenie dla funkcjonowania centralnej administracji rządowej, raz jeszcze, po jej uchwaleniu przez Sejm, przeprowadziła dyskusję nad jej treścią. „W oparciu o tę debatę pragnę oświadczyć, iż rząd zdecydowanie opowiada się za wszystkimi zasadniczymi poprawkami Senatu”.

W szczególności poparł poprawkę przewidującą integrację działów dotyczących finansów publicznych. Uznał, iż: „Wyłom, jaki tworzy ta zasada, ma głęboki sens. Uważamy, że to rozwiązanie tworzy podstawy do koniecznej w warunkach naszego państwa integracji finansów publicznych. Integracja finansów publicznych z kolei wymaga odpowiedniego poziomu koordynacji spraw znajdujących się w tych trzech różnych działach”.

Poparł także poprawki przewidujące rozszerzenie zakresu działu dotyczącego mieszkalnictwa, zniesienie działu dotyczącego spraw peni-

tencjarnych oraz utrzymanie rozwiązań dotyczących regulacji zakresu właściwości ministra obrony narodowej.

W głosowaniach²⁴ Sejm, mimo negatywnej rekomendacji Komisji niektórych poprawek, przyjął wszystkie, z wyjątkiem jednej²⁵ poprawki dotyczące zmian w zakresie właściwości poszczególnych działów administracji rządowej²⁶. Tym samym ustalony został ostateczny tekst ustawy²⁷ przewidującej wydzielenie 28 następujących działów: 1) administracja publiczna, 2) budżet, 3) finanse publiczne, 4) gospodarka, 5) gospodarka morska, 6) gospodarka wodna, 7) instytucje finansowe, 8) integracja europejska 9) kultura, 10) kultura fizyczna i turystyka, 11) łączność, 12) mieszkalnictwo i rozwój miast, 13) nauka, 14) obrona narodowa, 15) oświata i wychowanie, 16) praca, 17) rolnictwo, 18) rozwój wsi, 19) Skarb Państwa, 20) sprawiedliwość, 21) szkolnictwo wyższe, 22) transport, 23) środowisko, 24) sprawy wewnętrzne, 25) wyznania religijne, 26) zabezpieczenie społeczne, 27) sprawy zagraniczne, 28) zdrowie.

Po podpisaniu przez Prezydenta RP ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Nr 141 jako pozycja 943. Końcowy przepis stanowił, iż wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1999 r.

²⁴ Por. Spraw. Sten. z 115 posiedzenia Sejmu..., s. 47 i n.

²⁵ Odrzucona poprawka dotyczyła zmian w ustawie o systemie oświaty.

²⁶ Jedną poprawkę Sejm pozostawił bez rozpatrzenia. Była to poprawka dotycząca art. 32 ustawy z 1996 r. organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów. Sejm nie wprowadził bowiem zmian w art. 32 tej ustawy. Można więc przyjąć, iż uznano że Senat wykroczył poza zakres ustawy uchwalonej przez Sejm.

²⁷ Ponadto w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (art. 33) dodany został przepis zgodnie z którym: „Prezes Rady Ministrów określając szczegółowy zakres działania ministra, w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej: 1) wskazuje, z uwzględnieniem przepisów o działach administracji rządowej, dział lub działy, którymi kieruje minister, 2) może wyłączyć określony obszar spraw należących do danego działu zgodnie z przepisami ustawy i przekazać te zadania innemu ministrowi – z tym jednak, że wyłączenie to nie może pociągać za sobą zmiany właściwości w zakresie: a) wydawania aktów normatywnych: rozporządzeń i zarządzeń, b) wydawania decyzji administracyjnych i innych aktów administracyjnych w toku postępowania administracyjnego, c) sprawowania nadzoru lub wykonywania czynności nadzorczych w stosunku do określonej państwowej osoby prawnej, 3) określa, z zastrzeżeniem przepisów odrębnych, zakres uprawnień ministra jako dysponenta wyodrębnionej lub wyodrębnionych części budżetu państwa”.

Zmiany z dnia 18 grudnia 1998 r. i 7 maja 1999 r.

Spośród dotychczasowych ponad 90 zmian w ustawie o działach administracji rządowej, pierwsza z nich dotyczyła terminu jej wejścia w życie. Projekt²⁸ został wniesiony w końcu 1998 r. przez grupę posłów (zwłaszcza z AWS i UW), którzy argumentowali, iż rok 1999 będzie „decydujący dla realizacji reform ustrojowych”, a wprowadzone zmiany będą miały wpływ na funkcjonowanie państwa i jego organów. Wprowadzenie zasadniczego, trójstopniowego podziału terytorialnego, decentralizacja finansów publicznych, reforma ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych będą wywierać wpływ na funkcjonowanie Rady Ministrów. Zdaniem wnioskodawców nie byłoby zatem celowe aby planowana reforma centrum administracyjnego zbiegła się z terminem reform ustrojowych. Mogłoby to pomnożyć komplikacje organizacyjne i spory kompetencyjne. Z tych względów zaproponowano przesunięcie wejścia w życie ustawy o trzy miesiące. Projekt został uchwalony w błyskawicznym tempie w dniu 18 grudnia 1998 r. po przeprowadzeniu w tym dniu pierwszego, drugiego i trzeciego czytania. Uchwalona ustawa stanowiła, iż termin wejścia w życie został przesunięty na dzień 1 kwietnia 1999 r.²⁹

Druga nowelizacja ustawy o działach administracji związana była rządowym projektem ustawy³⁰ o ochronie Miejsc Martyrologii Narodów oraz o zmianie niektórych ustaw przewidująca zmianę w art. 6 dotyczącym zakresu działu „administracja publiczna”. Ostatecznie projekt został uchwalony jako ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady³¹. Przyjęta zmiana w art. 6 ust. 1 polegała na rozszerzeniu zakresu działu „administracja publiczna” przez dodanie nowego pkt 4 stanowiącego, iż dział ten obejmuje również sprawy: „Pomników Zagłady i ich stref ochronnych w rozumieniu ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (...)”. Ponadto art. 6 ust. 2 określający organy nad którymi nadzór sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej został rozszerzony o Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa³².

²⁸ Por. Druk nr 811 (16 grudnia 1998 r.)

²⁹ Por. Dz. U. Nr 162, poz. 1122. Nowelizacja weszła w życie z dniem 31 grudnia 1998 r.

³⁰ Por. Druk nr 994 (16 marca 1999 r.)

³¹ Por. Dz. U. Nr 41, poz. 412.

³² Zgodnie z brzmieniem pierwotnym ustawy nadzór ministra obejmował działalność: Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz Głównego Geodety Kraju.

Zamiana z dnia 24 lipca 1999 r.

Projekt i pierwsze czytanie

Formalnym początkiem prac, które doprowadziły do bardzo znaczącej nowelizacji z dnia 24 lipca 1999 r. był poselski projekt ustawy wniesiony w maju 1999 r.³³

Zgodnie z uzasadnieniem celem projektu było „przede wszystkim rozwiązywanie problemów związanych z praktyczną aplikacją” ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów. Usunięcie tych problemów miało zapewnić nieznaczne zwiększenie liczby działów z 28 do 30, tak aby wypełnić cały obszar administracji rządowej oraz w możliwie optymalny sposób ujednolicić problematykę objętą jednym działem. Ponadto biorąc pod uwagę nową rolę Prezesa Rady Ministrów projekt zakładał odciążenie go od zadań związanych z bezpośrednim nadzorem nad większością urzędów centralnych, przekazując je odpowiednim ministrom działowym – zgodnie z ich właściwością. Temu samemu celowi służy miało także utworzenie silnego zaplecza merytorycznego Prezesa Rady Ministrów, poprzez podporządkowanie mu Rządowego Centrum Studiów Strategicznych oraz utworzenie Rządowego Centrum Legislacji mającego zapewnić koordynację wszelkich prac legislacyjnych prowadzonych przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i inne organy administracji rządowej.

Jeżeli chodzi o szczegółowe zmiany dotyczące działów administracji rządowej, to projekt zakładał rozszerzenie działu obejmującego administrację publiczną o problematykę dotyczącą m.in. reformy i organizacji administracji publicznej oraz współpracy z samorządem terytorialnym. Ponadto zaproponowano wydzielenie z tego działu nowego, odrębnego działu obejmującego sprawy architektury i budownictwa.

Zaproponowano również dookreślenie uprawnień ministra właściwego do spraw gospodarki poprzez przypisanie mu m.in. współpracy gospodarczej z zagranicą, energetyki, miar, certyfikacji, normalizacji oraz współpracy z organizacjami samorządu gospodarczego. Kolejna zmiana, to likwidacja działu „gospodarka morska” przy jednoczesnym założeniu, że kwestia rybołówstwa morskiego została przeniesiona do działu „rolnic-

³³ Por. Druk nr 1116 (13 maja 1999 r.). Wnioskodawcami byli posłowie AWS i UW, których reprezentantem był poseł J. Rokita. Należy dodać, że projekt zawarty w druku nr 1116 został złożony 30 kwietnia 1997 r. i ujęty w druku nr 1086, lecz następnie został wycofany z powodu wycofania poparcia przez posłów: R. Czarneckiego i H. Goryszewskiego.

two” a pozostałe kompetencje do działu „transport”. Nazwa dotychczasowego działu „kultura” została zastąpiona nazwą „kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” wraz z włączeniem do nowego działu kwestii ochrony miejsc martyrologii oraz miejsc pamięci walk i męczeństwa. Zaproponowano również wydzielenie z działu „kultura fizyczna i turystyka” jako odrębne działy „kultura fizyczna i sport” oraz „turystyka” wraz z jednoczesnym określeniem zakresu tego działu. Kolejna propozycja nowelizacji przewidywała zmianę nazwy dotychczasowego działu „mieszkalnictwo i rozwój miast” na „polityka mieszkaniowa i przestrzenna”.

Dość znaczące zmiany miały objąć dział „rolnictwo”. Jak już była mowa dział ten miał zostać rozszerzony o kwestie rybołówstwa morskiego, a także o problematykę rybactwa śródlądowego. Z kolei z tego działu zagadnienia przetwórstwa rolno-spożywczego, regulacji rynków rolnych i interwencji na nich zostałyby przeniesione do nowego działu „rynki rolne”.

Podczas pierwszego czytania³⁴ poseł J. Rokita zwrócił uwagę na nietypową okoliczność polegającą na dwuletnim okresie oczekiwania na wejście w życie ustawy. Wskazał również, na jeszcze bardziej szczególną okoliczność polegającą na tym, że „umówiono się, w sposób nieco dziwaczny, że aczkolwiek ustawa wejdzie formalnie w życie, to do momentu, kiedy parlament nie dokona pewnej jej nowelizacji, nie będzie stosowana. (...) W związku z tym przystępujemy do tej nowelizacji, ażeby umożliwić zastosowanie tych nowych rozwiązań ustrojowych, które wprowadzono w Polsce w 1977 r. – dobrych rozwiązań ustrojowych w moim przekonaniu”.

Podkreślił także, iż w szczególności są trzy czynniki z racji których ustawa powinna wreszcie faktycznie wejść w życie. Po pierwsze wejście w życie ustawy stanowić będzie istotny krok w kierunku rządu kanclerskiego, który J. Rokita określił jako przez niego wymarzony. Chodzi bowiem o wzmocnienie roli ustrojowej szefa rządu w systemie ustrojowym. Wprowadzenie reguły tworzenia ministerstw przez Radę Ministrów i określania przez premiera zadań ministrów określił jako rewolucję w polskim systemie ustrojowym.

Kwestia druga, to wejście w życie ustawy umożliwi większą elastyczność centralnej administracji rządowej, co znajdzie wyraz w szczególności w uchyleniu ustaw regulujących tworzenie i zakres działania poszczególnych ministrów.

Stworzenie przesłanek do odchudzenia centralnej administracji rządowej, to trzeci istotny czynnik związany z wejściem w życie ustawy.

³⁴ Por. Spraw. Sten. z 50 posiedzenia Sejmu w dniu 20 maja 1999 r., s. 165 i n.

Z kwestią tą wiąże się również decentralizacja ale także konieczność przebudowy struktury budżetu państwa zgodnie z wydzielonymi działami.

Ponadto poseł J. Rokita stwierdził, iż nowelizacja tak naprawdę dotyczy ośmiu dylematów. Pierwszy z nich, to kwestia listy działów administracji rządowej. Dodał, iż zakres działów nie może być w pełni kompletny, gdyż pewne kwestie powinny być wydzielone z działów z racji ich podległości premierowi. Wskazał również, iż jeżeli chodzi o strukturę działów, to istotnym problemem jest kwestia rozwoju regionalnego i kontaktów z samorządem terytorialnym.

Dylemat drugi, to proces wydzielania z ministerstw kolejnych urzędów centralnych, które powinny mieć profesjonalny charakter i zajmować się stosowaniem prawa. Tym samym ministerstwa powinny być mniejsze i pozbawione części zadań o charakter administracyjny.

Trzeci dylemat, to kwestia katalogu urzędów centralnych, które powinny pozostawać pod bezpośrednim nadzorem premiera. Zdaniem posła J. Rokity powinny to być urzędy będące narzędziem premiera do egzekucji jego zwierzchnictwa nad ministrami i administracją. Uznał, iż mogą to być: Urząd Służby Cywilnej, Urząd Zamówień Publicznych i Urząd Ochrony Państwa. W związku z urzędami centralnymi jako kwestię dyskusyjną uznał zagadnienie usytuowania urzędów centralnych związanych z nadzorem nad rynkami kapitałowymi takimi jak: papiery wartościowe, fundusze emerytalne, ubezpieczenia zdrowotne. Dylemat polega na tym, czy urzędy te powinny być nadzorowane przez premiera, czy też przez właściwych ministrów.

Dylemat czwarty, to kwestia związku urzędów centralnych ze służbą cywilną. Zdaniem posła J. Rokity urzędy centralne co do zasady powinny być włączone do służby cywilnej, a szefowie tych urzędów powinni być powoływani w drodze konkursów.

Nowa jakość w administracji centralnej w postaci centrów, to dylemat piąty. Chodzi o bezpośrednie podporządkowanie premierowi Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (RCSS) oraz utworzenie Rządowego Centrum Legislacji (RCL). Jeżeli chodzi o utworzenie RCL, to zdaniem posła J. Rokity należy mieć na uwadze dramatyczne obniżenie jakości legislacji się w ostatnim czasie. Ważną kwestią jest więc zahamowanie tego zjawiska poprzez stworzenie centralnej instytucji zdolnej do zatrudniania wybitnych prawników³⁵.

³⁵ Poseł J. Rokita stwierdził nawet, iż Rządowe Centrum Legislacji powinno działać „pod nadzorem Rady Legislacyjnej”.

Kolejny dylemat, to kwestia relacji między ministrem jako politykiem a szefem nadzorowanego przez niego urzędu centralnego. Dylemat siódmy, to konieczność przekształcenia struktury budżetu państwa zgodnie z duchem ustawy o działach administracji rządowej. Dylemat ósmy, to zagadnienie spraw pracowniczych w związku ustawą o działach. Zdaniem posła J. Rokity powinna obowiązywać reguła, że przenoszenie działów między ministrami nie powinno destabilizować pracowników zajmujących się obsługą danego działu.

Jeżeli chodzi o wystąpienia klubowe, to reprezentujący klub AWS poseł K. Jurgiel po ogólnym przedstawieniu projektu opowiedział się za jego skierowaniem do prac w komisji. Wskazał jednak również na fakt, iż rząd nie przedstawił „swojego stanowiska wobec zaprezentowanego projektu ustawy, które powinno w zakresie tej ustawy mieć podstawowe znaczenie”.

Zasadniczo szersze odniesienie do projektu oraz towarzyszących projektowi okoliczności politycznych znalazło się w wypowiedzi przedstawiciela klubu SLD posła L. Nikolskiego, który stwierdził, iż jego klub odnosi się z dystansem do projektu ale dystans ten nie bierze się z niechęci do ustawy o działach administracji rządowej. Dystans ten bierze się z obserwacji, która wskazuje, iż rządząca koalicja nie bardzo wie, czy chce korzystać z rozwiązań ustawowych, czy też w grę wchodzi gra na czas. Nasuwa się też pytanie, czy rząd ma polityczną wolę wprowadzenia w życie ustawy. W tym kontekście wskazał, iż projekt nie jest rządowy i nie ma stanowiska rządu. Przypomniał również, że wcześniej złożony projekt został wycofany, gdyż podpisy poparcia wycofało dwóch posłów³⁶.

Jeżeli chodzi o proponowane zmiany w strukturze działów, wyraził obawę, że propozycją utworzenia działu „architektura i budownictwo” może stać chęć utworzenia nowego ministerstwa. Za dyskusyjną uznał propozycję dotyczącą podporządkowania centralnych urzędów mini-

³⁶ Zdaniem posła L. Nikolskiego motywacją wycofania poparcia dla projektu było to, że jeden z przepisów projektu „pozbawia rządowego stanowiska ministerialnego ich partyjnego kolegę”.

Należy przyjąć, że chodziło o przepisy projektu stanowiące, iż nadzór nad Rządowym Centrum Studiów Strategicznych będzie sprawował, w imieniu Prezesa Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa RM, a Centrum będzie kierował prezes powoływany i odwoływany przez premiera. Projekt usuwał przepis stanowiący, iż „Prezes Centrum wchodzi w skład Rady Ministrów”.

W sensie personalnym i politycznym tłem tych zmian były, także publicznie wyrażane, spory między prezesem RCSS J. Kropiwnickim, a wicepremierem i ministrem finansów L. Balcerowiczem.

strom. Ponadto opowiedział się za tym aby kwestię polityki regionalnej nie wiązać z działem obejmującym administrację, lecz rozważyć utworzenie nowego działu. Jeżeli chodzi o urzędy centralne obejmujące szeroko rozumiane kwestie finansowe, to poseł L. Nikolski wskazał, iż należy rozważyć powierzenie premierowi nadzoru nad tymi organami. Poparł również propozycję utworzenia RCL. W konkluzji opowiedział się również za dalszymi pracami nad projektem.

Analogiczne stanowisko wyraził reprezentujący klub UW poseł A. Potocki, który nie odnosił się jednak do rozwiązań projektu. Z tego punktu widzenia odmienny charakter miało wystąpienie przedstawiciela klubu PSL posła W. Wody. Propozycję wyodrębnienia działu „rynki rolne” określił jako zdumiewającą, jednakże głównie z powodu krytycznej oceny zagadnień jakie miałyby się znaleźć w nowym dziale. Negatywnie ocenił również proponowane wprowadzenie do działu dotyczącego rolnictwa kwestii rybołówstwa morskiego. Ponadto wypowiedział się zdecydowanie krytycznie na temat proponowanego zniesienia działu dotyczącego gospodarki morskiej. Opowiedział się także przeciwko propozycji zmiany usytuowania ustrojowego RCSS³⁷. Nie poparł również propozycji utworzenia RCL, jak się wydaje głównie z powodu rozwiązania zgodnie z którym do pracowników RCL nie będą miały zastosowania przepisy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej³⁸. W konkluzji zgłosił wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu.

Jeżeli chodzi o indywidualne wypowiedziach posłów, to szczególnie intensywnie, zwłaszcza ze strony posłów AWS, podnoszony był problem braku działu obejmującego sprawy rodziny. Podobnie było z bardzo krytycznie ocenianą, zawartą w projekcie, propozycją zniesienia podległości Sejmowi Państwowej Inspekcji Pracy i przeniesienia tej instytucji do działu dotyczącego pracy.

Zabierający głos w debacie Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów J. Widzyk stwierdził, iż „Niedostatki ustawy z 1997 r. spowodowały, że

³⁷ Poseł W. Woda stwierdził nawet, że rozpatrywany projekt to „kara za odważne, lecz trafne diagnozy gospodarcze szefa Rządowego Centrum Studiów strategicznych, sprzeczne z prognozami i diagnozami ministra finansów”.

³⁸ Poseł W. Woda opowiedział się również przeciwko propozycji powołania Dyrekcji Generalnej Administracji Publicznej. W związku z tym należy dodać, że ustawa o Głównym Urzędzie Administracji Publicznej oraz o zmianie niektórych innych ustaw została uchwalona w końcu 2000 r. lecz ostatecznie nie weszła w życie, gdyż została skutecznie zawetowana przez Prezydenta A. Kwaśniewskiego na początku 2001 r. Por. Druk nr 2008 (19 czerwca 2000 r.).

rząd praktycznie nie mógł jej wprowadzić, wprowadzenie jej w obecnym stanie spowodowałoby olbrzymie perturbacje”. Znamienne jednak, że w najmniejszym stopniu nie uzasadnił tego twierdzenia. Dodał również, iż w imieniu premiera J. Buzka pozytywnie ocenia kierunek zmian zawarty w projekcie.

Na zakończenie debaty głos zabrał przedstawiciel wnioskodawców poseł J. Rokita odnosząc się do kwestii podejmowanych w dyskusji. Jeżeli chodzi o okoliczności przygotowania projektu, to stwierdził, iż projekt został przygotowany przez zespół posłów koalicji powołany z inicjatywy przywódców AWS i UW i kierowany przez J. Widzyka. Dodał również, iż „rząd dokładnie zna tę nowelizację i jest nawet jej inspiratorem”.

W odniesieniu do kwestii braku działu dotyczącego rodziny stwierdził, iż zarówno on jaki i premier J. Buzek „który jest inspiratorem tego projektu” dzielają w pełni przedstawione w debacie przekonania ideowa dotyczące rodziny. Jednakże kluczową kwestią jest to jakie zadania wykonują ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej. Zdaniem posła J. Rokity są to ministrowie „za których pracą stoją pewne ustawy, w wyniku których mają oni kompetencje administracyjne”. Tymczasem nie ma „w polskim ustawodawstwie ustawy, która nakładałaby na jakiś organ administracji kompleks zadań związanych z administrowaniem rodziną, ponieważ pomoc rodzinie nie jest zadaniem administracyjnym, tylko problemem politycznym”. Stwierdził nawet, iż „W moim głębokim przekonaniu nie może być działu: rodzina. To jest kompletnie absurdalne”. Dodał również, iż kwestie rodziny to klasyczny typ zadań ale dla ministra wykonującego zadania wyznaczone przez premiera.

Jeżeli chodzi o propozycję zmiany usytuowania Państwowej Inspekcji Pracy (PIP), to poseł J. Rokita uznał, iż jest problem konstytucyjny³⁹. Uznał bowiem, iż instytucja ta „nie jest wymieniana w konstytucji jako organ, który wykracza poza zadania administracji rządowej”. W związku z tym, jeżeli konstytucja nie zostanie zmieniona i PIP nie zostanie ujęta jako instytucja niezależna, tak jak np. Najwyższa Izba Kontroli, czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, to PIP będzie nadal należeć do administracji rządowej. Ponadto podtrzymał poparcie dla propozycji zmiany usytuowania RCSS i utworzenia RCL, a także zniesienia działu obejmującego gospodarkę wodną.

³⁹ Przy tej okazji stwierdził, iż: „Ja tej konstytucji nie lubię i nie uważam jej za dobrze funkcjonującą”.

Zakończeniem pierwszego czytania było poddanie pod głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu⁴⁰. W głosowaniu uczestniczyło 361 posłów. Za oddano 63 głosy⁴¹, przeciw – 283, przy 15 wstrzymujących się. Projekt został skierowany do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (Komisja) celu rozpatrzenia.

Drugie czytanie

Podczas drugiego czytania⁴² sprawozdanie Komisji⁴³ przedstawił poseł J. Rokita akcentując iż kwestią pierwszoplanową jest „kompetencyjny podział Rady Ministrów na poszczególne działy”. W związku z tym wskazał na cztery rozwiązania zaproponowane w sprawozdaniu. Pierwsze z nich, to zniesienie w dotychczasowym kształcie działu obejmującego kulturę i zaproponowanie działu „kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, który odpowiadałby za „podtrzymywanie i rozpowszechnianie polskiej tradycji państwowej i narodowej, ochronę polskiej tradycji, ochronę miejsc pamięci narodowej, pomników zagłady, cmentarzy wojskowych (...)”. Ponadto wymienił także odpowiedzialność za ochronę zbioru archiwalnego oraz konserwację zabytków.

Rozwiązanie drugie, to zaproponowanie działu „rozwój regionalny”. W kontekście tej propozycji poseł J. Rokita zwrócił uwagę, iż po stworzeniu samorządu wojewódzkiego i po skoncentrowaniu w nim odpowiedzialności za rozwój regionalny istnieje konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie gdzie jest usytuowany rządowy partner wszystkich szczebli samorządu w tym zwłaszcza samorządu wojewódzkiego. Chodzi także o partnera do negocjowania kontraktów regionalnych. Partnerem tym powinien być właśnie minister właściwy w zakresie rozwoju regionalnego.

Trzecie zaproponowane rozwiązanie dotyczyło działu obejmującego administrację publiczną i zostało określone wręcz jako „zupełnie nowa organizacja działu”. Chodziło o dość istotną rozbudowę i zarazem o wewnętrzną przebudowę. Rozbudowa miała polegać na tym, że właściwy minister ponosiłby sprecyzowaną odpowiedzialność w dziedzinie struktur administracji publicznej, organizacji urzędów oraz procedur administracyjnych. Inaczej mówiąc chodziła o utworzenie ministra odpowiedzialnego za „polską politykę administracyjną”.

⁴⁰ Por. Spraw. Sten. z 50 posiedzenia w dniu 21 maja 1999 r., s. 302.

⁴¹ Wśród głosujących za odrzuceniem projektu było 27 posłów AWS (m.in. posłowie: H. Goryszewski, J. Kropiwnicki, S. Niesiołowski, M. Piłka) i 22 posłów PSL.

⁴² Por. Spraw. Sten. z 54 posiedzenia Sejmu w dniu 7 lipca 1999 r., s. 6 i n.

⁴³ Por. Druk nr 1155 (10 czerwca 1999 r.)

Proponowane czwarte rozwiązanie dotyczyło działu obejmującego sprawy wewnętrzne. Zaproponowano aby ministrowi właściwemu w sprawach wewnętrznych powierzyć szerszą, ponad resortową odpowiedzialność w dziedzinie koordynacji zwalczania przestępczości. Uznano, iż niezadowolający stan rzeczy w kwestii zwalczania przestępczości wynika także z braku dostatecznych uprawnień koordynacyjnych ministra spraw wewnętrznych.

Ponadto poseł J. Rokita wskazał jeszcze na kilka dalszych rozwiązań zawartych w rozpatrywanym sprawozdaniu. Jednym z nich było ujęcie kwestii podporządkowania urzędów centralnych. Przyjęto założenie zgodnie z którym każdy urząd centralny zajmujący się stosowaniem prawa powinien mieć swojego ministra, który go politycznie nadzoruje i odpowiada politycznie za jego pracę przed parlamentem. Nie powinno zatem być urzędu centralnego za którego pracę nie odpowiadałby jakiś minister. Równocześnie jednak przyjęto, iż powinny być dwa typy urzędów centralnych za które odpowiedzialność powinien ponosić premier. Urzędów takich powinno być 8 ujętych w dwóch grupach. Pierwsza z nich, to urzędy będące istotnym narzędnikiem zwierzchnictwa premiera nad Radą Ministrów, ministrami, całą administracją, czy też narzędnikiem władzy premiera nad państwem. Do kategorii tej należą: Urząd Służby Cywilnej, Urząd Zamówień Publicznych oraz Urząd Ochrony Państwa. W przyszłości powinien to być także urząd zajmujący się problematyką kryzysów w państwie i zarządzaniem kryzysowym. Grupa druga, to urzędy które powinny być niezależne od ministrów ponieważ ministrowie mają „bardzo istotne interesy w tych urzędach”. Z tego powodu nie powinni mieć możliwości wydawania jakichkolwiek poleceń politycznych dotyczących tych urzędów. Są to: Komisja Papierów Wartościowych i Giełd, Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi i Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych. Dodał również, iż w procesie uzyskania przez premiera rzeczywistej a nie tylko iluzorycznej kontroli nad urzędami centralnymi istotną rolę powinien odgrywać Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Kolejna kwestia dotyczyła RCL i polegała na tym, iż zaproponowano aby szczegółowe kwestie dotyczące tego nowego organu zostały uregulowane w odrębnej ustawie⁴⁴.

⁴⁴ Oznaczało to, iż w projekcie zawartym w sprawozdaniu znalazły się tylko ogólne przepisy (ujęte w formie jednego artykułu) powołujące RCL.

Posel J. Rokita przedstawił również wnioski mniejszości. Pierwszy z nich polegał na utworzeniu działu „architektura i budownictwo” oraz działu „gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa”. Zgodnie z drugim wnioskiem mniejszości likwidacji uległby dział obejmujący integrację europejską wraz z Komitetem Integracji Europejskiej co prowadziłoby do włączenia kwestii integracji europejskiej do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Także trzeci wniosek dotyczył Ministerstwa Spraw Zagranicznych i polegał na powierzeniu temu ministrowi całokształtu odpowiedzialności za promocję zewnętrzną Polski.

Kolejne wnioski mniejszości, złożone przez posła J. Rokitę, dotyczyły jednej kwestii polegającej na tym aby „ograniczyć prawo łupu politycznego członków Rady Ministrów i wyłączyć z tego prawa szefów urzędów centralnych” nadając im w przyszłości status wysokich urzędników służby cywilnej. Inaczej mówiąc chodzi o to, aby „urzędy centralne i ich prezesów uczynić solą administracji”.

Jeżeli chodzi o wystąpienia klubowe, to reprezentujący klub AWS poseł A. Szkaradek obok kwestii wskazanych przez sprawozdawcę zwrócił również uwagę na inne zmiany polegające m.in. na wydzieleniu z Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej urzędów Głównego Inspektora Sanitarnego oraz Głównego Inspektora Farmaceutycznego oraz przeniesienie spraw rybołówstwa morskiego do zakresu działania ministra rolnictwa. W konkluzji zapowiedział poparcie dla projektu zawartego w sprawozdaniu ale wraz z wnioskiem mniejszości dotyczącym spraw architektury i budownictwa.

Przedstawiciel klubu SLD poseł L. Nikolski stwierdził, odmiennie jak wnioskodawcy, iż rozpatrywana nowelizacja nie jest konieczna aby możliwe była zastosowanie ustawy. Zwrócił także uwagę na zmienność stosunku rządu do nowelizacji co znalazło wyraz w stanowisku do którego wnoszone były autopoprawki. Za niedostatek projektu uznał brak proponowanych pierwotnie zmian dotyczących RCSS. Zapowiedział zgłoszenie w tej sprawie poprawki. Wyraził również niezadowolenie z powodu rozwiązania dotyczącego RCL. Uznał także, iż wśród urzędów centralnych bezpośrednio podległych premierowi powinien znaleźć się również Główny Urząd Statystyczny. Wyraził także wątpliwości dotyczące podporządkowania ministrowi gospodarki Wyższego Urzędu Górniczego, rozszerzenia o kwestie zwalczania przestępczości zakresu działania ministra właściwego w sprawach wewnętrznych oraz przyznanie temu ministrowi szerszych kompetencji do podporządkowania jednostek wojskowych, które byłby wyłączone z Sił Zbrojnych. Opowiedział się także przeciwko zawartej w projekcie propozycji odejścia od przepisu nakazującego łącz-

nie w kompetencji jednego ministra trzech działów dotyczących finansów publicznych.

Posel A. Potocki występujący w imieniu klubu UW opowiedział się za tym aby RCSS nie miało cech swego rodzaju ministerstwa oraz poparł powołanie RCL. Wyraził także stanowisko zgodnie z którym kwestię integracji europejskiej należy włączyć do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, które powinno również mieć w zakresie swoich kompetencji zagadnienie promocji Polski za granicą. Ponadto uznał za właściwe utrzymanie rozwiązania integrującego w rękach jednego ministra trzy działy dotyczące finansów publicznych. Zapowiedział także zgłoszenia poprawki polegającej na utrzymaniu dotychczasowego stanu polegającego na istnieniu działu obejmującego politykę mieszkaniową i przestrzenną.

Występujący w imieniu klubu PSL poseł W. Woda zwrócił uwagę na niepokojącą zmienność stanowiska Rady Ministrów w odniesieniu do niektórych rozwiązań rozpatrywanego projektu. Opowiedział się przeciwko zawartym w sprawozdaniu propozycjom polegającym na likwidacji działu obejmującego gospodarkę morską i utworzeniu działu obejmującego rynki hurtowe. Poparł odstąpienie od wcześniejszej propozycji dotyczącej podporządkowania Państwowej Inspekcji Pracy ministrowi pracy.

W wystąpieniach indywidualnych poseł A. Styczeń⁴⁵ poparł wnioski mniejszości dotyczące kwestii architektury i budownictwa, promocji Polski za granicą, wyłączenia większości szefów urzędów centralnych z politycznego mechanizmu obsady stanowisk. Poseł W. Stępień (SLD) zapowiedział zgłoszenie i szeroko uzasadnił poprawkę zgodnie z którą Wyższy Urząd Górniczy byłby nadzorowany przez premiera. Stanowisko to poparł poseł T. Maćkała (AWS). Poseł L. Dorn krytycznie ocenił rozdzielenie kwestii dróg wodnych między działły obejmujące gospodarkę wodną i transport. Opowiedział się także przeciwko możliwości podporządkowania ministrowi spraw wewnętrznych jednostek wojskowych. Analogiczną opinię przedstawił poseł J. Zemke (SLD). Do kwestii tej odniósł się również poseł B. Komorowski (AWS) krytycznie oceniając zawarty w sprawozdaniu przepis stanowiący, iż jednostki wojskowe podporządkowane ministrowi spraw wewnętrznych nie wchodzi w skład Sił Zbrojnych. Uznał, iż jest to rozwiązanie niezgodne z Konstytucją i prowadzące do „wyłączenia części sił zbrojnych spod zwierzchnictwa prezydenta, a także spod władzy i odpowiedzialności ministra obrony narodowej (...)”. Na rzecz

⁴⁵ Poseł A. Styczeń swoje wystąpienie rozpoczął od stwierdzenia, iż propozycje dotyczące rozwiązań zawartych w sprawozdaniu przedstawia jako „prezes Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego”.

wzmocnienia RCSS powiedział się poseł A. Szymański (AWS). Zdecydowane poparcie dla utworzenia RCL wyraził poseł K. Barczyk (AWS). Do kwestii utworzenia RCL odniósł się także sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministra J. Widzyk zgłaszając formalną poprawkę rządu. W wypowiedzi kończącej debatę poseł J. Rokita odniósł się do niektórych podejmowanych problemów. W związku ze zgłoszeniem poprawek w drugim czytaniu projekt został ponownie skierowany do Komisji w celu przygotowania dodatkowego sprawozdania.

Trzecie czytanie

Przedstawiając podczas posiedzenia Sejmu⁴⁶ dodatkowe sprawozdanie⁴⁷ poseł J. Rokita ocenił, iż wniesione poprawki nie przewidują zmian o zbyt szerokim zakresie. Ich przedmiotem są m.in. kwestie: integracji w rękach jednego ministra trzech działów obejmujących finanse publiczne, usytuowania wśród działów kwestii gospodarki nieruchomości, rozszerzenia działu dotyczącego rozwoju regionalnego o kwestię współpracy z samorządem terytorialnym, podporządkowania premierowi niektórych urzędów centralnych, zmiany zakresu działu obejmującego politykę mieszkaniową i przestrzenną, podporządkowania ministrowi spraw wewnętrznych jednostek wojskowych, usytuowania ustrojowego RCSS oraz utworzenia RCL.

Następnie Sejm przeszedł do głosowań, lecz wcześniej poinformowano o wycofaniu pierwszego wniosku mniejszości polegającego na utworzeniu działu obejmującego architekturę i budownictwo oraz działu obejmującego gospodarkę przestrzenną i mieszkaniową.

W pierwszym głosowaniu Sejm zdecydował o utrzymaniu rozwiązania zgodnie z którym kierowanie trzema działami dotyczącymi finansów publicznych powierza się jednemu ministrowi.

W drugim głosowaniu Sejm przyjął poprawki w rezultacie których zamiast proponowanego przez Komisję nowego działu „gospodarka przestrzenna i budownictwo” oraz zmiany nazwy działu „mieszkalnictwo” utworzony zostanie nowy dział „architektura i budownictwo” a dotychczasowemu działowi „mieszkalnictwo i rozwój miast” zostanie nadana nazwa „gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa” wraz ze zmianą zakresu tego działu.

Następnie odrzucona została poprawka rozszerzająca zakres działu obejmującego rozwój regionalny o kwestie dotyczące współpracy z samo-

⁴⁶ Por. Spraw. Sten. z 54 posiedzenia Sejmu w dniu 9 lipca 1999 r., s. 255 i n.

⁴⁷ Por. Druk nr 1155-A (8 lipca 1999 r.).

rządem terytorialnym. Odrzucony został również i to bardzo znaczną większością wniosek mniejszości przewidujący zniesienie działu obejmującego integrację europejską.

W kolejnych głosowaniach⁴⁸ przyjęte zostały poprawki zgodnie z którymi premier, a nie minister właściwy do spraw administracji publicznej, będzie sprawował nadzór na Głównym Urzędem Statystycznym oraz nad Wyższym Urzędem Górniczym, choć Komisja proponowała, aby był to minister właściwy do spraw gospodarki.

Następnie Sejm odrzucił poprawki przewidujące, iż dział „gospodarka wodna” obejmowałby całość spraw związanych z utrzymywaniem śródlądowych dróg wodnych, a dział „transport” obejmowałby funkcjonowanie oraz rozwój portów i przystani śródlądowych.

Przyjęta została natomiast poprawka rozszerzająca zakres działu obejmującego kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego o kwestię opieki nad cmentarzami wojennymi.

W także wywołujących znaczne kontrowersje poprawkach dotyczących zakresu właściwości ministra spraw wewnętrznych Sejm przyjął, choć przy stosunkowo wyrównanej sile głosów (224 : 158), poprawkę skreślającą przepis który dawałby możliwości podporządkowywania niektórych jednostek wojskowych. Skreślony został także przepis rozszerzający dział „prawy wewnętrzne” o kwestie koordynacji zwalczania przestępczości.

Następnie Sejm przyjął poprawki dotyczącego utworzenia i szerszego uregulowania w ustawie RCL. Odrzucone zostały (184 : 199) natomiast poprawki określające RCSS jako jednostkę podległą premierowi nad którą nadzór sprawuje szef Kancelarii Prezes Rady Ministrów. Odrzucony został i to zdecydowaną większością wniosek mniejszości przewidujący objęcia przepisami ustawy o służbie cywilnej szefów urzędów centralnych. W końcowym głosowaniu ustawa została przyjęta przez Sejm. Za oddano 309 głosów, przeciw 13, przy 10 wstrzymujących się.

Rozpatrzenie ustawy przez Senat

Uchwalona przez Sejm w dniu 9 lipca 1999 r. ustawa o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw⁴⁹ stała się przedmiotem obrad Senatu w końcu lipca 1999 r.⁵⁰ Sprawozdawca

⁴⁸ Należy dodać, że głosowanie poprzedzone pytaniami, które po raz kolejny potwierdziły utrzymującą się w tym zakresie różnica stanowisk co do zakresu urzędów centralnych, które powinny podlegać nadzorowi premiera.

⁴⁹ Por. Druk (senacki) nr 257 (9 lipca 1999 r.).

⁵⁰ Por. Spraw. Sten. z 40 posiedzenia Senatu w dniu 22 lipca 1999 r., s. 14 i n.

Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej senator M. Janowski po odniesieniu się do rozwiązań przyjętych przez Sejm przedstawił ponad 20 poprawek. Dotyczyły one w szczególności: powierzenia jednemu ministrowi kierowania działem „finanse publiczne” oraz „budżet”, szczegółowych zmian w zakresie działów „rynki rolne”, „rozwój wsi” oraz „rolnictwo”, powołania Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej, podporządkowania niektórych jednostek wojskowych ministrowi spraw wewnętrznych. Kilka kolejnych poprawek dotyczyła sprawowania nadzoru: nad Radą Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa przez ministra właściwego do spraw kultury, przez premiera nadzoru nad Głównym Urzędem Miar, przez ministra właściwego do spraw gospodarki nadzoru nad Wyższym Urzędem Górniczym, a także podporządkowania premierowi Rzecznika Praw Ubezpieczonych oraz usytuowania ustrojowego RCSS.

Sprawozdawca Komisji Ustawodawczej senator P. Andrzejewski poparł w znacznym stopniu poprawki Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. Ponadto wskazał na inne kwestie głównie o charakterze legislacyjnym. Najbardziej zdecydowanie opowiedział się przeciwko propozycji zniesienia działu obejmującego gospodarkę morską.

W wystąpieniach indywidualnych senatorowie najczęściej podnosili kwestie: podporządkowania jednostek wojskowych ministrowi spraw wewnętrznych⁵¹, nadzoru nad niektórymi urzędami centralnymi, szczegółowego zakresu działu obejmującego rolnictwo, a także działu obejmującego kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego.

Do kwestii podnoszonych przez senatorów w imieniu rządu odnosił się sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów K. Marcinkiewicz m.in. wskazując, iż nie jest wskazane powierzenie premierowi nadzoru nad zbyt dużą ilością urzędów centralnych. Poparł również propozycję zniesienia działu obejmującego gospodarkę morską. Opowiedział się także za usytuowanie RCSS i RCL „przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, z odpowiednim podporządkowaniem”.

Ostatecznie Senat zdecydował o przyjęciu 50 poprawek. Obok poprawek legislacyjnych i redakcyjnych zaproponowane zostały także znaczące poprawki o charakterze merytorycznym. Poprawki te m.in. polegały na: skreśleniu przepisu stwarzającego podstawę do powierzania jednemu

⁵¹ W tym kontekście szczególnie często podnoszono kwestię jednostki wojskowej „Grom” oraz Biura Ochrony Rządu. Należy dodać, że w debacie głos zabrał minister obrony narodowej J. Onyszkiewicz, który opowiedział się za utrzymaniem przyjętego przez Sejm rozwiązania opartego na traktowaniu Sił Zbrojnych „jako całości”.

ministrowi trzech działów dotyczących finansów publicznych, zachowaniu działu obejmującego gospodarkę morską, rozszerzeniu działu obejmującego rozwój regionalny o współpracę z samorządem terytorialnym, przyjęciu określenia działu „administracja” zamiast „administracja publiczna”, powierzeniu premierowi nadzoru nad Głównym Urzędem Miar, Polskim Komitetem Normalizacji oraz Rzecznikiem Ubezpieczonych, rozszerzeniu zakresu działania ministra właściwego w sprawach wewnętrznych o sprawy koordynacji zwalczania przestępczości oraz pozostawieniu niektórych jednostek wojskowych pod kontrolą tego ministra.

Rozpatrzenie poprawek Senatu. Ustalenie ostatecznego brzmienia ustawy

Stanowisko Senatu⁵², po rozpatrzeniu przez Komisję⁵³ stało się przedmiotem obrad Sejmu w końcu lipca 1999 r.⁵⁴ Sprawozdawca Komisji poseł J. Rokita nie odniósł się do poszczególnych poprawek. Wskazał jednak na kilka poprawek, które określił jako sprzeczne z przepisami konstytucyjnymi oraz wykraczające poza kompetencje Senatu.

Następnie przedstawione zostały stanowiska klubowe. Występujący w imieniu klubu AWS poseł A. Szkaradek opowiedział się za poparciem dla obu poprawek dotyczących rozszerzenia zakresu kompetencji ministra właściwego w sprawach wewnętrznych. Odmienne stanowisko w sprawie obu tych poprawek wyraził w imieniu klubu SLD poseł L. Nikolski. Ponadto opowiedział się przeciwko poprawce znoszącej przepis obligujący powierzanie jednemu ministrowi trzech działów administracji dotyczących finansów publicznych. Przeciwno poprawkom dotyczącym zakresu kompetencji ministra spraw wewnętrznych opowiedział się również reprezentujący klub UW poseł A. Potocki.

Występujący w imieniu klubu PSL poseł W. Woda, negatywnie ocenił poprawkę znoszącą przepis obligujący powierzanie jednemu ministrowi trzech działów administracji dotyczących finansów publicznych, a także poprawkę dotyczącą rozszerzenia kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych w odniesieniu do jednostek wojskowych. Poparł natomiast poprawkę przewidującą utrzymanie działu obejmującego gospodarkę morską.

Następnie miały miejsce głosowania. Sejm odrzucił poprawki dotyczące: zniesienia przepisu obligującego powierzanie jednemu ministrowi

⁵² Por. Druk nr 1287 (23 lipca 1999 r.).

⁵³ Por. Druk nr 1288 (23 lipca 1999 r.). Komisja pozytywnie zaopiniowała 13 poprawek.

⁵⁴ Por. Spraw. Sten. z 55 posiedzenia Sejmu w dniu 24 lipca 1999 r., s. 398 i n.

trzech działów administracji dotyczących finansów publicznych, rozszerzenia działu obejmującego rozwój regionalny o współpracę z samorządem terytorialnym, rozszerzenia kompetencji ministra spraw wewnętrznych⁵⁵, poddania nadzorowi premiera Rzecznika Ubezpieczonych. Przyjął natomiast poprawki dotyczące utrzymania działu obejmujący gospodarkę morską oraz poddania nadzorowi premiera Głównego Urzędu Miar, a także Polskiego Komitetu Normalizacyjnego. Tym samym ustalone zostało ostateczne brzmienie ustawy.

Prezydent RP A. Kwaśniewski, ustawę z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, podpisał 16 sierpnia 1999 r. Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw nr 70 jako pozycja 778. Weszła w życie w dniu 10 września 1999 r. z wyjątkiem niektórych przepisów które weszły w życie w 2000 r.

Należy dodać, że pierwsze zastosowanie ustawy rozumiane jako przyznanie przez premiera działów poszczególnym ministrom, a następnie utworzenie ministerstw, nastąpiło w październiku i listopadzie 1999 r. Wydane zostały wówczas rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów określające szczegółowy zakres działania ministrów (Dz. U. Nr 91, poz. 1030–1035) oraz rozporządzenia Rady Ministrów o utworzeniu ministerstw (Dz. U. Nr 91, poz. 1014–1026).

STRESZCZENIE

Uchwalenie w dniu 4 września 1997 r. ustawy o działach administracji rządowej było elementem przeprowadzonej w latach 1996–1997 reformy centrum administracyjnego rządu. Jej szczególny charakter polegał na tym, że rozproszony po wielu ustawach zakres działania administracji rządowej został po raz pierwszy uregulowany niemal w całość w jednej ustawie. Ustawa została oparta na konstrukcji działu administracji rządowej rozumianego jako wydzielona część obszaru działania administracji rządowej co do zasady kierowana przez ministra. Pierwotnie uchwalony test ustawy wyróżniał 28 działów.

Jednakże jeszcze przed wejściem w życie ustawa została istotnie znowelizowana 1999 r. W wyniku tej nowelizacji liczba działów wzrosła do 32. Były to następujące działy: 1) administracja publiczna, 2) architektura i budownictwo, 3) budżet, 4) finanse publiczne, 5) gospodarka, 6) gospodarka morska, 7) gospodarka wodna,

⁵⁵ Przed głosowaniem nad poprawką dotyczącą podporządkowania jednostek wojskowych poseł B. Komorowski zapytał sprawozdawcę: „Czy w świecie cywilizowanym jest choćby jeden kraj, w którym istnieją jednostki wojskowe niestanowiące części sił zbrojnych?”. Poseł J. Rokita odpowiedział, że nie potrafi odpowiedzieć na to pytanie.

8) instytucje finansowe, 9) integracja europejska, 10) kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, 11) kultura fizyczna i sport, 12) łączność, 13) gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, 14) nauka, 15) obrona narodowa, 16) oświata i wychowanie, 17) praca, 18) rolnictwo, 19) rozwój wsi, 20) rozwój regionalny, 21) rynki rolne, 22) Skarb Państwa, 23) sprawiedliwość, 24) szkolnictwo wyższe, 25) transport, 26) turystyka, 27) środowisko, 28) sprawy wewnętrzne, 29) wyznania religijne, 30) zabezpieczenie społeczne, 31) sprawy zagraniczne, 32) zdrowie.

Rząd został po raz pierwszy ukształtowany w oparciu o podział na działy jesienią 1999 r.

Ryszard Chruściak

THE ACT ON BRANCHES OF GOVERNMENT ADMINISTRATION – ITS PASSAGE AND GOING INTO EFFECT (1997–1999)

The Act of 4th September 1997 on Branches of Government administration was an element of reform carried on the administrative centre of the government in the years 1996–1997. What is characteristic, for the first time the scope of government administration dispersed in many acts was gathered nearly as a whole and put in one act. The Act was based on the construction of branch of government administration, understood as a separated part of activity of the scope of government administration, managed by a minister. The text of the Act passed initially was composed of 28 chapters.

Nevertheless, the Act was substantially amended in 1999, just before its putting in force. As a result the number of chapters went up to 32. The following chapters were established: 1) public administration, 2) architecture and construction, 3) budget, 4) public finances, 5) economy, 6) maritime economy, 7) water management, 8) financial institutions, 9) European integration, 10) culture and protection of national heritage, 11) physical education and sports, 12) communications, 13) spatial economy and housing, 14) science, 15) national defence, 16) education and upbringing, 17) labour, 18) agriculture, 19) rural development, 20) regional development, 21) rural development, 22) State Treasury, 23) justice, 24) higher education, 25) transport, 26) tourism, 27) environment, 28) internal affairs, 29) religious denominations, 30) social security, 31) foreign affairs, 32) health.

KEY WORDS: *act, branch of government administration, government*

Bibliografia

Druki sejmowe.

Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu.

Filip Ilkowski

Globalizacja, praca i polityka teorii

SŁOWA KLUCZOWE:

globalizacja, praca, polityka, teoria, krytyka

Pojęcie globalizacji jest bardzo nieostrym terminem, który jednak wdarł się przebojem na przełomie XX i XXI wieku do świata nauk humanistycznych i społecznych. Kwestia wpływu globalizacji – głównie w rozumieniu globalizacji gospodarczej ostatnich czterech dekad – na problemy świata pracy jest jedną z kluczowych w odniesieniu do charakteru ruchów pracowniczych i innych ruchów społecznych tego czasu. Istnieje w tym względzie szereg teorii – zarówno apologetycznych, jak i krytycznych – nie zawsze trafnych w zestawieniu z rzeczywistością empiryczną, co jednak nie wpływa na ich powszechność. Obok analizy teorii dotyczących globalizacji i pracy, należy zastanowić się nad przyczynami popularności powszechnych wyobrażeń na ten temat. Teorie te wydają się bowiem być ściśle zintegrowane z polityką, być w służbie polityki, nieść polityczny przekaz, interweniować w polityczny dyskurs. Ciężar polityczny zawarty w tych teoriach nie jest *tylko* ideologicznym mitem w sensie konstruowania wyobrażeń dla bezpośrednich potrzeb jakkolwiek rozumianych rządzących. Są one „polityczne” w tym sensie, w jakim dla Adama Smitha i Karola Marksa ekonomia była polityczna – jako rodzaj tkwienia w platońskiej jaskini przyjmowanej za oczywistość. Istniejące pojęcie „teorii politycznej” nie oddaje jednak tego rozumienia, będąc bliżej postrzegania bezpośrednio ideologicznej funkcji danej teorii. Dlatego lepiej jest zaryzykować pojęcie polityki zawartej w teoriach globalizacji

i pracy, polityki postrzeganej jako neutralna „normalność” w tworzeniu stosunków społecznych przez ludzi, polityki teorii. Nawet jeśli *ostatecznie*, w sposób zapośredniczony, jest ona ideologią służącą podtrzymywaniu istniejących stosunków społecznych społeczeństwa kapitalistycznego¹.

Pojęcie globalizacji

Pojęcie globalizacji jest stosunkowo młode. O ile angielski rzeczownik *globe*, wywodzący się z łacińskiego *globus*, istnieje już od XV wieku oznaczając kulisty model ziemi, to przymiotnik *global* dużo później, bowiem pod koniec XIX wieku, wykroczył poza znaczenie „kulisty”, „sferyczny” na rzecz „ogólnoświatowy”. Słowo *globalisation*, w rozumieniu procesu, trafiło do angielskiego słownika Webstera dopiero w 1961 r.² Od lat osiemdziesiątych XX wieku mamy jednak do czynienia z dynamicznym wzrostem popularności tego terminu najpierw w kulturze pozaakademiczkiej, a następnie także w środowisku naukowym.

Upowszechnienie pojęcia globalizacji w ostatnich dwóch dekadach XX wieku nie było przypadkowe. Można uznać, że ta nagła popularność wnosila się na trzech filarach. Pierwszym były zmiany gospodarcze. Teorie globalizacji od początku miały bardzo silny wymiar ekonomiczny. Lata osiemdziesiąte były czasem zmian gospodarczych, których kluczowymi elementami była prywatyzacja i deregulacja, wzrost znaczenia korporacji międzynarodowych (tzn. prowadzących działalność w więcej niż jednym państwie) oraz inwestycji zagranicznych. Dekada ta była także początkiem trzydziestoletniej ekspansji sektora finansowego, bez wątpienia najbardziej „zglobalizowanego” sektora gospodarki. O ile w latach 1980–1995 obroty największych przedsiębiorstw według czasopisma *Fortune* wzrosły o 140%, a światowe obroty handlowe o 500%, to obroty giełd światowych wzrosły w tym samym czasie o 1170%, a obroty na rynkach walutowych o kolosalne 2100%³. Dodajmy, że rozwój transakcji na rynkach walutowych – głównie o charakterze spekulacyjnym – ma

¹ Przez kapitalizm rozumiem sposób układania się ludzi w wytwarzaniu i podziale dóbr określony przez niekończącą się akumulację kapitału, gdzie kapitał jest występującym zawsze w liczbie mnogiej i istniejącym w różnych postaciach ucieleśnieniem ludzkiej pracy, stale dążącym, pod presją wzajemnej konkurencji, do rozrastania się dzięki i kosztem pracy żywej.

² J.A. Scholte, *Globalizacja. Krytyczne wprowadzenie*, Sosnowiec 2006, s. 55.

³ P.H. Dębiński, *Globalizacja – wyzwanie i szansa*, [w:] J. Klich (red.), *Globalizacja*, Kraków 2001, s. 23

miejsce aż do dziś. Nie przewał go nawet kryzys po 2008 r. W marcu 2012 r. *dziennie* obroty na tym rynku przekroczyły już 5 bln dolarów⁴.

Drugim filarem były zmiany technologiczne, przede wszystkim popularyzacja internetu i telefonów komórkowych. Faktycznie zmiany te – datujące się głównie na drugą połowę lat dziewięćdziesiątych – miały miejsce, gdy teorie globalizacji były już powszechne, dodając im jednak silnego wymiaru determinizmu technologicznego. Technologia była w tym kontekście ściśle połączona ze zmianami gospodarczymi, a pojęcie globalizacji pozwalało zestawiać te dwa wymiary z jedną całość.

Było to możliwe z powodu istnienia trzeciego filaru – zmian w panującej ideologii. Zmiany te były próbą wyjaśnienia narastających problemów gospodarczych, które dotyczyły zarówno państw zachodnich, Bloku Wschodniego, jak i Globalnego Południa (czyli, według ówczesnej nomenklatury: pierwszego, drugiego i trzeciego świata). Wyrazem tego były dwie światowe recesje (pierwsze w tak powszechnym wymiarze od zakończenia II wojny światowej) w latach 1973–1976 i 1979–1982. Po wielkim kryzysie lat trzydziestych, a szczególnie po 1945 r., dominującym paradygmatem ideologicznym była pochwała interwencjonizmu państwowego i negocjacji zbiorowych (często przy formalnym włączaniu organizacji pracowników i pracodawców w procesy decyzyjne na poziomie państwa) jako skutecznego środka pozwalającego uniknąć głębokich kryzysów, masowego bezrobocia, jak i konfliktów społecznych. Obrazy z lat trzydziestych miały już nigdy nie powrócić, a dynamiczny powojenny rozwój gospodarczy wydawał się tę teorię potwierdzać. Kryzysy lat siedemdziesiątych były w tym sensie także kryzysami ideologii. Odpowiedzią na to był wzrost popularności względnie niszowych wcześniej poglądów upatrujących przyczyn problemów gospodarczych właśnie w tym, co wcześniej uznawano za ich rozwiązanie: w interwencji i nadmiernych regulacjach ze strony państwa. Monetarizm Milтона Friedmana czy wersja „szkoły austriackiej” reprezentowana przez Friedricha von Hayeka wkrótce stały się osią ideologiczną nowego paradygmatu, który przez zwolenników zaczął być określany jako „neoklasyczny”, a przez przeciwników jako „neoliberalny”.

Pojęcie globalizacji znakomicie się w ten paradygmat wpisywało. Do połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku „globalizacja” miała jednoznacznie pozytywną konotację, wypierając przy tym w opisie systemu

⁴ Reuters, «Average FX daily value crosses \$5 trln in March-CLS», 10. 04. 2012, (dostęp: 31.05.2013), <http://www.reuters.com/article/2012/04/10/markets-forex-volumes-idUSL6E8FA2RZ20120410>

światowego termin „imperializm”, niosący zupełnie inne skojarzenia. „Globalizacja” miała być wolna od nacechowania ideologicznego – choć w istocie nigdy nie była. Pojęcia tego używano zasadniczo jako apologii istniejących (oraz, o czym później, domniemanych) zmian w wymiarze globalnym. O ile słynne zdanie Margaret Thatcher *There is No Alternative* pełniło w ideologii rolę defensywną, wskazującą, że żyjemy w świecie być może niedoskonałym, ale najlepszym z możliwych (szczególnie po upadku Bloku Wschodniego postrzeganego powszechnie jako klęska próby budowy alternatywnego społeczeństwa wobec kapitalizmu), to pojęcie globalizacji niosło ze sobą pozytywną wizję urzeczywistniania się globalnej wolnorynkowej harmonii będącej synonimem wolności. Przy tym zawarta w tym terminie nadzieja przekraczała rzeczywistość, przekuwając samą siebie w deterministyczną ideologię uogólniającą pewne częściowe procesy zmian rzeczywistości (gospodarczej i technologicznej), jako element procesu dziejowego. „Globalizacja” będąc w istocie głównie ideologicznym marzeniem, spojrzeniem w przyszłość opartym na swoistej reinterpretacji teraźniejszości w oparciu o wybiórcze dane, niosła więc silny przekaz polityczny tłumacząc niepopularne poczynania rządów (przy jednoczesnym poglądzie o nieuchronnym spadku znaczenia państw narodowych, szczególnie w gospodarce), opiewając najbardziej przyszłościowych biznesmenów o światowych horyzontach czy obniżając morale kontestatorów mających przynależeć do świata przeszłości.

Globalizacja i praca w ujęciu apologetycznym

Problemy zmian charakteru pracy i stosunków pracy stanowił ważną część zarówno nowej ideologii, jak i rozwijającego się dyskursu o globalizacji. Wizja pracy w ujęciu neoliberalnym/neoklasycznym opierała się na pochwalę jej indywidualizacji, wielości form zatrudnienia przy dostrzeganiu największego ryzyka w kształtowaniu się wrogich wolności i harmonii rynkowej kolektywistycznych wartości i praktyk przymusu w „zwykłej” pracy najemnej. Związki zawodowe miały być pozbawione jakichkolwiek narzędzi tego typu przymusu, za jaki uważano choćby możliwość strajku. Praca powinna być kreatywna, a kreatywność ta ściśle wiązała się z przedsiębiorczością, trafnym odczytaniem i wpisaniem się w mechanizmy rynkowe. Taki obraz pracy odnajdujemy np. w *Konstytucji wolności* autorstwa Friedricha von Hayeka⁵. Postulowany model

⁵ F. von Hayek, *Konstytucja wolności*, Warszawa 2006, s. 126–138, 264–280.

społeczeństwa to zbiór twórczych jednostek połączonych niemi relacji wolnego rynku, wolności kupowania i sprzedawania. Przy tym pojawia się tu swoisty egalitaryzm w odniesieniu do państwa, które spełniać powinno tylko minimalne funkcje: egalitaryzm w tym sensie, że wszyscy jesteśmy jednostkami płacącymi podatki. Społeczeństwo postrzegane jest więc jako zasadniczo bezklasowe, a przynajmniej wolne od klasowych sprzeczności czy wyzysku.

W tym kontekście apologetyczne pojęcie globalizacji niosło optymizm i nadzieję zawarte w bezgranicznych przepływach pracy i kapitału. Bezpośrednio wiązało się to z pochwałą mobilności i elastyczności – dwóch rzeczowników, które stały się ważnymi komponentami nowego spojrzenia na stosunki pracy. Do tego doszło oderwanie od przyziemnego pojęcia pracy na rzecz przekraczającej granice wiedzy, niematerialnej lekkości twórczego działania. „Gospodarka oparta na wiedzy” to jedna z ideologicznych obietnic globalizacji. Przemysł, jaki znaliśmy, wraz z przemysłową klasą robotniczą, miał być odchodzącym do lamusa siermiężnym przeżytkiem. W końcu, czy może być coś bardziej lekkiego niż globalny sektor finansowy?

W odniesieniu do relacji globalizacji i pracy stawiane tezy dotyczyły głównie spadku znaczenia i rosnącej bezsilności klasy pracowniczej w państwach rozwiniętych z powodu postępującej deindustrializacji. Jej powodem miała być zarówno zmiana struktury gospodarczej, jak i ucieczka kapitału do państw Globalnego Południa (problem relokacji). Do tego dochodziła teza o słabnięciu państw narodowych i w tym samym coraz bardziej ograniczonej możliwości wywierania wpływu na działania „transnarodowego” kapitału. Wszystko to wpływać miało na zmianę charakteru stosunków pracy na coraz bardziej zindywidualizowane i tym samym na spadek znaczenia związków zawodowych.

Globalizacja i praca: krytyka w dyskursie apologii

Najważniejszym zwrotem w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, w kontekście funkcjonowania pojęcia globalizacji, było pojawienie się krytyki, a nawet kontestacji tego zjawiska, w oparciu o dyskurs wyznaczony przez jego interpretację apologetyczną. W pewnym sensie teorie te nie były niczym nowym. Jedną z cech kapitalizmu jest stałe rewolucjonizowanie pracy w pogodni za jak najskuteczniejszą akumulację kapitału. Ma to wymiar zarówno zmian technologicznych w procesie pracy, jak i poszukiwania coraz to nowszych gałęzi produkcji i geograficznych przestrzeni

dających nadzieję na skuteczniejszą akumulację. Branże i przestrzenie, które w danym momencie są najtrafniejszym wyborem, za kilka lat mogą zostać porzucone na rzecz bardziej obiecujących, które to spotkać może ten sam los po kolejnych kilku latach. Nie sposób przewidzieć jak długo dany towar i przestrzeń jego produkcji będą utrzymywały wiodącą rolę z punktu widzenia „najnowszości” w procesie akumulacji, szczególnie, że na tę nieskończoną pogoń nakładają się powracające okresowo kryzysy dotyczące całości procesu. To stałe rewolucjonizowanie pracy powoduje, że nie tylko w kręgach apologetów, ale i kontestatorów, regularnie pojawia się tendencja do uzasadniania nieskuteczności własnej kontestacji obiektywnymi zmianami w strukturze gospodarki wpływającymi na stosunki pracy. By wymienić tylko kilka przykładów: na tej podstawie pod koniec XIX wieku Edward Bernstein argumentował na rzecz konieczności porzucenia przez niemiecką socjaldemokrację perspektywy rewolucji na rzecz reform, Herbert Marcuse w latach 60. XX stawiał tezę o „zburzuazyzowaniu” klasy robotniczej, a Andre Gorz w 1980 r. uznał, że proletariatusz przestał istnieć⁶.

Rozwój zjawiska, które można określić mianem „krytyki globalizacji w oparciu o założenia jej apologii”, był w tym sensie kolejnym odrodzeniem w „wiecznym powrocie” podobnych teorii w nowym kontekście wytyczonym przez filary, na których wznosiło się pojęcie globalizacji. Z jednej strony krytyka ta wyrosła na gruncie narastającej kontestacji rzeczywistości gospodarczej lat dziewięćdziesiątych XX wieku: od wybuchu powstania zapatystów w meksykańskim stanie Chiapas przeciw powstaniu Północnoamerykańskiej Strefy Wolnego Handlu w 1994 r. i masowych strajków sektora publicznego we Francji w 1995 r. po narodziny ruchu anty/alterglobalistycznego w protestach przeciw szczytowi Światowej Organizacji Handlu w Seattle, w 1999 r. Z drugiej zaś na bazie kryzysu ideologicznego wynikającego z kryzysów gospodarczych w Azji Wschodniej i Rosji w latach 1997–1998. Krytyka prowadzona w tym duchu uznawała, że globalizacja prowadzi do szeregu niekorzystnych zjawisk gospodarczych i społecznych atakując mit nadchodzącej wolnorynkowej harmonii. Jednocześnie w opisie rzeczywistości przyjmowała ona główne założenia jej apologetów. Prace takie, jak *Spółeczeństwo sieci* Manuela Castellsa czy bardziej bezpośrednio odnosząca się do pro-

⁶ E. Bernstein, *Evolutionary Socialism*, London 1907 (wydanie niemieckie w 1899), <http://www.marxists.org/reference/archive/bernstein/works/1899/evsoc/index.htm>; H. Marcuse, *Człowiek jednowymiarowy. Badania nad ideologią rozwiniętego społeczeństwa przemysłowego*, Warszawa 1991; A. Gorz, *Adieux au prolétariat: Au-delf du socialisme*, Paryż, Galilée 1980.

blemu *Globalizacja* Zygmunta Baumana, były bez wątpienia krytyczne i pod wieloma względami stymulujące intelektualnie, pozostając jednak w kręgu wizji świata upadających państw narodowych, nowych form globalnej władzy i kontroli wnoszonych przez technologie informacyjne oraz nowej jakości stosunków pracy.⁷ W odniesieniu do interesującego nas zagadnienia pracy dużą popularność zdobyła niemal już dziś zapomniana książka Jeremiego Rifkina *Koniec pracy* opublikowana w 1995 r. Autor stawiał w niej tezę przewrotu w społecznym charakterze pracy w wyniku deindustrializacji i skoku technologicznego, mających prowadzić do tzw. „społeczeństwa 20/80”, czyli społeczeństwa, w którym tylko 20% będzie pracować.⁸ Prawdziwym przebojem okazało się jednak wydane w 2000 r. *Imperium* Michaela Hardta i Antonio Negriego, które szybko znalazło się wśród pięciu najlepiej sprzedawanych książek księgarni internetowej Amazon (wyjątkowe wydarzenie w przypadku ponad pięćsetstronicowej pracy pisanej językiem filozoficznym). Książka idealnie trafiła w „ducha dziejów” będąc wydana tuż po protestach w Seattle. Jej przekaz był radykalnie krytyczny wobec globalnego systemu, określanego mianem tytułowego „imperium” i wzywający ludzką „rzeszę” do wystąpienia przeciwko niemu. Jednocześnie autorzy wyrażali *Zeitgeist* lat dziewięćdziesiątych XX wieku także w sensie przyjmowania najdalej idących wizji integracji globalnego świata z nieuchwytnymi strukturami władzy i dominacją równie nieprzypisaną do miejsca i nieskończenie produktywnej pracy niematerialnej. Tętniąca życiem, oparta na sieciowej komunikacji rzesza, uwalniająca się z krępującego ją imperium zastępowała – zdaniem autorów – już nieaktualny, tradycyjny konflikt pracy najemnej i kapitału i związany z nim sposób wyzysku.⁹ W kolejnych latach nadal nie brakowało prób dowodzenia zasadniczej zmiany stosunków pracy wraz ze zmianami w funkcjonowaniu globalnego kapitalizmu. Pisał o tym choćby Richard Sennett – krytykowana przez niego kultura „nowego kapitalizmu” charakteryzować się miała także zmianą modelu funkcjonowania firm, w tym nowym podejściem do zatrudnienia.¹⁰ Jednak o nieprzemijalnej popularności podobnych tez najlepiej świadczy wydana w 2011 r. książka Guya Standinga *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*. Już sam tytuł ukazuje, że jest to książka krytyczna wobec istniejącej rzeczywistości,

⁷ M. Castells, *Społeczeństwo sieci*, Warszawa 2007; Z. Bauman, *Globalizacja*, Warszawa 2000, s. 11–17, 67–91.

⁸ J. Rifkin, *Koniec pracy. Schyłek siły roboczej na świecie i początek ery postrynkowej*, Wrocław 2003.

⁹ M. Hardt, A. Negri, *Imperium*, Warszawa 2005.

¹⁰ R. Sennett, *Kultura nowego kapitalizmu*, Warszawa 2010.

ale jednocześnie wskazująca na istotne *novum* współczesnych stosunków pracy. Już nie proletariatus (podobieństwo brzmienia jest nieprzypadkowe), ale właśnie prekariat – to „dziecko globalizacji” – ma mieć w sobie potencjalnie wywrotową moc. W istocie, zdaniem autora dzielącego pracowników na szereg kategorii, prekariusze – osoby bez podstawowych gwarancji pracowniczych – mają odrębne interesy od innych grup pracowniczych. Stawia więc tezę, że nie tylko prekariuszy jest coraz więcej i właśnie ten rodzaj stosunków pracy odpowiada istocie dzisiejszej globalnej gospodarki, ale że powinni oni organizować się niezależnie i stawiać postulaty niezależne choćby od pracujących na etatach „salarjatu” czy „klasy robotniczej”¹¹.

Globalizacyjne wyobrażenia pracy jako przekroczenie rzeczywistości empirycznej

Różne elementy teorii globalizacji już w latach dziewięćdziesiątych XX wieku poddawane były krytyce, jako nie mające oparcia w rzeczywistości empirycznej¹². Ostatnie lata, w szczególności czas po wybuchu międzynarodowego kryzysu w 2008 r., dostarczyły dodatkowych dowodów, że popularne na przełomie wieków teorie globalizacji tworzą wypaczony obraz funkcjonowania globalnego kapitalizmu niosąc silny przekaz polityczny. W kontekście relacji globalizacji i pracy przekraczanie rzeczywistości empirycznej przez rodzaj deterministycznego mitu widać choćby na przykładach problemu relokacji i jej związku z rzekomą deindustrializacją, znaczenia państwa w stosunkach pracy oraz zakresu nowych form zatrudnienia. Podstawowym mitem jest wizja utraty zdolności produkcyjnej tradycyjnych centrów globalnego kapitalizmu: Europy Zachodniej, Ameryki Północnej i Japonii. Można wątpić w postrzeganie globalizacji jako rodzaju nieformalnego imperium amerykańskiego, jak konsekwentnie od ponad dekady czynią to Leo Panitch i Sam Gindin, ale podawane przez nich za wyliczeniami Banku Światowego dane, że w 2007 r. USA produkowało więcej dóbr przemysłowych i przyjmowało więcej inwestycji zagranicznych niż państwa BRIC (Brazylia, Rosja, Indie i Chiny) razem wzięte, z pewnością stoją w sprzeczności z powszechnie

¹¹ G. Standing, *The Precariat: the New Dangerous Class*, Bloomsbury 2011.

¹² Należy tu wskazać głównie na prace P. Hirsta i G. Thomsona, *Globalisation in Question: the International Economy and the Possibilities of Governance* (wydanie pierwsze w 1996) oraz W. Ruigroka i R. van Tuldera, *The Logic of International Restructuring* (wydanie pierwsze w 1995).

przyjmowanym obrazem¹³. Z kolei Jane Hardy (autorka m. in. *Nowego polskiego kapitalizmu*), opierając się na danych Światowej Organizacji Handlu, przedstawiła wiele mówiące wyliczenia na temat udziału procentowego poszczególnych państw/regionów w światowym eksporcie wybranych towarów. Wynika z nich, że pomimo dynamicznego wzrostu eksportu ze strony Chin, swoją dominację, w szczególności w bardziej technologicznie zaawansowanych branżach przemysłu, utrzymują tradycyjne kapitalistyczne centra. Obrazuje to tabela 1.

Tabela 1. Udział procentowy w światowym eksporcie poszczególnych towarów w latach 2000 i 2009

lata	Stal & żelazo		Zintegrowane obwody & komponenty elektroniczne		Produkty samochodowe		Odzież		Farmaceutyki	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Europa	47,0	38,5	19,1	13,5	49,8	49,7	28,5	30,7	65,0	67,0
Japonia	10,4	10,0	13,8	10,3	15,3	13,7	b/d	b/d	2,5	1,0
Chiny	3,1	9,4	1,7	11,4	0,3	2,6	18,3	34,0	1,6	2,0
USA	4,4	4,1	20,4	10,7	11,7	9,1	4,4	1,3	12,1	10,3

Źródło: obliczenia własne J. Hardy na podstawie danych WTO¹⁴

Zwraca uwagę, że nawet w produkcji odzieży – branży stosunkowo najłatwiej podlegającej relokacji z uwagi na łatwość składowania i transportu towarów oraz oparcie o niewykwalifikowaną siłę roboczą – prawie podwojeniu udziału w światowym eksporcie Chin w latach 2000–2009 towarzyszyło umocnienie pozycji państw europejskich, które wciąż odpowiadały za blisko jedną trzecią wartości eksportu odzieży na świecie.

Przewaga tradycyjnych centrów w przemysłach wysokich technologii znajduje także potwierdzenie po spojrzeniu na listę największych światowych korporacji. Według publikowanej corocznie listy czasopisma *Fortune*, w 2012 r., w pierwszej 500 największych firm, były 73 chińskie, ale w pierwszej 100 już tylko 10 pochodziło z Państwa Środka. Co więcej, były to wyłącznie korporacje związane z wydobywaniem, energetyką i sek-

¹³ L. Panitch, S. Gindin, *The Making of Global Capitalism. The Political Economy of American Empire*, London, New York 2012, s. 291.

¹⁴ J. Hardy, *New divisions of labor in the global economy*, „International Socialism Journal”, Winter 2013, nr 137, s. 108.

torem finansowym. Pierwsza firma spoza tego grona, chiński producent samochodów Saic Motor, zajął dopiero 130 pozycję. Dla odmiany wśród 15 korporacji z USA w pierwszej 50 firm znalazły się takie marki, jak GM, GE, Ford, HP czy ITT, a wśród 5 z Niemiec VW, Daimler i Siemens. Japońskie Toyota, Sony i Panasonic były natomiast wśród 12 firm z tego państwa w pierwszej 100.¹⁵ Należy przy tym dodać, że pomimo kolosalnego rozwoju gospodarki chińskiej w ostatnich trzech dekadach i zajęcia przez nią miejsca drugiej pod względem wielkości Produktu Krajowego Brutto gospodarki świata w 2011 r., znacząca część inwestycji wciąż przypada na „stare” kapitalistyczne centra. Według danych Konferencji ONZ ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD) nawet w trudnym dla rozwiniętych gospodarek 2011 r. „świat rozwinięty” przyjął 45% przepływów zagranicznych inwestycji. Spośród pozostałej części, 30% udziału przypadło Chinom, a 62% całej Azji. Ameryka Łacińska uzyskała 32%, a Afryka tylko 6,2% (czyli 2,8% całości)¹⁶. Daleko jesteśmy więc od wizji globalizacji, jako „płaskiego świata”, a obraz światowych inwestycji pozostaje bardzo nierównomierny z wyraźną przewagą regionów rozwiniętego kapitalizmu.

W kontekście zatrudnienia oznacza to, że praca przemysłowa nie tylko zyskuje znaczenie w nowych obszarach akumulacji kapitału (przede wszystkim w Chinach), ale także utrzymuje istotną pozycję w obszarach dawnych, które pozostają kluczowe z punktu widzenia akumulacji w skali świata. Nie oznacza to, że w wielu przypadkach nie dochodziło do spadku udziału zatrudnienia w określonych branżach przemysłu, ale że spadek ten zwykle nie oznaczał utraty zdolności produkcyjnej. Restrukturyzacja zatrudnienia miała bowiem miejsce głównie – choć, oczywiście, nie zawsze – z powodu postępu technologii. Według raportu Michaela Spence’a i Sandile Hlatshwayo, dotyczącego gospodarki USA w latach 1990–2008, w sektorze elektronicznym zatrudnienie spadło w tym czasie o 650 tys., ale wyprodukowana wartość dodana wzrosła o 363% (najwięcej w całym przemyśle). Natomiast w przemyśle samochodowym, w latach 1990–2007, utracono 172 tys. miejsc pracy, ale wartość dodana na jednego pracownika wzrosła o 85% od 1990 do 2008¹⁷. Ponadto, jak dodaje J. Hardy, od połowy 2009 r. do połowy 2010 r. w tym przemyśle zatrud-

¹⁵ Lista dostępna jest na stronie CNN Money: http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2012/full_list/ (dostęp: 28.05.2013).

¹⁶ J. Hardy, s. 118.

¹⁷ M. Spence i S. Hlatshwayo, *The Evolving Structure of American Economy and the Employment Challenge*, Working Paper from the Maurice R Greenberg Center for Geoeconomic Studies, Council of Foreign Relations, 2011 r. za: J. Hardy, s. 120.

niono dodatkowe 50 tys. po państwowym wsparciu dla General Motors i Chryslera¹⁸. Przy tym nie należy zapomnieć o oczywistym fakcie, że problem bezrobocia bezpośrednio wiąże się z kryzysem gospodarczym, a nie poziomem „zglobalizowania” produkcji. Stopa bezrobocia w USA, która wynosiła 4,7% w październiku 2007 r., wzrosła ponad dwukrotnie do 10% w październiku 2009 r. i utrzymywała się przez kolejne dwa lata na poziomie 9–10%, by następnie stopniowo spadać do 7,5% w kwietniu 2013 r.¹⁹

Innym mitem, brutalnie zweryfikowanym przez kryzys po 2008 r., był ten o upadającej roli gospodarczej państwa. Bezprecedensowe pod względem skali państwowe programy interwencyjne w USA, UE i Chinach pokazały, że głoszona ideologia niezależnej od państwa gry rynkowej miała niewiele wspólnego z rzeczywistością. Pokazały także, że międzynarodowe korporacje nie są „transnarodowe” i doskonale wiedzą, do którego państwa zwrócić się pomoc w przypadku własnych problemów. Dotyczyło to także najbardziej „zglobalizowanego” sektora finansowego. W kontekście problemu relacji globalizacji i pracy utrzymujące się znaczenie gospodarcze państwa wyraża się także znaczeniem zatrudnienia w sektorze publicznym. Chris Harman, w *Kapitalizmie zombi*, przedstawił przekonującą analizę rozwoju znaczenia współczesnego państwa kapitalistycznego jako jednocześnie mediatora i koordynatora interesów całości kapitałów zgromadzonych na własnym terytorium (przy największych korporacjach operujących w skali międzynarodowej) oraz bezpośredniego pracodawcy dla rosnącej liczby zatrudnionych²⁰. Z cytowanego raportu M. Spence’a i S. Hlatshwayo dowiemy się, że w USA, w latach 1990–2008, liczba miejsc pracy wzrosła o 27,3 mln – głównie wśród pracowników zatrudnianych przez państwo i w ochronie zdrowia (10,4 mln). Wzrost zatrudnienia w sektorze publicznym wyniósł ok. 20% (z tego połowa w edukacji). Co ciekawe, nawet w ideologicznie „wolnorynkowych” USA największym pracodawcą jest więc państwo!²¹ Znaczenie sektora publicznego w stosunkach pracy widać także w konfliktach społecznych lat obecnego kryzysu, szczególnie w państwach Europy Południowej. W tamtejszych strajkach generalnych oczywiście uczestniczą nie tylko pracownicy sektora publicznego, ale z racji wyższego poziomu członkostwa w zwią-

¹⁸ Tamże.

¹⁹ United States Department of Labour, Bureau of Labor Statistics Data, <http://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000> (dostęp: 29.05.2013).

²⁰ Ch. Harman, *Kapitalizm zombi. Globalny kryzys i aktualność myśli Marksa*, Warszawa 2011, s. 153–201, 371–401.

²¹ M. Spence i S. Hlatshwayo za: J. Hardy, s. 120.

kach zawodowych to właśnie oni odgrywają w nich często kluczową rolę będąc przy tym w stanie sparaliżować kluczowe sektory gospodarki.

W odniesieniu do stosunków pracy popularnym wyobrażeniem jest także powszechne szerzenie się nowych form zatrudnienia, cechujące się brakiem stabilności typowym dla „standardowej” pracy na etat. Pierwsza wątpliwość pojawia się już przy postawieniu takiej tezy, gdyż każdy rodzaj zatrudnienia – także praca na etat – może być w kapitalizmie tylko *względnie* stabilny. Jak już stwierdziliśmy, konkurencyjna akumulacja kapitału wymaga stałej rekonstrukcji pracy. Forma zatrudnienia jest w tym przypadku drugorzędna. Oczywiście, otrzymanie odpawy czy dłuższy okres wypowiedzenia umowy o pracę nie jest bez znaczenia dla osoby zwalnianej, ale bynajmniej nie oznacza pewności pracy. Zauważmy też, że do niestandardowych stosunków pracy zalicza się bardzo różne formy zatrudnienia. Czym innym jest praca tymczasowa, czym innym praca w niepełnym wymiarze godzin, jeszcze czym innym praca w oparciu o umowy cywilnoprawne. Sytuacja osoby mającej pięcioletnią umowę o pracę na etat jest zupełnie inna niż choćby osoby zatrudnionej przez agencję pracy tymczasowej. Kevin Doogan w książce *Nowy kapitalizm? Transformacja pracy* z 2009 r. podważył szereg powszechnych wyobrażeń wskazując, że w ostatnich dekadach stabilność zawodowa w Europie i Ameryce Północnej nie tylko nie spadła, ale wręcz zwiększyła się w wielu sektorach. W latach 1983–2002 udział pracowników pracujących przynajmniej dziesięć lat u jednego pracodawcy wzrósł w USA (z 27,1 do 28,5%) i Kanadzie (z 25, 9 do 31%). Wzrósł także w latach 1991–2002 w Europie (z 37,6 do 40,3%). Autor cytuje także dane OECD wskazujące, że średni udział pracy tymczasowej w państwach członkowskich tej organizacji wzrósł bardzo nieznacznie od 10% w 1985 r. do 12% w 2000 r.²² Późniejsze dane Eurostatu, instytucji statystycznej Unii Europejskiej, na temat pracy tymczasowej w 32 państwach europejskich w latach 1999–2010 potwierdzają, że nie sposób mówić o powszechności czy choćby dynamicznym szerzeniu się tej formy zatrudnienia. Średni udział pracujących tymczasowo wśród całości zatrudnionych wśród 27 państw członkowskich dzisiejszej UE zmienił się w ciągu 11 lat (2000–2010) z 12,2% do 13,9%, co trudno uznać za znaczącą zmianę. Trzeba jednak dodać, że średnia ta nie uwzględnia ogromnych różnic między poszczególnymi krajami. Polska miała aż 27,3% zatrudnionych na umowach czasowych w 2010 r. (w 1999 r. tylko 4,6%!), Węgry – 6,7%, Słowacja – 5,6%, a Rumunia

²² K. Doogan, *New Capitalism? The Transformation of Work*, Cambridge, Malden 2009, s. 150, 173–176.

zaledwie 1,1%. Niewiele mniejsze różnice dotyczą największych gospodarek Europy Zachodniej: Brytania z Irlandia Płn. (UK) – 6,0%, Szwecja – 15,3%, Holandia – 18,3%.²³ Przy tym wszystkim należy wskazać, że w państwach Globalnego Południa to „niestandardowe” formy zatrudnienia są w istocie standardem. Na przykład w Indiach, w latach 2009–2010, aż 60% ludności pracującej stanowiły osoby samozatrudnione, a tylko 10% posiadające stałą pracę. Jednak nie jest to zjawisko nowe, a badania wykazują, że przy pewnych różnicach dotyczących proporcji między miastem a wsią oraz mężczyznami a kobietami, proporcje między pracującymi w Indiach na stałe, tymczasowo i samozatrudnionymi są porównywane do tych z początku lat siedemdziesiątych XX wieku.²⁴

Na tym tle warto wspomnieć o też dyskusji na temat form zatrudnienia w polskich stosunkach pracy, która przetoczyła się przez prasę popularną. *Rzeczpospolita* powołując się na bliżej nieokreślone dane przygotowane „przez resort pracy” uznała, że powszechność tzw. „umów śmieciowych” w Polsce jest mitem. Jak mogliśmy przeczytać w tekście: „Z danych przygotowanych (...) przez resort pracy [za 2012 r.] wynika, że na 16,2 mln pracujących 9,1 mln posiada stały etat, 3,4 mln czasowy, a 3 mln prowadzi działalność gospodarczą. Jedynie 0,7 mln pracuje na podstawie umów zleceń i o dzieło.” Obliczając na tej podstawie, że „na umowach śmieciowych pracuje tylko 600 tys. osób. To zaledwie 3,7% pracujących.”²⁵ Nietrudno było wskazać na metodologiczne wątpliwości dotyczące tych obliczeń. W tekście uznano, że około połowy pracujących na umowy-zlecenia lub o dzieło – czyli 350 tys. osób – może być faktycznie zmuszonych do tej formy trudną sytuacją na rynku pracy. Dlaczego jednak około połowy, a nie 3/4 czy 1/4? Podobnie wątpliwe było uznanie, że ok. 15% samozatrudnionych w ZUS (podane w artykule 1,4 mln osób), zakłada własne firmy, bo zmuszają ich do tego pracodawcy. Znow nie wiemy, dlaczego 15%, a nie np. 50%? Przy innych założeniach mogłoby się okazać, że na „umowach śmieciowych” pracuje

²³ Eurostat, Dane statystyczne dotyczące zatrudnienia, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Employment_statistics/pl (dostęp: 31.05.2013).

²⁴ S. Chowdhury, *Employment in India: What Does Latest Data Show?*, „Economical&Political Weekly”, wolumin XLVI, nr 32, 6.08.2011, s. 25, http://www.academia.edu/856476/Employment_in_India_What_Does_the_Latest_Data_Show (dostęp: 28.05.2013); K.K. Kundu, *Jung, Jobless, Indian*, „The Wall Street Journal India”, 23.11.2012, <http://blogs.wsj.com/indiarealtime/2012/11/23/young-jobless-and-indian/> (dostęp: 28.05.2013).

²⁵ B. Marcuk, *Mit umów śmieciowych*, „Rzeczpospolita”, 3.04.2013, <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/996012.html> (dostęp: 31.05.2013).

nie 600 tys., ale dwukrotnie więcej zatrudnionych. Wątpliwości budziły także same dane. Główny Inspektor Pracy Iwona Hickiewicz przedstawiła w marcu 2013 r. sejmowej komisji ds. kontroli państwowej zupełnie inne dane Głównego Urzędu Statystycznego, z których wynikało, że o ile w 2010 r. 546,7 tys. pracujących wykonywało obowiązki wyłącznie na podstawie umów cywilnoprawnych, czyli umów-zleceń i umów o dzieło, to w 2011 r. takich osób było już 1 mln 12,9 tys., i to tylko wśród pracowników średnich i dużych firm²⁶. Liczba pracujących na takich umowach prawdopodobnie jest więc ponad dwukrotnie wyższa niż wynikałoby to z danych podanych przez *Rzeczpospolitą*. Jednak to wszystko nie zmienia zasadniczych proporcji form zatrudnienia w polskich stosunkach pracy, które i tak, jak widzieliśmy na przykładzie dynamicznego rozwoju umów czasowych, na tle innych państw europejskich rozwijają się w kierunku wyjątkowej „elastyczności”. Nawet przyjmując trzykrotność niedoszacowanych danych *Rzeczpospolitej*, wciąż okazuje się przygniatająca część, ok. 60% wszystkich ludzi aktywnych zawodowo w Polsce (czyli z włączeniem nie tylko pracowników, ale i osób prowadzących działalność gospodarczą) pracuje na stałych etatach.

Zakorzenie wypaczonego obrazu rzeczywistości w teźże rzeczywistości

Dlaczego więc teorie o „nowych stosunkach pracy” w epoce globalizacji są tak powszechne? Jak już stwierdzono, teorie te mają swoją funkcję ideologiczną. Jednak samo to nie wyjaśnia ich popularności. W istocie ciężar polityczny tych teorii może być znaczący tylko dlatego, że są one powszechnie przyjmowane mimo wykraczania poza rzeczywistość empiryczną. Ich siła polega bowiem na tym, że nie są prostą propagandą, ale odzwierciedlają *pewne* rzeczywiste zmiany i lęki z nimi związane umieszczając je następne w zniekształconym obrazie całości.

Zasadniczą tego przyczyną jest fakt, że upowszechnienie teorii globalizacji w latach osiemdziesiątych XX wieku szło w parze z porażkami strony pracowniczej w konfliktach w zbiorowych stosunkach pracy przy jednoczesnym wzroście nacisku na pracowników ze strony kapitału (pry-

²⁶ B. Sendrowicz, *Polska bez etatów. Ponad milion osób ma tylko umowy o dzieło lub zlecenia*, „Gazeta Wyborcza”, 21.03.2013, http://wyborcza.pl/1,75478,13601053,Polska_bez_etatow__Ponad_milion_osob_ma_tyko_umowy.html (dostęp: 31.05.2013).

watnego i państwowego) z powodu spadającej stopy zysku²⁷. Strajk we włoskich fabrykach Fiata (1980 r.), strajk kontrolerów lotniczych w USA (1981 r.), strajk pracowników przemysłu lekkiego w indyjskim Bombaju (obecnym Mumbaju) w latach 1982–1983, a przede wszystkim strajk górników brytyjskich w latach 1984–1985, wszystko to były protesty pracownicze o ogromnym znaczeniu i zakończone klęską strony związkowej. Oczywiście nie wszystkie zbiorowe akcje pracownicze kończyły się w ten sam sposób, ale w ogólnym obrazie kontrast z sukcesami działań związkowych przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych był ewidentny. Ronald Reagan, a szczególnie Margaret Thatcher, nie mogliby stać się symbolami nowych czasów bez powściągnięcia siły przetargowej związków zawodowych. Jednym z tego skutków była sytuacja, gdy częściowa restrukturyzacja gospodarki łączyła się nie tyle z „końcem pracy” czy nawet odczuwalnym spadkiem tradycyjnych form zatrudnienia, ale inną „kulturą organizacyjną” w nowych branżach. Zbiorowa artykulacja interesów pracowniczych poprzez związki zawodowe, choćby w dynamicznie rozwijającym się w drugiej połowie lat osiemdziesiątych sektorze finansowym, była więc dużo rzadsza niż wśród zatrudnionych w istniejących wcześniej sektorach gospodarki. Tymczasem sektor finansowy promowany był jako model, wzór nowości i lekkości epoki globalizacji, nawet jeśli rosnące zatrudnienie w tym sektorze wciąż ustępowało temu w przemyśle. Dla przykładu w USA, w marcu 2013 r., w szeroko rozumianym sektorze finansowym zatrudnionych było 7,84 mln osób, a w wytwórczości 11,98 mln (mimo gwałtownego spadku zatrudnienia w pierwszej dekadzie XXI wieku), w dodatku do 5, 8 mln w budownictwie i 819 tys. w górnictwie i wydobywaniu.²⁸

Inną kluczową kwestią, będącą także częścią tła porażek pracowników w konfliktach zbiorowych, był powrót masowego bezrobocia. Jeśli cokolwiek odróżnia strukturę zatrudnienia państw rozwiniętych lat boomu gospodarczego po II wojnie światowej, w porównaniu z dekadami po pierwszym powojennym globalnym kryzysie lat siedemdziesiątych, to przede wszystkim będzie to właśnie fenomen masowego bezrobocia. Restrukturyzacja zatrudnienia miała bowiem miejsce już w czasach boomu, ale z powodu sytuacji bliskiej pełnemu zatrudnieniu nie stanowiło

²⁷ Problem niskowej tendencji stopy zysku i jej przejawiania się w ostatnich dekadach w gospodarce światowej przekonująco opisuje Ch. Harman. Patrz: Ch. Harman, *Kapitalizm zombi...*, s. 278–330.

²⁸ United States Department of Labour, Bureau of Labor Statistics Data, <http://www.bls.gov/iag/tgs/iag50.htm#about>, <http://www.bls.gov/iag/tgs/iag31-33.htm>, <http://www.bls.gov/iag/tgs/iag23.htm>, <http://www.bls.gov/iag/tgs/iag21.htm> (dostęp: 31.05.2013).

to istotnego problemu społecznego. Np. w Brytanii, w latach 1911–1961 liczba pracowników umysłowych wzrosła o 147%, a fizycznych tylko o 2%. W 1936 r. 6% zatrudnionych pracowało w przemyśle tekstylnym, a 5% w górnictwie, natomiast w 1976 r. odpowiednio tylko 2,3 i 1,5%. W 1947 r. zatrudniano 703,9 tys. górników, w latach 1983/1984 już tylko 191,5 tys. Zatrudnienie w górnictwie brytyjskim najbardziej spadło nie w czasach rządów M. Thatcher, ale w latach sześćdziesiątych XX wieku: z 602,1 tys. w 1960 r. do 287,2 tys. w latach 1970–1971. Pamiętajmy jednak, że jeszcze w latach 1973–1974 stopa bezrobocia w Brytanii wynosiła zaledwie 2% (średnia dla lat 1945–1965 wynosiła 1,8%). Tymczasem w czasie strajku górniczego lat 1984–1985 bezrobocie sięgało już blisko 11%.²⁹ Nawet po spadku miejsc pracy w górnictwie o ponad połowę w latach sześćdziesiątych górnicy wciąż byli grupą mającą kluczową rolę w zbiorowych stosunkach pracy, przyczyniając się strajkami w latach 1972–1974 najpierw do załamania polityki płacowej rządu E. Heatha, a następnie jego porażki wyborczej.

Powrót zjawiska masowego bezrobocia mógł wpływać na „prekaryzację” zatrudnienia w pewnych branżach, opartych na pracy niewykwalifikowanej, niewymagającej długich lub/i kosztownych szkoleń. Dotyczy to w dużej mierze ludzi młodych, wśród których stopa bezrobocia – szczególnie w latach kryzysu po 2008 r. – zwykle wyraźnie przekracza jej przeciętny poziom³⁰. Nawet jeśli nie ma podstaw do odnoszenia tego zjawiska do całości zatrudnienia – dodajmy, coraz bardziej opartego na pracownikach *wykwalifikowanych* – istnienie tego typu nisz potęguje poczucie słabości i obniża bezpieczeństwo socjalne wszystkich pracujących. Dotyczy to także pracowników rozszerzającego się sektora publicznego, szczególnie, że wzrost zatrudnienia w tym sektorze idzie w parze z jego częściową komercjalizacją, segmentaryzacją odpowiedzialności i tym samym wzro-

²⁹ E. Hopkins, *The Rise and Decline of the English Working Classes: 1918–1990, A Social History*, New York 1991, s. 122–128; J. Goodman, *United Kingdom*, [in:] A. Trebilcock (ed.), *Towards social dialogue: tripartite cooperation in national economic and social policy making*, International Labour Organisation, Geneva 1994, s. 277; Her Majesty Stationary Office, *Historical Abstract of Labour Statistics, Year Book of Labour Statistics*, Department of Employment Gazette, December 1978, April 1979 [za:] S. Jeffreys, *Stiking into the 1980s – modern British trade unionism: its limit and potential*, „International Socialism Journal”, nr 5, London 1979, s. 6–7; P. Jachowicz, *Strajk górników brytyjskich w latach 1984–1985*, Warszawa 2002, s. 166.

³⁰ Według danych eurostatu, przeciętna stopa bezrobocia wśród ludzi młodych (poniżej 25 lat) wynosiła 22,8% w 2012 r. w porównaniu do 10,5% wśród ogółu zatrudnionych. Patrz: Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics (dostęp: 31.05.2013).

stem nacisku na zatrudnionych. Co więcej, przy istnieniu masowego bezrobocia rośnie także ryzyko nieprzestrzegania przez pracodawców zawartych umów. W Polsce zjawisko to jest dużo powszechniejsze niż formalna zmiana sposobu zatrudnienia. W 2010 roku inspektorzy pracy przeprowadzili 168 kompleksowych kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy przy wypłacie wynagrodzeń i innych świadczeń ze stosunku pracy u 1563 pracodawców. W kontrolowanych zakładach zatrudnionych było prawie 129,6 tys. pracowników. Brak wypłaty należnego ekwiwalentu za urlop oraz wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych stwierdzono odpowiednio u 39 – 38% skontrolowanych pracodawców. Ponad jedna trzecia kontrolowanych pracodawców nie wypłacała pracownikom wynagrodzenia za pracę, a co czwarty kontrolowany – nie przestrzegał terminu wypłaty wynagrodzenia. Najgorzej było tam, gdzie pracownicy mają najmniejszą zdolność do zbiorowego oporu wobec takich praktyk, czyli w małych zakładach do 49 zatrudnionych (47% ukaranych). Zakłady zatrudniające ponad 200 pracowników stanowiły tylko 4% ukaranych³¹.

Innym aspektem tego problemu jest globalne upowszechnienie się pracy studentów. Przyczyną tego są rosnące koszty utrzymania w wyniku wprowadzania i podnoszenia czesnego oraz innych ponoszonych przez studentów opłat. By podać tylko kilka danych przedstawianych przez K. Doogana: w USA, w 2003 r., pracowało aż 70,2% studentów (48% w niepełnym, a 22,2% w pełnym wymiarze godzin), w Kanadzie liczba pracujących studentów (w wieku 20–24 lat) wzrosła w latach 1976–2004 o 173%, a w Danii studenci stanowią 7,5% całości siły roboczej (i 34% pracowników tymczasowych)³².

Na ogólne postrzeganie problemu wpływają także stałe próby zwiększenia marginesu zysków (szczególnie w czasie kryzysu) poprzez ograniczanie zbiorowych i indywidualnych uprawnień pracowniczych. Działania te mają zarówno bezpośredni wpływ ekonomiczny na zainteresowanych, jak i umacniają dominującą ideologię, także na obszarze globalizacji i pracy. Według raportu Europejskiego Instytutu Związków Zawodowych dotyczącego okresu od stycznia 2010 r. do lutego 2012 r., w tym czasie ogłoszono lub/i wprowadzono zmiany w prawie pracy w 24 spośród 27 państw członkowskich Unii Europejskiej. Zmiany te dotyczyły zasadniczo czterech obszarów stosunków pracy: negocjacji zbiorowych (w tym ich

³¹ Państwowa Inspekcja Pracy, Biuletyn Informacji Publicznej, Sprawozdanie GIP z działalności PIP w 2010 r., s. 71, http://www.pip.gov.pl/html/pl/sprawozd/10/spraw_10.htm (dostęp: 31.05.2013).

³² K. Doogan, s. 162–163.

decentralizacji), zasad zwolnień indywidualnych i grupowych, organizacji czasu pracy i zasad zawierania nietypowych umów (w tym wprowadzenie nowych rodzajów umów (14 państw), w szczególności dla młodych pracowników (10 państw)). Na przykład w Grecji wprowadzono w tym czasie nowy rodzaj umowy: „umowę dla młodych”. Charakteryzowała się ona płacą minimalną o 20% niższą niż wcześniej przewidziana dla pierwszej pracy, dwuletnim okresem próbnym, brakiem jakichkolwiek świadczeń socjalnych ze strony pracodawcy oraz brakiem prawa do zasiłku dla bezrobotnych po utracie pracy³³.

Podsumowanie

Nie można mówić na podstawie danych empirycznych o „nowym kapitalizmie” czasu globalizacji opartym na przewrocie w stosunkach pracy i formach zatrudnienia. Po części jest to konstrukcja ideologiczna towarzysząca teoriiom globalizacji w wersji apologetycznej. Jednak wyjaśniając jej powszechność można wskazać na czynniki obiektywne, gdzie ograniczone zmiany w strukturze i sposobie zatrudnienia działają na zbiorową wyobraźnię w czasie kryzysu gospodarczego i masowego bezrobocia. Przy tym oczywiste jest, że to nie rzeczywiste lub domniemane zmiany utożsamiane z globalizacją gospodarki (relokacja, deindustrializacja, „gospodarka oparta na wiedzy”) są przyczyną bezrobocia. Zasadniczy powód powszechnego oddźwięku polityki teorii globalizacji w odniesieniu do pracy jest jednak subiektywny – poczucie bezsilności z powodu porażek zorganizowanego świata pracy w ostatnich dekadach, braku alternatywy wobec ideowo-politycznej wizji postępującej kapitalistycznej globalizacji (tradycyjne partie pracownicze generalnie przyjęły obowiązujący paradygmat), trudności z zakorzenieniem związków zawodowych w nowych branżach wpływające na poczucie atomizacji w stosunkach pracy. Historia ruchów pracowniczych, jak i teraźniejsze konflikty w stosunkach pracy pokazują jednak, że nie jest to jednostronny i nieodwracalny trend.

³³ S. Clauvaent, I. Smömann, *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*, European Trade Union Institute, Working Paper, 04.2012, <http://www.etui.org/content/download/5748/56169/file/WP+2012+04+Web+version.pdf>

STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy problemu teoretyczno-politycznego splotu istniejącego w odniesieniu do traktowania relacji globalizacji i pracy. Definicja pojęcia globalizacji nie jest możliwa bez odniesienia do jego zakorzenienia wykraczającego poza oparcie o dane empiryczne. To samo dotyczy problemu relacji globalizacji i pracy. Zarówno w wersji apologetycznej, jak i krytycznej, mamy do czynienia z jednostronną ekstrapolacją zachodzących częściowo zmian niosącą zniekształcony obraz całości. Teoria staje się tym samym bezpośrednio zrośnięta z jej politycznym przekazem.

Filip Ilkowski

GLOBALIZATION AND THE WORK – THE POLITICS OF THEORY

The article is about a problem of the theoretical-political nexus existing in a connection to the treatment of globalization and work relations. A definition of the concept of globalization is not possible without connecting it to its deep-roots transcending a base on an empirical data. The same is with the problem of the globalization and work relations. Both in an apologetic and in a critical version we see one-sided extrapolation of partly-existing changes carrying distorted picture of the totality. And with it the theory becomes directly fused with its political message.

KEY WORDS: *globalization, work, politics, theory, critique*

Bibliografia

- M. Castells, *Spółeczeństwo sieci*, Warszawa 2007.
P.H. Dębiński, *Globalizacja – wyzwanie i szansa*, [w:] J. Klich (red.), *Globalizacja*, Kraków 2001.
K. Doogan, *New Capitalism? The Transformation of Work*, Cambridge, Malden 2009.
A. Gorz, *Adieux au prolétariat: Au-delà du socialisme*, Paryż, Galilée 1980.
M. Hardt, A. Negri, *Imperium*, Warszawa 2005.
Ch. Harman, *Kapitalizm zombi. Globalny kryzys i aktualność myśli Marksa*, Warszawa 2011.
F. von Hayek, *Konstytucja wolności*, Warszawa 2006.
P. Hirst, G. Thompson, *Globalization in Question: the International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge 2009 [1996].

- E. Hopkins, *The Rise and Decline of the English Working Classes: 1918–1990, A Social History*, New York 1991.
- P. Jachowicz, *Strajk górników brytyjskich w latach 1984–1985*, Warszawa 2002.
- H. Marcuse, *Człowiek jednowymiarowy. Badania nad ideologią rozwiniętego społeczeństwa przemysłowego*, Warszawa 1991.
- L. Panitch, S. Gindin, *The Making of Global Capitalism. The Political Economy of American Empire*, London, New York 2012.
- J. Rifkin, *Koniec pracy. Schyłek siły roboczej na świecie i początek ery postrynkowej*, Wrocław 2003.
- J. A. Scholte, *Globalizacja. Krytyczne wprowadzenie*, Sosnowiec 2006.
- R. Sennett, *Kultura nowego kapitalizmu*, Warszawa 2010.
- G. Standing, *The Precariat: the New Dangerous Class*, Bloomsbury 2011.

ZBIGNIEW SIEMIĄTKOWSKI

*Wywiad a władza: wywiad cywilny
w systemie sprawowania władzy politycznej*Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR,
Warszawa 2009, 421 ss.

(Andrzej Piątkowski)

RECENZJE

Badanie świata służb specjalnych, a zwłaszcza wywiadu i kontrwywiadu, nie jest zadaniem łatwym ani dającym proste odpowiedzi. Jednakże zgłębianie tych zagadnień jest niezmiernie ciekawe zarówno dla autora, jak i czytelnika. Nie inaczej jest w przypadku publikacji Zbigniewa Siemiątkowskiego, dotyczącej pracy wywiadu cywilnego w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Wśród i tak nielicznych publikacji na temat służb specjalnych, książki o stricte naukowym charakterze są w Polsce rzadkością i choćby z tego względu omawiana praca zasługuje na uwagę. Warto jednak dodać, że w przeciwieństwie do niektórych pozycji na temat służb, ta nie kon-

centruje się jedynie na formalno-prawnych aspektach ich działania, ale uwzględnia wszystkie te czynniki, które sprawiają, że tematyka ta jest interesująca nie tylko dla badaczy, ale i dla szerokiej rzeszy czytelników.

Jak podkreśla sam autor, celem jego badań było ukazanie roli i miejsca wywiadu cywilnego, czyli I Departamentu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w systemie instytucji władzy PRL. Ponadto zdecydował się on na bardzo trudny krok, polegający na ukazaniu pracy wywiadu zarówno z perspektywy jego pracowników i szefów, jak też od strony użytkowników dostarczanych przez niego informacji, czyli decydentów najwyższego szczebla

politycznego. Dzięki temu zabiegowi Z. Siemiątkowskiemu *de facto* udało się zawrzeć dwie publikacje w jednej. Obok ukazania roli wywiadu w systemie politycznym PRL, autor w wielu miejscach ukazuje, jaki wpływ miały dostarczane przez ten wywiad informacje na decyzje podejmowane przez polityków PRL, zarówno związane z bezpieczeństwem państwa, jak i gospodarką czy zagadnieniami społecznymi. Inaczej mówiąc, publikacja dostarcza wartościowych informacji nie tylko na temat pracy wywiadu, lecz także mechanizmów polityki państwa w minionej epoce.

Struktura pracy składa się z siedmiu rozdziałów, które przedmiotowo można by ująć w dwie grupy. Rozdziały I, II, III i IV w sposób ogólny odnoszą się do zagadnień związanych z wywiadem i władzą, zarówno w PRL, jak i w naukach o służbach specjalnych w ogóle (w rozdziale I). Natomiast rozdziały V, VI i VII opisują wywiad cywilny w konkretnych okresach PRL, zdefiniowanych w publikacji jako „gomułkowska stabilizacja”, „gierkowska dekada sukcesów” i „ostatnia dekada Polski Ludowej”. Zaletą takiej struktury pracy jest przedstawienie czytelnikowi historii wywiadu PRL i jego relacji z władzą po uprzednim zapoznaniu go ze specyfiką tej instytucji, jej doktryną, organizacją oraz zadaniami. Dzięki temu zabiegowi, książka jest przystępna

dla osób, które nie mają teoretycznej wiedzy o służbach specjalnych i mogłyby poczuć się zagubione w specyficznej terminologii i opisach zawartych w „historycznej” części pracy. W tym miejscu warto podkreślić, że autor niechętnie stosuje, przyjęte w polskiej nauce, pojęcie „służb specjalnych”, używając zamiast niego określenia „służby tajne”. Nie można odmówić pewnej racji temu zabiegowi, gdyż nawet wewnątrz hermetycznego i odbiegającego od norm administracji państwowej świata służb specjalnych, wywiad jest służbą szczególną, której specyfika wyróżnia się na tle pozostałych „specjalnych” instytucji.

Szczególną uwagę w swojej pracy Z. Siemiątkowski poświęcił sprawom kadrowym wywiadu cywilnego, ale też samej władzy PRL. Przy czym, nie chodzi tu bynajmniej o kwestie rozwiązań instytucjonalno-prawnych w tym zakresie, ale o nieformalne relacje pomiędzy szefami i oficerami wywiadu oraz czołowymi politykami tamtego okresu, mające często daleko idące konsekwencje dla samego wywiadu, jak i całego państwa. Przytaczając słynną sentencję Józefa Stalina, autor opatruje jeden z podrozdziałów tytułem „Kadry decydują o wszystkim” i opisuje w nim wysokie standardy, jakie według założeń Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej powinni spełniać kandydaci na przyszłych

oficerów wywiadu. Tym niemniej, zapoznając się z dalszymi rozdziałami, można odnieść wrażenie, że zdaniem autora zasada ta była stosowana raczej jako wyjątek niż reguła, w szczególności w stosunku do oficerów wyższego szczebla i szefów służb. „To kwestie polityczne”, zdaje się mówić Z. Siemiątkowski, jak eufemistycznie można nazwać osobiste interesy elit rządzących PRL, które miały równy, jeśli nie większy niż względy merytoryczne wpływ na obsadę kadrową wywiadu. Dodatkowo wywiad, jak i całe MSW, wzorem Związku Radzieckiego, miał olbrzymi wpływ na politykę wewnętrzną państwa i był jej aktywnym uczestnikiem. Nie może więc dziwić fakt, że funkcjonowanie wywiadu w PRL było do pewnego stopnia uzależnione od wyników walk najpotężniejszych frakcji wewnątrz PZPR, a zwłaszcza Mieczysława Mocząra i Franciszka Szlachcica. Dlatego też za cenne należy uznać działania Z. Siemiątkowskiego mające na celu opisanie relacji wywiadu cywilnego z władzami PRL przez pryzmat „walk frakcyjnych” wewnątrz partii. W powyższym kontekście szczególnie ciekawe jest zakończenie pracy, w którym autor opisuje transformację wywiadu po 1989 r. i proces kształtowania się relacji z nowymi, demokratycznymi władzami Polski.

Pozytywnie należy także ocenić realistyczne podejście autora do

wiarygodności materiałów badawczych na temat służb specjalnych. Mimo że głównym źródłem wiedzy o pracy wywiadu PRL są wspomnienia jego pracowników oraz odtajnione dokumenty archiwalne znajdujące się w zasobach Instytutu Pamięci Narodowej, Z. Siemiątkowski nie podchodzi do nich bezkrytycznie. We wstępie do publikacji wyraźnie zaznacza, iż zwłaszcza relacje oficerów wywiadu należy traktować z dużym dystansem i zasadę tę stosuje praktycznie aż do końca swoich rozważań. Tym, co zwraca uwagę, jest chęć autora do zachowania bezstronności w opisanych przez siebie wydarzeniach. W miejscach, w których źródła dostarczają sprzecznych informacji, zwłaszcza na temat pobudek działania najważniejszych polityków PRL i wynikających z tego działań, Z. Siemiątkowski stara się przytoczyć racje wszystkich stron konfliktu, pozostawiając czytelnikowi ocenę wiarygodności przedstawionego biegu zdarzeń. Biorąc pod uwagę, że znakomita większość przytoczonych przez autora relacji byłych pracowników wywiadu cywilnego jest trudna lub niemożliwa do weryfikacji, jego powściągliwość w przyznawaniu racji którejkolwiek stronie jest więcej niż uzasadniona.

Czy Z. Siemiątkowskiemu udało się zrealizować cel, jakim było ukazanie roli i miejsca wywiadu cywilnego w systemie instytucji władzy

PRL? Wydaje się, że tak, mimo znacznego stopnia trudności tego zadania. Jak można było domniemywać, przystępując do lektury recenzowanej publikacji, zarówno rola, jak i miejsce wywiadu wśród organów władzy PRL, znacznie zmieniały się na przestrzeni lat, pod wpływem wydarzeń politycznych i społecznych, które wstrząsały Polską Ludową. Nie przypadkowo tytuły rozdziałów historycznych zawierają nazwiska kolejnych pierwszych sekretarzy Komitetu Centralnego PZPR. To właśnie ich osobowość, cele polityczne i relacje z pozostałymi członkami tego kolegiального organu miały decydujący wpływ na kierunki polityki państwa, w tym także na zadania stawiane wywiadowi. Zdaniem autora miał on najsilniejszą pozycję podczas obecności w KC Franciszka Szlachcica, co odpowiadało zaufaniu, jakim Edward Gierek darzył byłego szefa MSW. Wraz z upadkiem tego pierwszego, zdaniem Z. Siemiątkowskiego, pozycja wywiadu uległa wyraźnemu osłabieniu i nigdy nie odzyskał on swojego znaczenia z tego okresu. Niepowodzeniem zakończyła się także próba „wkupienia

się” w łaski nowych demokratycznie wybranych władz. Wspierając Lecha Wałęsę, służby specjalne nowej Polski na chwilę odzyskały swoje wpływy, jednak wraz z jego upadkiem, zostały ostatecznie sprowadzone, w ocenie autora, do roli „służb informacyjnych”.

Reasumując, książka jest godna polecenia zarówno politologom, historykom, jak i osobom które są zafascynowane światem służb specjalnych. Wydaje się jednak, że lektura omawianej publikacji przyniesie największą korzyść tej pierwszej grupie. Historyczne opisy funkcjonowania służb specjalnych PRL są w Polsce dostępne, choć nie w zatrważającej liczbie, natomiast politologiczne analizy tego zagadnienia są niezwykle rzadkie i nie zawsze tak dobrze przedstawione, jak w pracy „Wywiad a władza”. Z tego też powodu z tą publikacją powinni się zapoznać nie tylko naukowcy zainteresowani szeroko pojętym bezpieczeństwem państwa, ale i ci, którzy badają relacje instytucjonalne zarówno w PRL, jak i we współczesnej Polsce.

Andrzej Piątkowski

MACIEJ HARTLIŃSKI (RED.)

Przywództwo polityczne w Polsce i na świecie

Seria edytorska: „Forum Politologiczne”

Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu
Warmińsko-Mazurskiego, tom 15,
Olsztyn 2013, 371 ss.

(Tadeusz Bodio)

RECENZJE

W debatach naukowych ostatnich lat coraz częściej przewija się myśl o potrzebie intensyfikacji badań nad przywództwem politycznym. Kwestię tę sygnalizowali m.in. uczestnicy panelu poświęconego przywództwu politycznemu na II Kongresie Politologii w Poznaniu (wrzesień 2012). W rezultacie kilka miesięcy później, 7 lutego 2013 roku została utworzona w Polskim Towarzystwie Nauk Politycznych sekcja „Przywództwo polityczne”. Decyzja Zarządu PTNP o utworzeniu tej sekcji wychodzi na przeciw potrzebom środowiska politologicznego. Nadaje ona znaczącą rangę badaniom nad przywództwem politycznym oraz tworzy wyjściowe warunki dla budowy infrastruktury instytucjonalnej, także współpracy i integracji wysiłków badawczych tych naukowców, którzy swoją uwagę

koncentrują na problematyce władzy, przywództwa i elit politycznych.

Recenzowana praca – jak sygnalizuje jej redaktor naukowy dr Maciej Hartliński – jest swoistą kontynuacją inicjatywy, która legła u podstaw utworzenia sekcji PTNP i dodajmy – pierwszą publikacją w jej ramach. Tym bardziej należy docenić prezentowaną książkę, która stanowi ważny głos autorów w dyskusji nad istotnymi kwestiami z obszaru przywództwa politycznego.

Lektura pracy prowadzi do generalnego wniosku, że zawarte w niej opracowania wzbogacają krajową i nie tylko, refleksję nad fenomenem przywództwa politycznego. Stąd pod adresem redaktora naukowego kieruję słowa uznania za inicjatywę i trud włożony w realizację projektu naukowego. Maciej Harliński jest także autorem

niedawno wydanej i interesującej książki pt. *Przywództwo polityczne. Wprowadzenie* (Olsztyn 2012, ss 182). Biorąc pod uwagę zaangażowanie innych pracowników naukowych Instytutu Nauk politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w badania nad modelami przywództwa i elit politycznych w krajach WNP, Kaukazu Południowego czy Afryki, trzeba ze satysfakcją stwierdzić, że Ośrodek Olsztyński coraz wyraźniej zaznacza swoją obecność w realizacji tego rodzaju projektów na mapie politologicznej Polski.

Koncepcja prezentowanej pracy jest przejrzysta i poprawna. Zaskakuje rozmach projektu badawczego, w którym uczestniczyło 20 autorów, od profesorów po młodych pracowników nauki, reprezentujących 14 krajowych ośrodków politologicznych. Jej redaktor naukowy podjął znaczący wysiłek, aby praca nie była zbiorem artykułów, a raczej spełniała wymogi monografii zbiorowej, w której jest myśl przewodnia, „spinająca” wszystkie opracowania.

Z lektury pracy wyraźnie wynika, że na jej strukturę składają się trzy części tematyczne. Pierwsza zawiera rozdziały po walorach teoretyczno-metodologicznych, druga – uwzględnia różne interpretacje do przywództwa politycznego w Polsce, trzecia – koncentruje się na najważniejszych cechach modeli przywództwa w wybranych krajach. Wyróżnione części są komplementarne, ujawniają właściwy układ treści. Choć wydaje się, że strukturę pracy można nieco udoskonalić m.in. poprzez zmianę kolejności prezentowanych opracowań w jej czę-

ści pierwszej. Owa zmiana polegałaby na potraktowaniu artykułu poświęconego kierunkom badań nad przywództwem politycznym jako wyjściowego i wprowadzającego Czytelnika w różnorakie teoretyczne konteksty przywództwa politycznego.

Wstęp do pracy napisany przed redaktora naukowego odzwierciedla podstawowe przesłanie wydania publikacji i charakteryzuje zawartość treściową pracy.

Pierwszy z artykułów w pierwszej części pracy jest autorstwa **Jerzego Sielskiego**. Autor, znany badacz problematyki przywództwa politycznego, podjął udaną próbę wyjaśnienia takich komponentów przywództwa jak charyzma i prestiż. Co cenne, rozważania teoretyczne znajdują swoją egzemplifikację w badaniu formatu polskich polityków przez pryzmat wyróżnionych komponentów. W następnym opracowaniu **Agnieszka Turska-Kawa** koncentruje uwagę na zagadnieniu fundamentalnym, które w istocie konstytuuje przywództwo polityczne, a więc specyfice interakcji przywódcy z jego zwolennikami. Interesująco charakteryzuje przywództwo relacyjne w istocie jest punktem wyjścia dla budowy różnych koncepcji czy też typologii przywództwa politycznego. Równie interesujący jest rozdział **Przemysława Żukiewicza** (autora niedawno wydanej i bardzo wartościowej książki pt. *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011) poświęcony próbie rozstrzygnięcia ważnego metodologicznie dylematu, a dotyczącego tego, czy każdy prezydent jest przywódcą. Autor definiuje także przywództwo prezydenckie. Włącza-

jąc się w ten nurt rozważań prezentując pogląd, że z faktu pełnienia stanowiska prezydenta jeszcze nie wynika jego przywództwo (nie każdy prezydent czy premier jest faktycznym przywódcą, podobnie jak nie trzeba być prezydentem czy premierem, aby być przywódcą). Z kolei prezydent, który swoimi działaniami zyskuje na miano przywódcy staje się mężem stanu (łąającym walory dobrego prezydenta i przywódcy). **Paweł Worońiecki** deliberuje nad przywództwem dyskursywnym i jego obecnością w środkach masowego przekazu. Swoje badania opiera na koncepcji elit symbolicznych, trafnie identyfikuje warunki przywództwa dyskursywnego. Badania przywództwa oligarchicznego stanowią domenę **Radosława Mińskiego**. Opracowanie jest przykładem solidnej analizy koncepcji Roberta Michelsa. Ostatni w tej części artykuł **Macieja Hartlińskiego** stanowi swoiste zwieńczenie pierwszej części pracy, w którym została podjęta próba wyodrębnienia i charakterystyki głównych kierunków badań przywództwa politycznego.

Część drugą otwiera rozdział **Marka Górki**, poświęcony polskiej scenie politycznej, a dokładnie komparatystyce dwóch stylów przywództwa: Donalda Tuska i Jarosława Kaczyńskiego. Autor ujawnia mechanizmy rywalizacji politycznej między tymi politykami oraz kreśli ich profile psychopolityczne. Podkreśla, że liderzy prowadzą spór w sferze wizerunkowej, poważnie marginalizując treści programowe, a wyborcę sprowadzając nierzadko do biernego obserwatora. **Sebastian Paczos** natomiast po-

dejmuje próbę rekonstrukcji modelowych założeń przywództwa partyjnego na przykładzie Prawa i Sprawiedliwości. Ujawnia osobliwości personifikacji przywództwa w tej partii. Stara się wnikać w cechy osobowościowe lidera partii. Dany wątek w pewnym sensie kontynuuje **Paweł Szmidt**, koncentrując swoją uwagę na analizie wystąpień sejmowych Jarosława Kaczyńskiego w VI kadencji. Z badań m.in. wynika, że najczęściej polityk ten wypowiada się na temat stanu demokracji w Polsce i łamania praw opozycji. Z kolei **Krzysztof Kowalczyk** przybliża biografię i styl przywództwa partyjnego Marka Jurka. W swoich badaniach umiejętnie korzysta z narzędzi psychopolitycznych. Podziela pogląd autora, że jest to polityk, który działalnością dowiódł, że etyka, sięgająca swoimi korzeniami polskiego romantyzmu czasu zaborów, zajmuje szczególne miejsce w jego myśleniu i działaniu politycznym. Ujawniło się to m.in. w rezygnacji M. Jurka z funkcji wicemarszałka sejmu. Warto zauważyć, że na polskiej scenie niewielu jest polityków gotowych przedkładać wartości ponad stanowiska i apañe. **Andrzej Chodubski** przybliża mało rozpoznany problem przywództwa w życiu organizacji polonijnych. Autor trafnie podkreśla rolę i znaczenie przywództwa w życiu polonijnym, wskazuje, że jego format, w tym siła osobowości nierzadko decyduje o aktywności i jakości funkcjonowania organizacji rozproszonych po świecie. Jest to opracowanie unikalne w literaturze krajowej, inspirujące do przeprowadzenia pogłębionych badań tej tematyki, ważnej także praktycznie.

Trzecia część pracy poświęcona jest wybranym aspektom przywództwa w skali międzynarodowej. Agnieszka Nitszke podejmuje trudną i mało zbadaną i kontrowersyjną kwestię przywództwa politycznego w Unii Europejskiej. Badania zostały przeprowadzone rzetelnie, zaś sformułowane wnioski mają walory diagnostyczne. Są także dobrą inspiracją dla „europeistów” w pogłębionych badaniach nad instytucjonalną specyfiką przywództwa w Unii. **Małgorzata Sikora-Gaca** podejmuje próbę przybliżenia modelu przywództwa politycznego w Mołdawii, ujawnia także związki między elitami politycznymi i biznesowymi. Autorka słusznie podkreśla, że poczynając od rozpadu ZSRR transformacja tego państwa to czas nieustannej walki i poszukiwań optymalnego modelu przywództwa w Mołdawii. Na tle prezentowanych problemów badawczych wyróżnia się także opracowanie **Marcina Chełminiaka**, poświęcone roli kobiet w polityce. W istocie opracowanie to otwiera cykl wartościowych opracowań o przywództwie kobiet w polityce. Rozdział pracy M. Chełminiaka napisany na bazie założeń feministycznej teorii stosunków międzynarodowych, przeciwstawia się stereotypowemu postrzeganiu roli kobiet w polityce. Artykuł autora można uznać za znaczący głos w nabierającej w kraju debacie dotyczącej udziału kobiet w życiu publicznym. W kolejnym rozdziale **Ewelina Kancik** koncentruje swoją uwagę na przywództwie kobiet w Europie, które zwyciężyły w wyborach prezydenckich. Tekst jest słuszną pochwałą dla kobiet – przywódc

czyń ze względu na styl sprawowania władzy i praktyczne dokonania. **Liana Hurska-Kowalczyk** przybliża fenomen przywództwa Julii Timoszenko, kontrowersyjnej, mającej swoich zwolenników i przeciwników. Można tylko dodać, że dalszą biografią polityczną Timoszenko piszą konsekwencje wydarzeń na EuroMajdanie. Dany wątek tematyczny kontynuuje Przemysław Piotrowski, który bada i szkicuje portret przywództwa politycznego „Żelaznej Damy” -Margaret Thatcher. Trzeba podkreślić, że rozdziały poświęcone roli kobiet w polityce oraz konkretnym studiom stylów przywództwa politycznego kobiet istotnie kompensuje deficyt krajowych badań w danym zakresie. Kolejne rozdziały poświęcone jest przywództwu w Portugalii. **Katarzyna Cieszyńska** charakteryzuje styl sprawowania władzy prezydenta Jorga Sampaio – przeciwnika reżimu Salazara (lata 1996–2004). Styl ten określa jako koncyliacyjny, „prezydentury otwartej”. Natomiast **Piotr Podemski** koncentruje uwagę na ewolucji modelu przywództwa politycznego we Włoszech. Jest to analiza krytyczna i konstruktywna, ujawniająca źródła falujących kryzysów przywództwa w tym kraju. Diagnozuje przyczyny tej sytuacji i formułuje rekomendacje. Ostatni z rozdziałów napisany przez **Arkadiusza Żukowskiego** poświęcony jest specyfice przywództwa politycznego w Afryce. Autor m.in. wskazuje, że Afryka generalnie cierpi na kryzys przywództwa”, wyjaśnia przyczyny danego stanu rzeczy. Główną uwagę koncentruje na formacie wybitnych przywódców kontynentu – Jana Smutsa (1870–1950)

i Nelsona Mandeli (1918–2013). Opracowanie to jest niezwykle cenne – mieści się w dziewiczym obszarze polskiej politologii. Jego lektura dowodzi, iż potrzebne jest obszerne o komplementarne studium nad przywództwem politycznym w państwach Afryki – miejmy nadzieję, że wyzwanie to podejmie ośrodek badawczy w Olsztynie, od lat prowadzący badania w danym zakresie.

Prezentowane rozdziały książki prezentują zróżnicowaną wartość merytoryczną. Niektóre z nich podejmują mało znaną i nieznaną problematykę z obszaru przywództwa politycznego, jeszcze inne zaskakują wnikliwością analityczną sytuacji w obrębie polskiego modelu przywództwa. Są też teksty nieco słabsze, za to bardzo ambitne.

Prezentowane badania są usytuowane w wielu paradygmatach i prowadzone z różnych perspektyw na-

ukowych. W całości kreślą one, choć wycinkową, to jednak diagnozę kondycji przywództwa w Polsce i w wybranych regionach świata.

Zwraca także uwagę staranność edytorska, wszystkie rozdziały opatrzone są w słowa kluczowe, streszczenia w języku angielskim (brak streszczeń w j. rosyjskim) mają śródtytuły, kończą się wnioskami z badań. Są także opatrzone w bogatą bibliografię.

Konkludując, zawarte w pracy badania mają walory poznawcze i praktyczne. Wnoszą one zauważalny wkład w rozwój przedmiotowych badań. Trudno także nie dostrzec jej walorów dydaktycznych. Książka jest więc godna rekomendacji Czytelnikom, a także wykładowcom prowadzącym zajęcia z przywództwa politycznego.

Tadeusz Bodio

FREDERIC LEMIEUX (RED.)

*International Police Cooperation. Emerging issues,
theory and practice,*Willan Publishing,
Cullompton 2010, 366 ss.

(Bartosz Skłodowski)

RECENZJE

Praca zbiorowa *International Police Cooperation. Emerging issues, theory and practice* pod redakcją naukową Frederica Lemieux stanowi próbę dokonania wszechstronnej interpretacji zjawiska międzynarodowej współpracy służb policyjnych (oraz instytucji im podobnych) w skali bilateralnej, regionalnej oraz globalnej. Wszechstronność rzeczonoj interpretacji objawia się, co zostało zaakcentowane już w tytule, w dokonaniu analizy współpracy policyjnej z perspektywy teoretycznej, z perspektywy przykładów współpracy formacji policyjnych oraz z perspektywy wyzwań i barier dla tej współpracy.

Rozdział pierwszy, autorstwa F. Lemieux, stanowi wprowadzenie do tematyki współpracy policyjnej i porusza zagadnienia związane z konceptualizacją terminu „współpraca policyj-

na”, jej genezą oraz prawem międzynarodowym, instytucjami ponadnarodowymi oraz systemami współpracy policyjnej.

Część pierwsza recenzowanej pozycji (*Current conceptual issues in police cooperation*), składa się z trzech rozdziałów i koncentruje się na teoretycznych aspektach współpracy policyjnej w Europie. Rozdziały składające się na część pierwszą poświęcone są odpowiednio porównaniu bilateralnych oraz multilateralnych instrumentów współpracy policyjnej, modelowi zarządzania współpracą policyjną w UE (z uwzględnieniem różnych perspektyw teoretycznych) oraz interpretacji stałego wzrostu znaczenia Europejskiego Urzędu Policji.

Część druga (*Applied police cooperation: initiatives and limitations*), składająca się z czterech rozdzia-

łów, skupia się na analizie stosunkowo różnorodnych przykładów rozwiązań instytucjonalnych i systemowych służących współpracy policyjnej w Europie i Ameryce Północnej. Rozdział piąty skupia się na analizie powtarzalnych i łatwo adaptowalnych rozwiązań z zakresu współpracy policyjnej na przykładzie szwajcarskiego regionalnego centrum analiz (CICOP). Rozdział szósty analizuje obszar Euroregionu Moza-Ren, jako obszaru stanowiącego swoiste „laboratorium” współpracy policyjnej i sądowej w Unii Europejskiej. Rozdział siódmy analizuje przyjęte w Kanadzie modele zwalczania terroryzmu oraz przestępczości zorganizowanej. Rozdział ósmy skupia się z kolei na przedstawieniu stopniowej zmiany w podejściu Francji do funkcjonowania Europolu.

Część trzecia (*Special issues on international police cooperation*) prezentowanej pracy zbiorowej poświęcona jest wyzwaniom stojącym przed szeroko rozumianą współpracą policyjną na poziomie międzynarodowym. Rozdział dziewiąty przedstawia w tym kontekście współpracę pomiędzy Unią Europejską a USA w zakresie zwalczania terroryzmu. Rozdział dziesiąty poświęcony jest napotykanym wielo przeszkód współpracy policyjnej pomiędzy Chinami a Tajwanem. Rozdział jedenasty poświęcony jest roli współpracy policyjnej w kontekście zagranicznych misji typu *peacebuilding* na przykładzie działań tego typu w Afryce. Rozdział dwunasty koncentruje się na roli współpracy formacji policyjnych oraz wojskowych w trakcie zagranicznych interwencji huma-

nitarnych (na przykładzie Wysp Salomona oraz Timoru Wschodniego).

Część czwarta (*Accountability and effectiveness in police cooperation*) poświęcona jest czynnikom stanowiącym bariery dla rozwoju efektywnej współpracy policyjnej. Rozdział trzynasty skupia się na roli instytucji międzynarodowych w zapewnianiu efektywnej współpracy policyjnej. Rozdział czternasty dokonuje z kolei oceny efektywności międzynarodowych działań podejmowanych przez amerykańską agencję DEA. Rozdział piętnasty prezentuje problematykę modeli zarządzania oraz odpowiedzialności za działania policyjnych instytucji państwowych oraz quasi-policyjnych podmiotów prywatnych. Wieńczący prezentowaną pracę rozdział szesnasty dotyczy etycznych aspektów realizacji współpracy międzynarodowej przez formacje policyjne.

Struktura prezentowanej pozycji koresponduje z jej tematem, jest przemyślana oraz logicznie podzielona na cztery części. Na uwagę zasługuje również dołączenie do recenzowanej publikacji indeksu, spisu tabel, schematów oraz wykazu skrótów, a także bardzo bogatej bibliografii odnoszącej się do tematyki funkcjonowania różnorodnych formacji policyjnych i ich międzynarodowej współpracy.

Największym atutem prezentowanej pracy zbiorowej jest zawarta w niej wszechstronna analiza różnorodnych form współpracy policyjnej. Po pierwsze w recenzowanej publikacji przedstawione są teoretyczne ujęcia wyjaśniające genezę oraz zasady funkcjonowania zarówno współpracy policyjnej, jak i międzynarodo-

wych oraz ponadnarodowych instytucji powołanych w celu jej koordynacji. Prezentowane ujęcia teoretyczne odnoszą się co prawda w przeważającej większości do współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych Unii Europejskiej, jednak wpisują się one w szerszy nurt teorii integracji regionalnej (neofunkcjonalizm, liberalizm międzyrządowy, zarządzanie wielopoziomowe oraz *policy networks*), w związku z czym mogą one stanowić podstawę dla szerszych rozważań.

Rozważania teoretyczne uzupełnione zostały w prezentowanej pracy zbiorowej szeregiem przykładów rozwiązań wykorzystywanych przez współczesne państwa przy współpracy policyjnej. Przykłady te obrazują działanie opisanych w części pierwszej mechanizmów oraz pokazują różnorodność form współpracy policyjnej, obejmujących zarówno współpracę w dalece zintegrowanej Europie Zachodniej, jak i przykłady działań tego typu w krajach anglosaskich, a nawet współpracy pomiędzy Chinami a Tajwanem. Przykłady te obejmują również zarówno klasyczną współpracę policyjną mającą na celu zwiększanie bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i współpracę policji z formacjami militarnymi w trakcie misji stabilizacyjnych i humanitarnych.

Warto zauważyć, iż autorzy poszczególnych rozdziałów zaprezentowali nie tylko przykłady rozwiązań intensyfikujących współpracę policyjną, ale również czynniki stanowiące dla niej bariery. W prezentowanej pracy zbiorowej problemowo analizowane są również zagadnienia takie jak czynniki wpływające na efektywność, odpo-

wiedzialność (*accountability*) struktur i instytucji koordynujących tę współpracę oraz etyczne aspekty wykonywania zadań przez formacje policyjne w warunkach rosnących zależności pomiędzy systemami bezpieczeństwa wewnętrznego poszczególnych państw. Prezentowana praca stara się również odpowiadać na pytanie, dlaczego, pomimo funkcjonowania w Unii Europejskiej rozbudowanego instytucjonalnie systemu współpracy policyjnej, współpraca ta nadal napotyka na pewne wyzwania w zakresie jej efektywności.

Do nielicznych, aczkolwiek istotnych wad prezentowanej publikacji zaliczyć należy brak rozdziału poświęconego interpretacji zjawiska, jakim jest współpraca policyjna, przez najważniejsze nurty teorii integracji regionalnej oraz stosunków międzynarodowych. W wielu rozdziałach (głównie w rozdziale trzecim, czwartym i trzynastym) pojawiają się odesłania do wspomnianych nurtów teoretycznych, jednak opracowanie dodatkowego rozdziału porządkującego wiedzę z tego zakresu zdecydowanie podniosłoby wartość recenzowanej publikacji.

Podsumowując, prace zbiorową *International Police Cooperation. Emerging issues, theory and practice* uznać należy za publikację szczególnie przydatną badaczom analizującym funkcjonowanie służb policyjnych, a w szczególności ich międzynarodową współpracę oraz instytucje służące jej koordynacji. Jest ona o tyle przydatna, iż powstające w Polsce publikacje odnoszące się do praktyki funkcjonowania formacji policyjnych (szcze-

gólnie w kontekście międzynarodowym) opierają się głównie na analizie instytucjonalno-prawnej i często brak w nich rozbudowanej teoretycznej interpretacji prezentowanych zjawisk. Lukę tę wypełnić może z powodzeniem recenzowana praca zbiorowa. Należy również przyjąć, iż w przypadku przetłumaczenia i wydania prezen-

owanej publikacji w języku polskim, mogłoby ona być również wykorzystywana jako podręcznik akademicki dla kierunków takich jak bezpieczeństwo wewnętrzne czy bezpieczeństwo narodowe, w szczególności na studiach II stopnia.

Bartosz Skłodowski

SHAHRBANOU TADJBAKHS
I ANURADHY CHENOYA

Human Security: Concepts and Implications

Routledge, Abingdon, Oxon,
New York 2009, 272 ss.

(Karina Paulina Marczuk)

RECENZJE

Pojmowane tradycyjnie bezpieczeństwo zazwyczaj jest rozumiane jako dotyczące sfery państwa, czyli w głównej mierze jego suwerenności, integralności terytorialnej etc. W tradycyjnym ujęciu, sprowadzającym bezpieczeństwo do kwestii ochrony własnego terytorium przed zagrożeniem (militarnym) ze strony innych państw, brak jednak refleksji nad jednostką ludzką, jej bezpieczeństwem w zwykłym, codziennym życiu, bezpieczeństwem w szkole, pracy, możliwością zaspokojenia podstawowych potrzeb o znaczeniu egzystencjalnym, takich jak dostęp do wody pitnej, żywności, mieszkania, edukacji i innych. We współczesnym świecie tradycyjne konflikty militarne nie wysuwają się już na pierwszy plan, znaczenia nabierają te zagrożenia dla bezpieczeństwa, które dotyczą bardziej ludzi niż państw.

Odmiennej, alternatywnej koncepcji bezpieczeństwa, które za swój podmiot obiera człowieka, poświęcili książkę Shahrbanou Tadjbakhsh i Anuradha Chenoy. Pracę tę zatytułowano *Human Security: Concepts and Implications* (*Bezpieczeństwo jednostki ludzkiej: koncepcje i implikacje*) i wydano nakładem wydawnictwa Routledge. *Human security*, czyli bezpieczeństwo jednostki ludzkiej jest powszechne w nauce zachodniej od lat 90. ubiegłego wieku. Jak wskazuje sama nazwa, za podmiot bezpieczeństwa uważa się człowieka i koncentruje się na zaspokojeniu jego potrzeb w zakresach wąskim (tzw. szkoła kanadyjska *human security*) lub szerokim (tzw. szkoła japońska). W prezentowanej pracy autorzy badają oba nurty *human security*, wyjaśniając to pojęcie oraz koncentrując się na analizie kluczowych zagad-

nień, a także prezentując stanowiska krytyczne wobec bezpieczeństwa jednostki ludzkiej.

Omawiana praca składa się z dwóch zasadniczych części (część pierwsza, czyli „Koncepcje” i druga – „Implikacje”) podzielonych na dziesięć rozdziałów. W pierwszej części autorzy wychodzą od kwestii definicyjnych, analizując w sposób szeroki i wyczerpujący różne propozycje definicji *human security*. Co interesujące, poświęcają również uwagę głosom przeciwnym tej koncepcji, przytaczając opinie krytyczne, często twierdzące, że *human security* jest zbyt szeroką i ogólną koncepcją, by mogło być podstawą teoretyczną do badań akademickich. Szukają również funkcjonalnych powiązań między *human security* i rozwojem społecznym (ang. *human development*). Wreszcie, dokonują próby wyjaśniania, na czym polega różnica między prawami człowieka (ang. *human rights*) a *human security* (co może budzić wątpliwości zwłaszcza, gdy mamy na myśli wąski zakres bezpieczeństwa jednostki ludzkiej). W drugiej części książki skoncentrowano się na badaniu wpływu przesłanek teoretycznych *human security* na różne zagadnienia i problemy: konflikty, rola państwa i jego obowiązki – w tym miejscu trzeba zaznaczyć, że *human security* postrzega państwo jako jedno z potencjalnych zagrożeń

dla ludzi (*sic!*) – interwencje międzynarodowe, pomoc międzynarodowa. Skoncentrowano się zatem na tych płaszczyznach, które mogą powodować szereg napięć na linii władze państw narodowych – postulaty *human security*.

Na szczególną uwagę zasługuje pierwsza część książki, mająca charakter teoretyczny. Cenne i przydatne dla Czytelnika może być zebranie przez autorów wielu różnorodnych koncepcji i poglądów na to, czym jest *human security*. W literaturze przedmiotu pojawiają się liczne propozycje definicji tej koncepcji, a książka Shahrbanou Tadjbakhsh i Anuradhy Chenoya daje ich przegląd. Godne podkreślenia jest również opatrzenie książki licznymi tabelami i wykresami, które w sposób graficzny przybliżają Czytelnikowi badany problem. Z tego względu praca ta, a zwłaszcza pierwsza jej część, może być wykorzystywana również jako materiał dydaktyczny dla studentów kierunków takich jak: bezpieczeństwo narodowe i wewnętrzne, stosunki międzynarodowe, europeistyka czy politologia. Natomiast badacze dostrzegą w niej przydatne źródło, które może stanowić intelektualną inspirację do pogłębionych badań bezpieczeństwa jednostki ludzkiej.

Karina Paulina Marczuk

STANISŁAW SUŁOWSKI (RED.)

*Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego w wybranych państwach*Dom Wydawniczy ELIPSA,
Warszawa 2013, 159 ss.

(Maria Heliodora Ryszkowska)

RECENZJE

Publikacja pt. *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego w wybranych państwach*, pod redakcją prof. dr. hab. Stanisława Sułowskiego, opublikowana przez Dom Wydawniczy ELIPSA w Warszawie w 2013 r., stanowi zbiór opracowań podejmujących zagadnienia problemów bezpieczeństwa, z którymi zmagają się organy odpowiedzialne za ich zwalczanie i zapobieganie im oraz zagadnienia związane z utworzonymi studiami i badaniami nad bezpieczeństwem w wybranych państwach europejskich, w Stanach Zjednoczonych i w Indiach. Autorami poszczególnych rozdziałów są pracownicy naukowi Zakładu Nauki o Bezpieczeństwie w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, specjalizujący się w prezentowanej tematyce.

Profesor dr hab. Stanisław Sułowski, redaktor naukowy prezentowanego opracowania, jest członkiem Komitetu Nauk Politycznych Polskiej Akademii Nauk i pełni funkcję dyrektora Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się m.in. w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki niemieckiej.

Praca zbiorowa, pt. *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego w wybranych państwach* stanowi ważną pozycję wśród naukowych publikacji, szczególnie cenną dla studentów, badaczy i innych osób, które potrzebują przejrzystego i przystępnego wprowadzenia do problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego, rozpatrywanej na podstawie dorobku zagranicznych insty-

tucji ochrony porządku publicznego oraz badań przeprowadzanych w zachodnich i indyjskich ośrodkach badawczych. Publikacja zawiera obszerny zbiór kluczowych terminów i problemów badawczych związanych z tematyką bezpieczeństwa wewnętrznego w wybranych państwach.

Publikację otwiera wstęp, który stanowi krótkie wprowadzenie do problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego, będącej przedmiotem opracowania składającego się z dziesięciu artykułów. Każdy z nich podzielony został na kilka przejrzyście wyodrębniających się części.

We wstępie zaprezentowane jest pokrótce dane państwo oraz charakterystyka różnorodnych zagrożeń i wyzwań dla jego bezpieczeństwa wewnętrznego. Przedstawione jest również rozumienie pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego z perspektywy środowiska politycznego i naukowego tego kraju, a także wpływ czynników historycznych na obecny kształt podejścia władz państwowych do problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego.

Następnie, przedstawione są cywilne i wojskowe podmioty zajmujące się bezpieczeństwem wewnętrznym oraz wiążące je krajowe i międzynarodowe akty prawne. Autorzy wskazują na strukturę powiązań pomiędzy nimi, zwracając uwagę na stopień współpracy oraz występujące spory kompetencyjne i problemy koordynacji działań. Szczególnie podkreślony jest proces dostosowywania przepisów prawnych i rozwiązań organizacyjnych danego państwa do nowych zagrożeń, wyłaniających się w XXI wieku, związa-

nych ze zjawiskiem terroryzmu międzynarodowego.

W trzeciej części zaprezentowane są badania i instytucje naukowe z dziedziny bezpieczeństwa wewnętrznego w wybranym kraju. Autorzy wskazują uczelnie oferujące wykształcenie na poziomie studiów licencjackich, magisterskich bądź doktoranckich w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Przedstawione są również prace naukowo-badawcze w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego prowadzone na państwowych uniwersytetach, w akademiach wojskowych oraz szkołach wyższych policji. Szczególnie podkreślone jest miejsce, jakie zajmuje bezpieczeństwo wewnętrzne w podziale dyscyplin i dziedzin naukowych danego kraju. Autorzy prezentują najważniejsze publikacje naukowe i kluczowych badaczy podejmujących tematykę bezpieczeństwa wewnętrznego w danym kraju.

W zakończeniu, przedstawione są wnioski na temat procesu reorganizacji systemu bezpieczeństwa wewnętrznego wybranego państwa oraz ocena przyjętych rozwiązań koncepcyjno-instytucjonalnych i dydaktycznych w tej dziedzinie.

Każdy artykuł opatrzony jest licznymi odwołaniami do źródeł tekstowych. W większości są to publikacje autorów pochodzących z kraju będącego przedmiotem rozważań, ale wśród nich pojawiają się także opracowania polskich autorów, krajowe i międzynarodowe akty prawne oraz uczelniane witryny internetowe. Poważnym mankamentem jest jednak brak bibliografii na końcu każdego wyodrębnionego tematu. Pomocne dla czytelnika

byłyby choćby wskazówki do dalszej lektury w postaci rekomendacji kilku pozycji z krótkim ich opisem. Brakuje również zbiorczego podsumowania zaprezentowanych opracowań na końcu pracy zbiorowej, które ułatwiłoby porównanie i wyciągnięcie wniosków z przedstawionych podobieństw i różnic w pojmowaniu, badaniu i kształceniu w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego w poszczególnych krajach.

Prezentowana publikacja, pt. *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego w wybranych państwach*, pod redakcją prof. dr. hab. Stanisława Sulowskiego prezentuje doświadczenia różnych krajów w zakresie doskonalenia badań nad bezpieczeństwem wewnętr-

nym, narzędzi gwarantowania bezpieczeństwa wewnętrznego i odpowiedzi na pojawiające się zagrożenia. Praca zbiorowa jest bogatym źródłem informacji na temat instytucji naukowych i organów państwowych związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym w wybranych państwach europejskich, w Stanach Zjednoczonych i w Indiach, prezentując dorobek naukowy zagranicznych uniwersytetów i innych ośrodków badawczych i dostarczając badaczom dziedziny bezpieczeństwa wewnętrznego solidne podstawy do prowadzenia samodzielnych badań w tym obszarze.

Maria Heliodora Ryszkowska

SASHA ISSENBERG

*The Victory Lab: The Secret Science
of Winning Campaigns*Crown Publishing,
New York 2012, 357 ss.

(Piotr Arak)

RECENZJE

Książka Sashy Issenberga to przede wszystkim dobrze napisana i ciekawa historia tego, w jaki sposób analiza danych rozpowszechniła się wśród konsultantów politycznych w Stanach Zjednoczonych i stała się jednym z podstawowych narzędzi walki politycznej¹. Autor książki *The Victory Lab* jest dziennikarzem zajmującym się waszyngtońską polityką dla „Slate”, „Monocle” i „The Boston Globe”. Sama publikacja jest dłuższa, niż mogłoby to wynikać z samej przedstawianej materii. Mniej więcej po dwóch trzecich przeczytanych stron następuje powtórzenie idei i argumentów. Jest to spowodowane tym, że autor chce nie tylko wyjaśnić postępy w rozwoju prowadzenia efektywnych kampanii wyborczych, ale opowiedzieć o losach konsultantów politycznych w ciągu ostatnich 40 lat: kim byli i dlaczego

zajmowali się właśnie tym zagadnieniem. Tak bardzo historyczne podejście wydaje się przesadzone, zwłaszcza że podtytuł dotyczy sekretów wygrywania wyborów w XXI wieku. Warto by było poświęcić więcej miejsca analizie przyczynowo-skutkowej technicznych rozwiązań wykorzystywanych przez specjalistów z USA m.in. analizy ścieżki, opisu wykorzystanych modeli strukturalnych i regresji. Byłaby to wtedy bardziej satysfakcjonująca lektura dla politologa.

Narracja Issenberga dotyczy dwóch przeplatających się tematów: *micro-targeting* – mikro kierowania (czyli analizy klastrowej, segmentacji wyborców i zastosowania dla poszczególnych grup innych metod przekonywania) i *random assignment of treatment* – przydziału losowego, inaczej eksperymentów społecznych (czyli obser-

wowanie zmiany zachowań powodowanej przez zastosowanie innego rodzaju przekazu lub medium w kampanii wyborczej). Mikrokierowanie oznacza wysyłanie przekazu do pojedynczych i małych homogenicznych grup w ramach bazy wyborców. W normalnej strategii na podstawie danych na poziomie okręgu wyborczego, hrabstwa (w przypadku Polski powiatu) czy innego poziomu geograficznego dokonywano by uogólnienia i w ten sposób ustalono by formę przekazu. Podejście mikro umożliwia analitykom politycznym zidentyfikowanie małych grup, które mieszkają na terenie administracyjnie wytyczonego okręgu wyborczego lub hrabstwa, ale nie korespondują bezpośrednio z przyjętymi *ex ante* założeniami co do ich preferencji wyborczych na podstawie wyłącznie czynnika geograficznego. Sprowadza się to do wykorzystania specyficznych narzędzi „szytych na miarę” dla tych grup społecznych. Alternatywą stosowaną tradycyjnie przez konsultantów politycznych jest wykorzystanie istniejących baz danych, które są dezagregowane na poziom hrabstwa m.in. przy użyciu statystyki małych obszarów, ale nie są one w stanie uchwycić specyfiki lokalnych wyborców, którzy mogą być niezdecydowani.

Historia opowiadana przez Issenberga zaczyna się w latach 20. XX wieku na Uniwersytecie Chicago, gdzie Harold Gosnell – politolog – wysyłał pocztówki namawiające do głosowania w wyborach z różnymi formami zachęt i mierzył ich skuteczność. Minęły dekady zanim inni naukowcy zaczęli wykorzystywać to podej-

ście na masową skalę m.in. dzięki połączeniu pracy psychologów społecznych Amosa Tversky’ego i Daniela Kahnemana (który otrzymał Nagrodę Nobla w dziedzinie ekonomii w 2004 roku za postępy związane z ekonomią behawioralną) z możliwościami analiz ogromnej liczby danych dzięki rozwojowi komputerów. Dziś jednak wiadomo, że te metody nie muszą przynosić zakładanego efektu. Głosowanie jest częścią procesu społecznego i wyborcy często zachowują się w określony sposób nie dlatego, że ich ktoś do tego przekonał, ale z chęci pochwalenia się przed samym sobą lub przed innymi – czyli dla zaspokojenia własnych próżnych potrzeb. Issenberg pisze, że ludzie są o wiele bardziej skłonni pójść do urn wtedy, kiedy grozi się im, że lista niegłosujących osób zostanie poddana publicznej wiadomości. Żadna kampania jednak nie wybrałaby takiego sposobu komunikacji, przynajmniej bezpośrednio.

Możliwości mikrokierowania przekazów do wyborców mogły być języczkiem u wagi podczas wyborów prezydenckich w 2004 r. kiedy to George W. Bush wygrał minimalnie nad swoim kontrkandydatem z partii demokratycznej – Johnem Kerrym. Pracownicy Busha poszukiwali cech łączących wyborców chcących głosować na ich kandydata: co kupowali, co czytali, jakiego byli wyznania, a potem szukali wśród wyborców ogółem osób o podobnych cechach. Postępując w ten sposób, mogli odnaleźć osoby gotowe zagłosować na Busha w dzielnicach silnie afiliowanych z partią demokratyczną i próbować przekonać ich podczas kampanii wyborczej. Nie-

którzy publicyści uprościli ten przekaz, identyfikując republikanów jako pijących piwo Cook i Bourbon, a demokratów jako preferujących koniak i brandy.

Cztery lata później pracownicy Baracka Obamy, który startował dopiero w prawyborach przeciwko Hilary Clinton, stworzyli całą strategię wyborczą na podstawie dwóch tytułowych metod. Wykorzystali informacje, które gromadzili za pomocą stron internetowych kandydata, reprezentatywnych sondaży prowadzonych wśród populacji poszczególnych stanów i rejestrów wyborców – historii wcześniejszego ich głosowania (w USA tego typu dane są dostępne publicznie, ponieważ nie ma ochrony danych osobowych, która obowiązuje w Polsce), by stworzyć całą kampanię wyborczą od początku do końca. W stanie Iowa jeszcze w trakcie prawyborów sztab Obamy szukał młodych siedemnastolatków, którzy do listopada mieli uzyskać pełnoletność. Byli to młodzi ludzie mający profil osób chodzących na zebrania wyborcze (ang. *caucases*), którzy będą wybierać przedstawiciela partii do wyborów na stanowisko Prezydenta Stanów Zjednoczonych. Sztab wiedział, gdzie są potencjalni młodzi wyborcy Obamy i umieszczał odpowiednie zachęty m.in. na trasach linii autobusów, którymi jeździli. Nikt inny na to nie wpadł, by próbować przekonywać osoby, które będą głosować pierwszy raz.

Niektóre metody wymagały odkrycia na nowo starych prawd, jeżeli chodzi o skuteczność metod politycznego oddziaływania: spontaniczne rozmowy z wyborcami przez te-

lefon przynoszą lepsze efekty niż te przeprowadzone przy pomocy scenariusza; sąsiedzi, którzy wiedzą, gdzie robisz zakupy, chodzisz do szkoły są bardziej przekonujący niż outsiderzy. Inne techniki, których używał sztab Obamy, pokazują jak bardzo stymulowały one działania podczas kampanii. Na przykład, kiedy doradcy Obamy dowiedzieli się, że gospodarstwa domowe niezdecydowanych wyborców, w których mieszkali nastolatki, mogły poprzeć jego kandydaturę, od razu kupili miejsca ogłoszeniowe w grach komputerowych poświęconych hokejowi i wyścigom NASCAR. W ten sposób mogli uzyskać co najmniej dwa głosy od gospodarstwa domowego.

Issenberg maluje obraz politycznych strategii przy użyciu bohaterów drugiego planu. Ludzi, o których nie słyszał świat polityczny, a których pomysły odegrały kluczowe znaczenie w kampaniach Georga Busha seniora, Johna Kerry'ego, Ricka Perry'ego, Ala Gorea, Georga Busha juniora czy Baracka Obamy. W przypadku tego ostatniego był to Ken Strasma z wcześniejszym doświadczeniem w biznesie i ekonometrii. Według Issenberga mikrokierowanie i eksperymenty społeczne są w większości ćwiczeniami nagiego empiryzmu i zgadywania. Metodologicznie są to niepowtarzalne analizy wyborców i ich preferencji w określonym momencie. W większości wypadków do wniosków doprowadza wielokrotnie powtarzana metoda prób i błędów oraz łączenia kolejnych zbiorów danych. Natomiast jeżeli chodzi o założenia lub teorię, pozostają bardzo ubogie. Może to być przyczy-

na słabych wynikach demokratów podczas wyborów uzupełniających do Senatu i Izby Reprezentantów w 2010 roku. Issenberg wspomina jedynie o tym problemie, ale empirycznie prowadzone kampanie wyborcze bez odpowiedniej refleksji co do założeń teoretycznych stoją przed poważnym wyzwaniem. Należy przy tym pamiętać, że w samych sztabach wyborczych nie ma zbyt wielu naukowców z dziedziny nauk politycznych, są oni częściej jedynie zleceniobiorcami i nie odpowiadają za formułowanie całych strategii, co stanowi istotny problem. Innym aspektem są koszty, jakie generują eksperymenty społeczne i selektywne komunikaty. Różne kampanie opisane w książce kosztowały od 7 do 80 dolarów za jeden głos osoby, która by nie zagłosowała na kandydata. To stosunkowo dużo, ale przy zwiększających się nakładach na kampanie może to być inwestycja, która się zwraca.

Autor pisze też, że kampanie polityczne poprzez pewien rodzaj intymności starają się traktować wyborców jak ludzi, zupełnie tak jak kiedyś. To po części prawda, ponieważ dostosowując przekaz do indywidualnych odbiorców – „szyjąc na miarę”, na potrzeby każdej grupy społecznej, starają się nawiązać kontakt z każdym z osobna. Chcą wiedzieć dokładnie, jaki system wartości ma ich wyborca, jakie ma preferencje, co go martwi etc.

Albo jeżeli jest tak, jak pisze Issenberg – kandydat może wysyłać jeden przekaz do pierwszego wyborcy i drugi przekaz do drugiego wyborcy – to mamy do czynienia nie ze strategią

komunikacji, a raczej strategią manipulacji. Jeżeli kandydat może raz podawać się za antyglobalistę, a innym razem za skrajnego zwolennika rynku, to trudno akceptować takie metody zdobywania władzy w demokracji, ponieważ faktyczny program wyborczy odgrywa drugorzędną rolę. Wartością staromodnych reklam telewizyjnych i prostych komunikatów jest to, że większość osób miała szansę je zobaczyć. Nie można było udawać ekologa w jednym stanie, a w innym zwolennika amerykańskiego przemysłu samochodowego.

Lektura książki Issenberga może pozostawić kogoś zajmującego się naukami politycznymi z mieszanymi uczuciami. Z jednej strony świetnie dokumentuje on rozwój różnych pomysłów na zwiększanie efektywności przekazu i podniesienia frekwencji wyborczej przez ostatnich kilkadziesiąt lat w Stanach Zjednoczonych, ale z drugiej strony pozostawia mylne poczucie tego, że cała teoria nauk politycznych jest niepotrzebna, by w odpowiedni sposób wykorzystać dane empiryczne zbierane podczas kampanii. Bez odpowiednio dobrze skonstruowanych założeń nawet najlepiej zbudowany model predykcji zachowań wyborców może okazać się wadliwy.

Polski czytelnik zadaje sobie również pytanie o możliwości zastosowania tej wiedzy w praktyce, ponieważ ze względu na kształt prawa zarówno wyborczego, jak i ochrony danych osobowych, mamy skromną wiedzę o zachowaniach poszczególnych osób podczas kolejnych wyborów. Tym niemniej można by wykorzystać odpo-

wiednie dane pochodzące ze spisów powszechnych oraz wyniki wyborcze z 26 tys. obwodowych komisji wyborczych, by wiedzieć trochę więcej o wyborcach poszczególnych partii. Polska to nie Stany Zjednoczone i wyborcy częściej zmieniają swoje preferencje wyborcze, przez co podobne techniki będą miały zastosowanie dopiero za kilka lat. Występuje w naszych realiach zbyt wiele niewiadomych, a także szanse na pojawienie się nowych aktorów, jak np. utworzenie Ruchu Palikota w 2011 roku. Podstawowym powodem, dla którego podobne metody analityczne, ale także techniki komunikowania wyborczych treści nie są w Polsce stosowane, to koszty. Podobnie zaawansowana analityka prowadzona przez czas trwania całej

kampanii we współpracy z firmami wykonującymi sondaże, także na poziomie regionalnym, jest raczej inwestycją, na którą partii w Polsce obecnie nie stać.

The Victory Lab to interesująca książka, która dostarcza ciekawego i nowego spojrzenia na meandry amerykańskiej polityki, które są ściśle związane z przedmiotem analizy nauk politycznych. Podejście, w którym mowa jest o dostosowaniu przekazu do oczekiwań wyborcy, może być niepokojące dla kogoś, kto głęboko wierzy w zasady rządzące demokracją, ale lektura dostarcza wiedzy, a także inspiracji do dalszych prac badawczych w Polsce.

Piotr Arak

ALEKSANDRA SKRABACZ,
STANISŁAW SULOWSKI (RED.)

*Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia
– Uwarunkowania – Wyzwania*

Dom Wydawniczy ELIPSA,
Warszawa 2012, 287 ss.

(Lidia Czarneta)

RECENZJE

Wydana pod redakcją naukową prof. Aleksandry Skrabacz i prof. Stanisława Sulowskiego książka podejmuje ważne i aktualne zagadnienia z obszaru bezpieczeństwa społecznego. Jest to praca ambitna, wypełniająca istniejącą lukę badawczą na dany temat w literaturze krajowej. Prezentuje ona efekty programu badawczego realizowanego przez 19 osobowy zespół badaczy z Uniwersytetu Warszawskiego, Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej w Józefowie, Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach a także przedstawiciele organizacji rządowych i pozarządowych.

Koncepcja pracy jest przejrzysta i poprawna. We wstępie pracy redaktorzy naukowi definiując bezpieczeń-

stwo społeczne dość precyzyjnie określają zakres prezentowanych badań. W ich ujęciu bezpieczeństwo to wiąże się z a) ochroną egzystencjalnych podstaw życia ludzi; b) zapewnieniem możliwości zaspokojenia indywidualnych potrzeb (materialnych i duchowych); c) realizacją aspiracji życiowych przez tworzenie warunków do pracy i nauki, ochronę zdrowia oraz gwarancje emerytalne (s. 7).

Struktura pracy jest przejrzysta i dobrze skomponowana. Pierwsze jej rozdziały poświęcone są zagadnieniom teoretyczno-metodologicznym z obszaru bezpieczeństwa społecznego, kolejne podejmują tematykę zawierającą analizę praktycznych aspektów bezpieczeństwa społecznego w Polsce.

Autorem pierwszego rozdziału jest dr Michał Brzeziński. Jest to opra-

cowanie o walorach konceptualnych, opisujące podmiotowo-przedmiotowy model bezpieczeństwa społecznego. Autor zwraca uwagę na potrzebę procesualnej, dynamicznej interpretacji bezpieczeństwa społecznego, tak jak to pojęcie ewoluuje wraz z jakościowo nowymi zjawiskami w tej sferze życia społecznego. Niniejszy wątek rozważań jest kontynuowany w kolejnym rozdziale autorstwa prof. dr hab. Witolda Pokruszyńskiego. Autor skupia się na ujęciu bezpieczeństwa społecznego jako integralnego elementu bezpieczeństwa narodowego. Swoje rozważania opiera na doświadczeniach Polski po 1983 roku, związanych z redefinicją koncepcji bezpieczeństwa kraju. Z kolei dr Karina Marczuk podjęła próbę sformułowania szerokiej definicji bezpieczeństwa społecznego, a także jego interpretacji jako elementu agendy zrównoważonego rozwoju. Słusznie zwraca uwagę, że należy różnicować bezpieczeństwo społeczne od socjalnego, które zakresowo jest węższe. Autorka odwołując się do właściwie dobranej bazy źródłowej z powodzeniem zrealizowała swój zamysł badawczy.

Cykl opracowań poświęconych różnym aspektom bezpieczeństwa społecznego we współczesnej Polsce otwiera rozdział Aleksandry Skrabacz, pt. *Uwarunkowania tworzenia bezpieczeństwa społecznego w XXI wieku*. Autorka w obszernym opracowaniu podkreśla, że współcześnie bezpieczeństwo społeczne staje się kluczowym składnikiem bezpieczeństwa wewnętrznego. Trafnie i precyzyjnie charakteryzuje najistotniejsze uwarunkowania bezpieczeństwa społecz-

nego Polski tj. zagrożenia społeczne, charakter narodowy Polaków, aspekty tożsamościowo-kulturowe, rozwój społeczeństwa obywatelskiego i poziom kapitału społecznego, wyzwania demograficzne, migracje zarobkowe Polaków. W swoich konkluzjach m.in. stwierdza, że obecne uwarunkowania bezpieczeństwa społecznego kraju przemawiają za potrzebą odejścia od tradycyjnego postrzegania danej problematyki – wyłącznie przez pryzmat instytucji polityki społecznej. Natomiast prof. dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek ukazuje „rolę państwa w tworzeniu bezpieczeństwa społecznego Polaków”, które powinno w miarę możliwości i wbrew ograniczeniom reagować w momentach pojawienia się zagrożenia w społeczeństwie.

Beata Józwiak reprezentująca Państwowe Centrum Pomocy Rodzinie w Pułtusku bada, w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego rozwiązują kwestie związane z pomocą społeczną. Ten rzetelny przekaz tworzy swoiste kompendium wiedzy dotyczące pomocy społecznej. Dr Krzysztof Dziuziński koncentruje się na czynnikach mających wpływ na zagrożenie ubóstwem oraz marginalizacją dzieci, młodzieży i dorosłych. Dochodzi do wniosku, iż tylko wiedza oparta na rzetelnych aktualnych badaniach może doprowadzić do skutecznego rozwiązywania a przede wszystkim przeciwdziałania tak istotnym problemowym kwestiom społecznym jak wykluczenie, marginalizacja, ubóstwo. Na tle omówionych wcześniej problemów społecznych wyróżnia się artykuł dr Czesława Marcinkowskiego dotyczący transgranicznego cha-

rakteru bezpieczeństwa społecznego pierwszego kwartału XXI w. Zauważa on, iż współczesne bezpieczeństwo nabrało charakteru globalnego, objęło nowe nietradycyjne dziedziny wynikające z przemian społecznych, dlatego też do rzetelnej oceny zagrożeń płynących z ich międzynarodowego charakteru powinny być wykorzystane naukowe badania i analizy.

W kolejnym opracowaniu Grzegorz Baczewski, pracownik Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz MIPS analizuje tendencje rozwoju polskiego rynku pracy oraz ich wpływ na bezpieczeństwo społeczne. Autor wskazuje na zagrożenia w tym obszarze dla bezpieczeństwa społecznego. Paweł Chojnacki z Departamentu Nadzoru MSW skupia uwagę na zagrożeniach płynących z zagrożeń przestępczością pospolitą odnotowaną w Polsce w ostatniej dekadzie. W swojej diagnozie posługuje się danymi statystycznymi na temat przestępstw kryminalnych, zabójstw, udziałów w bójce lub pobiciu. Zwraca uwagę na występowanie zjawiska „ciemnej liczby przestępstw” czyli przestępstw nieujawnionych i potrzebę prowadzenia badań w tym zakresie aby rzeczywiste rozpoznanie poziomu zagrożenia pozwoliło doprowadzić do podejmowania jak najtrafniejszych decyzji sprzyjających podwyższeniu poziomu bezpieczeństwa w społeczeństwie. Natomiast dr Marek Leszczyński podejmuje kwestię niekorzystnego dla bezpieczeństwa społecznego załamania się demograficznego będącego skutkiem przemian społecznych.

Kwestie bezpieczeństwa regionalnego podejmuje w swoim opracowaniu

dr Leszek Baran. Autor koncentruje uwagę na bezpieczeństwie Podkarpacia. Przedstawia badania uzmysławiające wpływ zagrożeń społecznych (najdotkliwsze to bieda i bezrobocie) na poczucie bezpieczeństwa mieszkańców regionu. Dr Mariusz Kubiak charakteryzuje zagrożenia występujące w Polsce a dotyczące społeczność reprezentującą mniejszości narodowe i etniczne. Ukazuje, iż w naszym kraju dobrze był i jest wypełniany obowiązek dbałości o bezpieczeństwo społeczne mniejszości, a dr Anna Gdula ujawnia zagrożenia społeczne współczesnej polskiej rodziny. W opracowaniu zwraca uwagę solidna analiza problemów i zagrożeń wypływających głównie z biedy powstającej na skutek bezrobocia. Monika Struck-Peregończyk porusza aktualny i ważny problem bezpieczeństwa społecznego osób niepełnosprawnych, zaś doktorantka Urszula Romelczyk podejmuje próbę diagnozy rodzaju i zakresu patologii w środowisku wojskowym. Zauważa, że w wojsku, ale również poza nim następuje upadek tradycyjnych wartości i zanik moralności. Ciekawostką jest, że coraz mniej osób związanych ze służbą wojskową ucieka się do alkoholu i narkotyków. Kluczowe aspekty dotyczące polskiej racji stanu, a mianowicie tożsamości kulturowej bada Emilia Kępa. W konkluzjach stwierdza, że masowe migracje Polaków za granicę prowadzą nieuchronnie do załamania systemu emerytalnego. Aby temu zapobiec trzeba będzie w przyszłości otworzyć granicę na obcych kulturowo emigrantów. Rodzi to niebezpieczeństwo wystąpienia wewnętrznych niepokojów i za-

mieszek. Innym zagrożeniem jest zła modernizacja, która prowadzi do zapożyczenia obcych, a przede wszystkim negatywnych wzorców i wartości. Ostatni artykuł autorstwa dr Tomasza Gdesza został traktuje o zagrożeniach związanych z Internetem i system nawigacji satelitarnej. Autor m.in. koncentruje uwagę na tym, iż może on być źródłem uzależnienia lub też działalności przestępczej min. tj. pedofilia, pornografia określanej obecnie cyberprzestępczością. Przedmiot rozważania jest niezwykle istotny, gdyż wiąże się ze stosunkowo obszernym zagrożeniem mogącym płynąć z całego świata.

Recenzowana praca zawiera bogate kompendium wiedzy na temat bezpieczeństwa społecznego. Jej rozdziały prezentują zróżnicowaną wartość merytoryczną. Niektóre z nich prezentują mało znane aspekty bezpieczeństwa społecznego, inne zaś zaskakują wnikliwością analityczną sytuacji w obszarze bezpieczeństwa społecz-

nego. Są też teksty nieco słabsze, za to bardzo ambitne.

Do walorów pracy należy zaliczyć m.in. rozważania nad tożsamością bezpieczeństwa społecznego w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego. Za inspirujące należy uznać także badania o charakterze teoretyczno-metodologicznym nad bezpieczeństwem społecznym, w tym jego definicją. Zwłaszcza w świetle obserwowanej od 1989 roku redefinicji funkcji państwa i jego komercjalizacji w warunkach globalizującego się świata (prof. J. Staniszkis). Co także istotne, książka jest pisana przez uczonych i praktyków, zderzenie owych podejść przybliży stan obecnych badań nad bezpieczeństwem społecznym Polski. Trudno go uznać za zadowalający, tym bardziej należy docenić publikację niniejszej pracy. W końcu praca uzmysławia, ile zadań i wyzwań w danym zakresie stoi przed władzami państwowymi.

Lidia Czarneta

A. BALAEV

*Azerbejdżanskaâ naciâ. Osnovnyje etapy
stanovleniâ na rubieże XIX–XX vv.*Typografiâ Tiraži Ru,
Moskva 2012, 410 ss.

(Ekaterina Kolb)

RECENZJE

Książka A. Balajewa poświęcona jest zagadnieniom formowania się narodu azerbejdżańskiego. Stanowi próbę odrzucenia etnogenezy „ideologicznej”, charakterystycznej dla czasów radzieckich i przedstawia modernistyczną koncepcję powstania „azerbejdżańskich Turków”, podkreślając znaczenie wpływów irańskich i tureckich w tym procesie.

Oceniając historyczne warunki становienia narodu autor kładzie akcent na analizę wpływów zewnętrznych – najpierw na „turkizację” autochtonów (szczególnie za czasów dynastii Sefewidów), a później na panowanie rosyjskie, pomijając jednak procesy wewnętrzne. A. Balajew rozpatruje politykę kolonialną Rosji przez pryzmat trzech czynników: 1) geopolitycznego: tutaj badacz zwraca uwagę na to, że w odróżnieniu od impe-

riów zachodnich, państwo dążyło nie tyle do zysków ekonomicznych, ile do bezpieczeństwa własnych granic; 2) cywilizacyjnego: dominacja kultury prawosławnej oraz przenikanie się miejscowej elity z rosyjską; 3) ideologicznego: jako centralna stała się konstrukcja mityczna „Moskwa – Trzeci Rzym”. Książka również przedstawia ewolucję statusu prawnego azerbejdżańskich Turków pod władzą Rosji, która w stosunku do regionu połączyła religijne i państwowe paradygmaty — muzułmanie nie mogli osiągnąć wysokich stanowisk w administracji, nie mieli obowiązku wojskowego, nie mogli tworzyć spółek aukcyjnych itp. Autor dochodzi do wniosku, że kolonializm rosyjski miał charakter socjokulturowy, a nie ekonomiczny, co skutkowało poważnym utrudnieniem identyfikacji narodowej Azerbejdżanów.

Jednak procesy modernizacyjne stworzyły przesłanki socjalno-ekonomiczne i polityczne do powstawania idei narodowych i formowania identyfikacji etnicznej narodów Kaukazu. Szczytem tych procesów stał się koniec XIX–początek XX wieku. A. Balajew analizuje ten okres pod względem kilku kwestii. Po pierwsze, szczegółowo opisuje rolę inteligencji, ilustrując jej ewolucję od identyfikacji religijnej do ogólnotureckiej, a później i do narodowej. Głównymi czynnikami, które miały wpływ na taką zmianę, były według autora ekspansjonizm ormiański oraz polityka władz rosyjskich, które spowodowały obudzenie ducha narodowego. W książce została przeanalizowana baza teoretyczna etnogenezy – ideologia turkizmu i jej ewolucja: od prac Alibaja Gusejnzade i Ahmada Agaoglu oraz idei dołączenia Azerbejdżanu do Imperium Osmańskiego do pojednania narodów muzułmańskich bez względu na narodowość i religię w programach partii Musawat i w końcu do filozofii Mehmeda Amina Rasulzade. Autor podkreśla rolę tego ostatniego w stworzeniu idei azerbejdżańskiego narodu-państwa i jego umieszczenia w ramach trzyczłonowej hierarchii wspólnot etnicznych (*qövmiyyət-milliyət-millət*) na poziomie pomiędzy narodowością, a narodem. A. Balajew dochodzi do kontrowersyjnego i tendencyjnego wniosku, iż Rusulzade wyprzedził Mustafę Kemala, realizując europejski model formowania narodu azerbejdżańskiego, ale korzystając z zasad i metod demokratycznych, a nie autorytarnych, jak to było w Turcji.

Ta koncepcja została zrealizowana w Azerbejdżańskiej Republice Demokratycznej (ARD) – pierwszym państwie narodowym w historii muzułmańskiego Wschodu. Polityczne i państwowe struktury ARD stały się drugą kwestią, na znaczenie której zwraca uwagę autor. Przez krótki okres istnienia Republiki zostały przyjęte Ustawa o druku, Ustawa o obywatelstwie azerbejdżańskim, Ustawa o języku oraz rozpoczęła się stopniowa „nacionalizacja językowa” instytucji państwowych.

Książka przedstawia przegląd historyczny formowania narodu azerbejdżańskiego, wyraźnie rozgraniczając dwa typy identyczności – ogólnoturecki azerbejdżański – oraz dwa rodzaje czynników, wpływających na ten proces – „biernych” (obiektywne przesłanki socjalno-ekonomiczne i polityczne) oraz „czynnych” (rola inteligencji i struktur ARD). Autor uważa lata 1918-1920 za przełomowe w historii narodu azerbejdżańskiego. Późniejsze wydarzenia XX wieku były jedynie kontynuacją tendencji i procesów, powstałych w tym okresie. Jednak w tej próbie czynienia bohaterką etniczną historię, A. Balajew za mało uwagi poświęca czynnikom „sprzeciwu” wobec procesów identyfikacji narodowej: wpływu feudalno-patriarchalnych pozostałości, religijnych uprzedzeń, działalności sił konserwatywno-klerykalnych itd. Nie bagatelizując znaczenia idei przedstawicieli inteligencji początku XX wieku oraz wagi ARD, trudno jednak stwierdzić, że w latach 20. skończył się proces etnogenezy i od tej pory można mówić o jedynym narodzie azerbejdżańskim.

Późniejsze ustanowienie władzy radzieckiej i duży wpływ struktury klanowej w widoczny sposób hamowały proces identyfikacji narodowej.

Rusulzade pisał, że „*Azerbejdżanie nie wiedząc o swoim pochodzeniu tureckim, uważali siebie za Irańczyków. Oni myśleli, jak Irańczycy i mieli irański styl życia. Azerbejdżanie zapomi-*

nając o swoich korzeniach, tracili swoje cechy narodowe”. A. Balajew w swojej książce próbuje częściowo wypełnić tę lukę w azerbejdżańskiej historiografii, przypominając o korzeniach Azerbejdżanów i przedstawiając nową koncepcję etnogenezy.

Ekaterina Kolb

DOMINIK SZCZEPAŃSKI

*Unia Wolności. Założenia programowe
i działalność (1994–2005)*Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego,
Rzeszów 2013, 209 ss.*(Tomasz Koziół)*

RECENZJE

Unia Wolności stanowiła w latach 90. ubiegłego wieku istotny podmiot polskiej sceny politycznej. Świadczy o tym jej pozycja w parlamencie jako trzeciego pod względem liczebności klubu parlamentarnego (74 mandaty poselskie i 4 senatorskie po wyborach 1993 roku oraz 60 mandatów poselskich i 8 senatorskich po wyborach 1997 roku). Członkowie partii zajmowali w parlamencie miejsca w prezydium obu izb: Olga Krzyżanowska była wicemarszałkiem Sejmu zaś Zofia Kuratowska – wicemarszałkiem Senatu w latach 1993–1997, natomiast w następnej kadencji (1997–2001) takie same funkcje pełnili Jan Król w Sejmie oraz Donald Tusk w Senacie. Jednocześnie w latach 1997–2000 ugrupowanie to stanowiło jeden z podmiotów koalicji tworzącej rząd premiera Jerzego Buz-

ka. Ministrami z ramienia UW zostali: Leszek Balcerowicz (wicepremier i minister finansów), Hanna Suchocka (minister sprawiedliwości), Bronisław Geremek (minister spraw zagranicznych), Janusz Onyszkiewicz (minister obrony narodowej), Joanna Wnuk-Nazarowa (minister kultury i sztuki) i Eugeniusz Morawski (minister transportu i gospodarki morskiej). Ten ostatni w 1998 roku został zastąpiony przez innego członka partii Tadeusza Syryjczyka. Pozycja Unii Wolności w parlamencie oraz kierowanie przez nią ważnymi resortami rządowymi umożliwiły członkom ugrupowania wpływanie na procesy decyzyjne państwa polskiego w ostatniej dekadzie XX wieku.

W dotychczasowym piśmiennictwie ukazała się jak dotychczas jedna monografia dotycząca Unii Wolności

zatytułowana *Unia Wolności. Partia polityczna w okresie transformacji*. Jej autorką jest Maria Winclawska. Pozycja ta jednak nie wyczerpuje całości zagadnienia związanego z powyższym ugrupowaniem, ponieważ nie zawiera charakterystyki koncepcji ideologicznych partii. Pozostałe kwestie dotyczące tej problematyki zostały przedstawione w artykułach i rozdziałach zamieszczonych w różnych monografiach i dotyczą zazwyczaj albo jakiejś wąskiej tematyki (np. kampanii wyborczej, elementów programu, pozycji w rządzie), albo są syntetycznym i skrótowym scharakteryzowaniem UW.

Monografia Dominika Szczepańskiego *Unia Wolności...* stanowi ważny wkład naukowy w badanie polskiej sceny politycznej III Rzeczypospolitej, ponieważ dotyczy charakterystyki jednej z najważniejszych partii politycznych po 1989 roku. Autor podjął się problematyki, która uprzednio już była podejmowana, ale nigdy jeszcze w ujęciu całościowym, łączącym działalność i pozycję polityczną Unii Wolności z jej założeniami ideowymi dotyczącymi najważniejszych kwestii politycznych, ekonomicznych, społecznych i międzynarodowych. O tym zamierzeniu świadczy podtytuł: *Założenia programowe i działalność* a także cezura czasowa, obejmująca lata 1994–2005, czyli okres od powstania ugrupowania do zakończenia jego działalności. Jest to więc okres zakończony a kilka lat, które upłynęło od momentu przekształcenia się UW w Partię Demokratyczną – demokraci.pl jest wystarczające, aby z dystansu ocenić wkład tego ugrupowania

w kształtowanie polskiej sceny politycznej i polskiej polityki wewnętrznej i międzynarodowej.

Monografia ma uzasadnioną strukturę chronologiczno-problemową, składającą się z 6 rozdziałów. Pierwszy z nich prezentuje skrótowo okres od powstania Unii Demokratycznej i Kongresu Liberalno-Demokratycznego do połączenia ich w jedną partię, Unię Wolności. W drugim Autor omówił wpływy polityczne ugrupowania na podstawie wyników wyborów samorządowych (1994, 1998, 2002), prezydenckich (1995), parlamentarnych (1997, 2001) i europejskich (2004). Trzeci rozdział zawiera założenia programowe UW dotyczące ustroju politycznego Polski, polityki zagranicznej, kwestii gospodarczych oraz ładu społecznego. Pozostałe rozdziały dotyczą ewolucji politycznej ugrupowania w okresie opozycji parlamentarnej (1994–1997), udziału w koalicji rządzącej i wspieraniu rządu mniejszościowego (1997–2001) oraz sytuacji w okresie znalezienia się poza parlamentem (2001–2005). Taki układ pozwolił na zaprezentowanie zarówno przyczyn powstania Unii Wolności, jej pozycji w układzie sił politycznych, kwestii ideowych jak i praktyki politycznej.

Wśród walorów monografii należy zwrócić uwagę na drobiazgowość Autora w kwestii prezentacji szczegółów dotyczących kwestii stosunków wewnątrzpartyjnych. Jednym z przykładów może być ukazanie kulisów zjednoczenia KLD i UD w jedną partię. D. Szczepański przedstawił stosunki wzajemne między oby ugrupowaniami w latach 1991–1994, cele

i wizje, jakie obie partie prezentowały odnośnie przyszłej formacji politycznej, konflikty i spory między liderami co do sposobu jednoczenia a także wyjaśnił genezę nazewnictwa i znaku graficznego UW. Innym przykładem tego rodzaju może być omówienie wszystkich kongresów partyjnych, ich przebiegu i decyzji, jakie na nich zapadły. Autor pokazał, że w ramach tej formacji istniały różne konflikty: frakcyjne (pomiędzy dawnymi członkami UD a KLD), personalne (rywalizacja o przywództwo polityczne między Leszkiem Balcerowiczem a Tadeuszem Mazowieckim w 1995 r. lub Bronisławem Geremekiem a Donaldem Tuskiem w 2000 r.) i ideowe (np. w kwestii wizji programowej Unii Wolności od centroprawicy po centrolewicę). Jednocześnie też przybliżył mechanizm podejmowania decyzji politycznych najwyższych gremiów partyjnych, związany z wyborami na przewodniczącego partii, kandydatów na prezydenta RP czy odnośnie istotnych problemów politycznych, społecznych i ekonomicznych istniejących w Polsce.

Istotnym elementem monografii jest przedstawienie ewolucji politycznej Unii Wolności przez cały okres jej istnienia. Autor ukazał i omówił stan organizacyjny partii, wraz z liczbą członków i kół w poszczególnych latach, zaprezentował zmiany w naczelnym kierownictwie partii z wyjaśnieniem ich przyczyn oraz skutków, jakie przyniosły dla oblicza ideowego i pozycji politycznej UW oraz zanalizował sytuację wewnętrzną i zewnętrzną ugrupowania w każdym z 3 okresów: opozycji parlamentarnej, koalicji

rządowej i opozycji pozaparlamentarnej. D. Szczepański zaprezentował również, jak Unia Wolności zapatrywała się na swoją rolę w każdym z powyższych okresów, jakie podejmowała decyzje, aby polepszyć swoją sytuację i jakie przynosiło to efekty dla jej pozycji politycznej.

Monografia jest pierwszą pozycją naukową, którą omawia założenia ideologiczno-programowe Unii Wolności. D. Szczepański w sposób jasny i precyzyjny określił, jakie miały być zasady ustroju politycznego, gospodarczego i społecznego a także cele polskiej polityki zagranicznej, zaprezentowane w dokumentach programowych partii. Niektóre kwestie wprawdzie zostały uwypuklone, na przykład kwestia integracji z NATO i Unią Europejską, inne zaś skrócone do minimum (jak stosunki z sąsiadami), jednak ma to swoje uzasadnienie, gdyż takie właśnie proporcje w polityce zagranicznej propagowało to ugrupowanie. Poza tym Autor nakreślił wizję pożądanego ładu wewnętrznego i międzynarodowego państwa polskiego, w sposób klarowny określając, jak miały wyglądać organy władzy państwowej i samorządowej i jakie posiadać kompetencje, prezentując warunki przyczyniające się do rozwoju gospodarczego a także zadania, stojące przed kreatorami polityki społeczno-ekonomicznej. Ważnym walorem tej części monografii jest to, że D. Szczepańskiemu udało się uchwycić ewolucję programową partii na przestrzeni lat, zwłaszcza odnośnie polityki wewnętrznej, dzięki czemu można dostrzec zmiany, jakie zachodziły w koncepcjach ideowych Unii Wolności.

O samodzielności autorskiej pracy świadczy olbrzymia baza źródłowa, na podstawie której powstała recenzowana monografia. Autor skorzystał przede wszystkim z dokumentów archiwalnych partii, zgromadzonych w Archiwum Akt Nowych, Archiwum Biblioteki Sejmowej, Archiwum Partii Politycznych, Archiwum Partii Demokratycznej – demokraci.pl a także prywatnych zbiorów kilku działaczy UW, w których znajdują się różnego rodzaju dane o strukturze, wpływach i działalności omawianego ugrupowania. Kolejnym ważnym źródłem wykorzystanym w monografii są programy UW z poszczególnych lat, zawierające główne idee, wartości, zasady i cele, do jakich partia miała dążyć w swoim działaniu. Istotne źródło stanowią również sprawozdania stenograficzne z kongresów UW i posiedzeń jej władz naczelnych, zawierające informacje o stanowisku partii jako całości oraz poszczególnych jej liderów. Autor w swojej monografii skorzystał również z wypowiedzi posłów UW na posiedzeniach Sejmu, zawartych na stronie internetowej izby, wspomnień i publicystyki czołowych działaczy ugrupowania, prasy a także, co nobilituje go jako badacza, wykorzystał również źródła wywołane, będące jego rozmowami i wywiadami z kilkoma członkami ugrupowania. Tak obszerna i różnorodna baza źródłowa stanowi jeden z najważniejszych walorów monografii D. Szczepańskiego, dzięki czemu czytelnik ma wgląd w sekrety partii i może poznać i zrozumieć wszystko to, co działo się w UW a czego nie publicznie nie eksponowano. Jednocześnie jest to pod-

stawa dla tych badaczy, którzy chcieliby ponownie zająć się tą problematyką, uzupełniając lub korygując zawarte w monografii informacje albo też zbadać środowisko partyjne w innych aspektach niż przedstawiony przez Autora.

Monografia D. Szczepańskiego, mimo niewątpliwych walorów merytorycznych i poznawczych posiada jednak pewne braki. Do najbardziej widocznych można zaliczyć dwa. Po pierwsze, brak przedstawienia wpływów politycznych UW w poszczególnych województwach na podstawie wyników wyborów do Sejmu i sejmików wojewódzkich. Zaprezentowanie w tabelach wyników głosowania na partię umożliwiłoby lepsze zorientowanie się w kwestii ewolucji wpływów w poszczególnych regionach kraju i w poszczególnych okresach. Po drugie, zabrakło w monografii większej koncentracji na działalności UW jako partii pozaparlamentarnej w latach 2001–2005. Ten ostatni okres obejmuje głównie założenia programowe, podejmowane na kongresach partyjnych i ewolucję oblicza ideowego partii, natomiast działalność UW jako formacji pozbawionej reprezentacji w Sejmie i Senacie Autor potraktował śladowo, poświęcając jej dwa niezbyt długie akapity.

Mimo jednak tych niedociągnięć należy zauważyć, że monografia Dominika Szczepańskiego jest bardzo ważną publikacją dla zrozumienia i oceny polskiej sceny politycznej ostatniej dekady XX wieku i początku obecnego stulecia. W polskim piśmiennictwie naukowym brakowało omówienia całościowego działalno-

ści, struktury i koncepcji programowych tak ważnego podmiotu politycznego, jakim była Unia Wolności. Recenzowana pozycja wypełnia tę niszę i powinna być literaturą podsta-

wową dla badaczy analizujących ewolucję polskiego systemu partyjnego po 1989 roku.

Tomasz Koziello

ROB BIJL, ARJEN VERWEIJ (RED.)

*Measuring and monitoring immigrant integration
in Europe. Integration policies and monitoring
efforts in 17 European countries*

The Netherlands Institute
for Social Research/SCP,
The Hague 2012, 366 ss.

(Urszula Kurcewicz)

RECENZJE

Recenzowana publikacja powstała w ramach międzynarodowej współpracy zainicjowanej przez Holenderski Instytut Badań Społecznych (Sociaal en Cultureel Planbureau SCP) odpowiedzialny za monitorowanie procesów migracyjnych i stanowiący organ doradczy dla holenderskiej Rady Ministrów. Praca *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe. Integration policies and monitoring efforts in 17 European countries* jest pierwszym tego typu opracowaniem zbiorowym, w którym zaprezentowano modele integracji imigrantów w wybranych siedemnastu państwach Europy.

Książka składa się z osiemnastu rozdziałów. Autorami kolejnych artykułów są pracownicy placówek naukowych specjalizujący się w zakresie procesów migracyjnych. Recenzowaną pracę otwiera rozdział wpro-

wadzający *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe: facts and views* autorstwa redaktorów naukowych tomu Roba Bijl'a i Arjena Verweij'a. Rozdziały od drugiego do osiemnastego prezentują polityki integracji imigrantów w poszczególnych państwach. Kolejność rozdziałów została ułożona według klucza alfabetycznego nazw omawianych krajów: Austrii (rozdz. 2. Albert Kraler, David Reichel, *Monitoring integration in Austria*), Belgii (rozdz. 3. Didier Boone, *Monitoring integration in Belgium. Towards comprehensive and structural outcome measurement*), Czech (rozdz. 4. Selma Muhić Dizdarević, *Monitoring integration in the Czech Republic*), Danii (rozdz. 5. Line Møller Hansen, *Monitoring the integration process in Denmark*), Estonii (rozdz. 6. Kristina Kallas, *Monitoring integration in Esto-*

nia), Niemiec (rozdz. 7. Lisa Brandt, Gunilla Fincke, *Germany: Monitoring integration in a federal state*), Irlandii (rozdz. 8. Nanette Schuppers, Steven Loyal, *Monitoring integration in Ireland*), Włoch (rozdz. 9. Corrado Bonifazi, Salvatore Strozza, Mattia Vitello, *Measuring integration in a reluctant immigration country: the case of Italy*), Łotwy (rozdz. 10. Nils Muiznieks and Juris Rozenvalds, *Monitoring integration in Latvia*), Litwy (rozdz. 11. Vida Beresnevičiūtė, Karolis Žibas, *Monitoring systems for the integration of ethnic minorities and immigrants in Lithuania*), Holandii (rozdz. 12. Arjen Verweij, Rob Bijl, *Monitoring integration in the Netherlands*), Norwegii (rozdz. 13. Marcus Langberg Smestad, *Monitoring integration in Norway*), Polski (rozdz. 14. Agata Górny, Aneta Piekut, Renata Stefańska, *From (many) datasets to (one) integration monitoring system in Poland?*), Portugalii (rozdz. 15. Catarina Reis Oliveira, *Monitoring immigrant integration in Portugal: Managing the gap between available data and implemented policy*), Szwecji (rozdz. 16. Anna Envall, *Monitoring integration in Sweden*), Szwajcarii (rozdz. 17. Gianni D'Amato, Christian Suter, *Monitoring immigrant integration in Switzerland*) i Wielkiej Brytanii (rozdz. 18. Ben Gidley, *Monitoring Integration in the UK*).

Lektura poszczególnych rozdziałów poświęconych krajowym politykom integracji imigrantów pozwala na sformułowanie kilku wniosków. Omawiane w publikacji państwa stosują różne metody pomiaru skali napływu cudzoziemców na ich terytoria. Szczególny problem stanowi oszacowanie

skali migracji nielegalnej oraz tzw. wahadłowego przekraczania granicy. Cennym uzupełnieniem książki są zamieszczane przez autorów poszczególnych rozdziałów tabele i wykresy prezentujące najnowsze wyniki badań statystycznych prowadzonych przez krajowe instytucje monitorujące procesy migracyjne. Wyniki tych badań pokazują znaczne zróżnicowanie w skali imigracji do poszczególnych państw europejskich. Nadal głównymi państwami docelowymi osiedlania się obywateli państw trzecich są tak zwane stare państwa Unii. W państwach przyjętych do UE w 2004 roku skala imigracji jest znacznie niższa, liczba imigrantów nie przekracza w żadnym z nich 4% ogółu społeczeństwa.

Badania prezentowane na łamach publikacji wyraźnie pokazują, że dotychczasowe modele integracji imigrantów do społeczeństw przyjmujących stosowane w tzw. starych państwach członkowskich UE, czyli model asymilacji, model multikulturowości i wykluczenia różnicującego przeżywają kryzys. Próby ich implementacji w państwach przyjętych do Unii podczas rozszerzenia z 2004 roku nie spełniły również przyjętych przez elity polityczne założeń.

Publikacja zwraca uwagę na konieczność wypracowania nowej wspólnej polityki na szczeblu Unii Europejskiej w przedmiocie integracji ze społeczeństwami przyjmującymi imigrantów. W rozdziale otwierającym publikację Bijl i Verweij omówili najważniejsze wspólnotowe regulacje prawne dotyczące napływu imigrantów do UE. Redaktorzy tomu zaznaczają jednak, że dotychczasowe

wytyczne przyjęte w Unii w różnym stopniu są implementowane w poszczególnych państwach członkowskich.

Dystans autorów poszczególnych rozdziałów do badanego zjawiska – ukazanie zarówno negatywnych, jak i pozytywnych skutków procesów migracyjnych dla Europy, podnosi merytoryczną wartość tej cennej publikacji. Większość autorów odniosła się w swoich analizach do czynników warunkujących odizolowanie, bądź włączenie społeczności imigranckich do całości społeczeństwa przyjmującego. Omówiony został czynnik jakim jest dostęp imigrantów do zasobów publicznych, takich jak: rynek pracy, mieszkania, edukacja, służba zdrowia czy ubezpieczenia społeczne. Drugim ważnym uwzględnionym przez autorów pracy czynnikiem jest stopień w jakim cudzoziemcy uzyskują możliwość udziału w życiu politycznym kraju. Udział ten realizowany może być na dwa sposoby: albo po-

przez przyznanie czynnego lub biernego prawa wyborczego, albo poprzez uczestnictwo w ciałach konsultacyjnych złożonych w całości lub w części z przedstawicieli imigrantów, mających doradzać władzom państwa. Ostatni czynnik, którym jest łatwość, bądź trudność spełnienia przez imigrantów warunków przyznania obywatelstwa państwa przyjmującego został praktycznie pominięty w publikacji.

Pewne zastrzeżenie wzbudza również brak rozdziału zamykającego publikację. Przeprowadzenie analizy porównawczej prezentowanych modeli integracji imigrantów w obręb społeczeństw przyjmujących pozostawiono czytelnikowi.

W epoce stałego nasilania się globalnych migracji prezentowana publikacja stanowi interesującą i inspirującą propozycję zarówno dla środowiska naukowego, jak i elit politycznych.

Urszula Kurcewicz

KARINA PAULINA MARCZUK

**Sprawozdanie z konferencji pt. *Międzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa wewnętrznego*
Warszawa 7 czerwca 2013 r.**

Conference report „International aspects of internal security”
Warsaw, the 7th June 2013

7 czerwca 2013 r. odbyła się konferencja naukowa pt. *Międzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa wewnętrznego* zorganizowana przez Instytut Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego (UKSW) w Warszawie we współpracy z Komendą Główną Policji (KGP). Wydarzenie to jest godne uwagi z tego względu, że jest to jedna z wciąż nielicznych konferencji naukowych podnoszących szeroko rozumianą problematykę bezpieczeństwa wewnętrznego.

Otwarcia konferencji dokonały władze UKSW, natomiast gościem honorowym była prezydent Interpolu Mireille Ballestrazzi. W swoim wystąpieniu prezydent Interpolu skoncentrowała się na roli informacji. Stwierdziła, że umiędzynarodowienie informacji jest drogą do osiągnięcia ko-

rzyści, a takie instytucje jak Interpol ułatwiają to zadanie. Tym samym Interpol staje się dobrym przykładem instytucji, która zajmuje się sprawami z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego, jednocześnie nadając im format międzynarodowy. Inną kwestią, którą poruszyła M. Ballestrazzi, jest *cloud computing*, czyli posługiwanie się danymi, aplikacjami i programami funkcjonującymi w „chmurze”, a zatem w przestrzeni wirtualnej, za pośrednictwem Internetu. Mimo oczywistej wyгоды dla użytkowników takie rozwiązanie niesie również możliwych zagrożeń dla posiadanych informacji. *Cloud computing* może zatem również ulegać zagrożeniom typowym dla bezpieczeństwa wewnętrznego, przy czym charakteryzować się będą one ponadnarodowym wymiarem. Prezydent Interpolu odniosła się również

do zmian zachodzących wewnątrz tej instytucji. Stwierdziła: „Postawiliśmy na człowieka”, wyjaśniając, że instytucja organizuje szereg szkoleń, kursów etc. (w 2012 r. łącznie 8000 osób skorzystało z ofert szkoleniowej Interpolu). Zapowiedziała także, że w 2014 r. w Singapurze zostanie otwarty ośrodek Interpolu na rzecz innowacji, zajmujący się np. nowymi formami zwalczania cyberprzestępczości.

Kolejno głos zabierali Marcin Jabłoński, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, nadinsp. Marek Działoszyński, Komentant Główny Policji oraz dr hab. prof. UKSW Radosław Zenderowski, Dyrektor Instytutu Politologii UKSW. Prof. Zenderowski poruszył problematykę bezpieczeństwa kulturowego w Europie, rozumianego jako zdolność państw do ochrony tożsamości kulturowej; państwa potrafią internalizować elementy pochodzące z innych kultur. W tę problematykę wpisuje się zagadnienie wielokulturowości. Prof. Zenderowski zauważył, że współcześnie mamy do czynienia ze zjawiskiem „retnizacji życia społecznego”, czyli powracaniem, ze zdwojoną siłą, mniejszości i grup etnicznych np. aspiracje Korsykańczyków, którzy chcą zaistnieć jako naród. Pierwszą część konferencji zakończyła merytoryczna dyskusja z udziałem zaproszonych gości.

W drugiej część konferencji uczestnicy pracowali w dwóch grupach panelowych. Pierwszy z paneli zatytułowano „Bezpieczeństwo wewnętrzne a stosunki międzynarodowe” (moderator – prof. R. Zenderowski), natomiast drugi – „Bezpieczeństwo we-

wnętrzne państwa: teorie, dylematy, perspektywy” (moderator – dr Andrzej Rudowski). Poruszono szerokie spektrum tematów – w pierwszym z paneli była mowa m.in. o udziale polskiej Policji Państwowej w pracach International Criminal Police Commission w latach 1923–1939 (dr hab. Bolesław Sprengel z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu), współpracy cywilno-wojskowej w działaniach na rzecz bezpieczeństwa w Unii Europejskiej (dr Małgorzata Bielecka ze Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie) oraz o problematyce bezpieczeństwa w polskiej polityce w czasie prezydentury cypryjskiej Unii Europejskiej w drugiej połowie 2012 r. (dr Krzysztof Cebul, UKSW).

Z kolei uczestnicy drugiego panelu poruszyli takie tematy, jak: wykorzystanie analizy strategicznej w badaniach uwarunkowań dla bezpieczeństwa wewnętrznego (dr hab. prof. Dolnośląskiej Szkoły Wyższej we Wrocławiu Piotr Daniluk), relacje bezpieczeństwa wewnętrzne-go i *human security*: uwarunkowania, płaszczyzny napięć i kierunki zmian (dr Karina Marczuk, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego), rola więziennictwa w zwalczaniu zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego państwa (Wyższa Szkoła Ekonomii Turystyki i Nauk Społecznych w Kielcach), zapobieganie zagrożeniom i zwalczanie przestępczości w oparciu o teorie ruchomych przestrzeni (nadkom. dr Zbigniew Mikołajczyk, UKSW).

Pracę panelistów zakończyła dyskusja i zapowiedź opublikowania wystąpień uczestników.

PETRE OPRIS

Sprawozdanie z konferencji pt.

Need to Know III: Them vs. Us. Image of the Enemy,
Szwecja, Gotlandia, Visby 26–27 września 2013 r.

26 i 27 września 2013 r. odbyła się konferencja naukowa pt. *Need to Know III: Them vs. Us. Image of the Enemy* (Potrzeba wiedzy, cz. III: Oni kontra my. Wizerunek wroga). Miejszem konferencji było Visby, największe miasto Gotlandii, w którym zarazem mieści się instytucja goszcząca uczestników konferencji, czyli Uniwersytet Gotlandzki, będący od 1 lipca 2013 r. częścią Uniwersytetu w Uppsali. Konferencja była współorganizowana przez: Instytut Pamięci Narodowej (IPN), Centrum Badań nad Zimną Wojną Uniwersytetu Południowej Danii, Uniwersytet Gotlandzki – filię Uniwersytetu w Uppsali oraz Baltic Intelligence and Security Studies Association przy wsparciu władz lokalnych Gotlandii. Była to trzecia z serii konferencji, które poświęcono historii wywiadu (pierwszą zatytułowano *Need to Know: Intelli-*

gence and Politics. Western and Eastern Perspectives, odbyła się 8–9 listopada 2011 r. w Brukseli, drugą – *Need to Know II: Lessons Learned*, 16–17 października 2012 r. w Odense w Danii).

Interesujący jest wybór miejsca organizacji konferencji. Visby to największe miasto i jednocześnie siedziba władz Gotlandii, szwedzkiej wyspy położonej na południe od Sztokholmu. Visby zamieszkuje około 40% populacji Gotlandii, czyli przeszło 23 000 mieszkańców tej wyspy (dane za 2012 r.). Visby to średniowieczne miasto, które w 1995 r. zostało wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Ze względu na swoje położenie Gotlandia ma kluczowe znaczenie dla polityki bezpieczeństwa Szwecji.

Otwarcia konferencji dokonali prof. Michael F. Scholz z Uniwersytetu w Uppsali oraz dr Thomas Wege-

ner Friis z Uniwersytetu Południowej Danii. W pierwszym panelu konferencji, zatytułowanym *Image of the Enemy* (Wizerunek wroga), moderowanym przez Przemysława Gasztolda-Senia z IPN, dyskutowano na temat różnic w oficjalnych „wizerunkach” (biografiach) agentów i w ich prawdziwych życiorysach. Dr T. Wegener Friis w swoim wystąpieniu pt. *H.C. Andersen Makes a Sleepy Impression* podkreślił, że w biografiach agentów działających w czasie zimnej wojny jest wiele faktów, które do tej pory nie zostały dogłębnie zbadane np. niektórzy z agentów Stasi zostali aresztowani w latach 70. XX w. w RFN za szpiegostwo w Danii; władze RFN i Danii nie zbadały jednak powiązań aresztowanych agentów z ówczesnymi organizacjami terrorystycznymi. Tym samym nie zamknięto do końca tych spraw. Inne tematy, które poruszano w trakcie tego panelu, dotyczyły: działań KGB w latach 80. XX w. na Litwie (dr Kristina Burinskaite z Genocide and Resistance Research Centre of Lithuania, Vilnius University, wystąpienie pt. *Image is not Everything: The Essence of the KBG*), współpracy Stasi z innymi podobnymi służbami z państw socjalistycznych np. z Bułgarii (dr Christian Domnitz, Federal Commissioner for the Stasi Records, wystąpienie pt. *Constructing the Enemy, Creating the Communist Self: Counter-Intelligence and Surveillance of the Stasi in Other Countries of the Eastern*), badań po zakończeniu zimnej wojny przez służby specjalne Holandii środowiska agentów ZSRR i od 1992 r. Rosji (Constant Hijzen z Leiden University, wystąpienie pt. *Designating the True Enemy. Enemy Perceptions and the In-*

stitutionalization of Intelligence and Security Services in the West) oraz wizerunku służb specjalnych RFN w ówczesnych służbach specjalnych PRL (prof. Wanda Jarząbek z IPN, wystąpienie pt. *An Age-Long Enemy? Germany as the Object of the Intelligence Activity of the Communist Poland*). Pierwszy z paneli konferencji zakończono dyskusją – moderator dr T. Wegener Friis stwierdził, że niestety obecnie państwa skandynawskie nie są obecnie szczególnie zainteresowane badaniem okresu zimnej wojny, traktując ten czas jako miniony, należący już do przeszłości.

Drugi panel konferencji, zatytułowany *Analysis, Indicators and Warnings* (Analizy, wskaźniki i ostrzeżenia), moderowany przez dr Erika Kulaviga z Uniwersytetu Południowej Danii, poświęcony był rozważaniom na temat działalności agenturalnej w latach 70. i 80. XX w. w Polsce, Kanadzie, USA, ZSRR i NRD. Dr Władysław Bułhak z IPN w swoim wystąpieniu pt. *Polish Communist Intelligence and the Coming of the Information Age* analizował historię wykorzystania komputerów przez polskie służby specjalne w późnych latach 60. i 70. XX w. Następnie głos zabrał prof. Kurt Jensen z Carleton University w Kanadzie (wystąpienie pt. *Research in Intelligence: When the Doors are Closed*), podkreślając, że w Kanadzie badania naukowe wywiadu są trudne do prowadzenia ze względu na organiczny dostęp do archiwów. Podał przykład jednego ze swoich studentów, który szukał informacji na temat służb specjalnych funkcjonujących w Kanadzie w czasie zimnej wojny, posługując się w tym celu książką telefoniczną z tamtego okresu. Z kolei

prof. Mark Kramer z Harvard University w USA w wystąpieniu pt. *The Soviet KGB and Moscow's Concerns about Western Attempts to Undermine the USSR* przedstawił wyniki swoich badań dotyczących raportów Jurija Andropowa na temat działań zachodnich sił w celu zniszczenia ZSRR. Ben Fischer z USA w wystąpieniu pt. *A Cold War Atavism: The East German Intelligence Alert of the 1980s* pokrótce przedstawił operację „RYAN”, czyli atak rakietowo-jądrowy: w 1983 r. radzieckie władze starały się ustalić, czy i kiedy państwa zachodnie zamierzają przeprowadzić atak nuklearny na ZSRR. Operacja ta uważana jest dotychczas za największą operację wywiadu.

W trzecim, ostatnim panelu pierwszego dnia konferencji, zatytułowanym *Israel, the Jews and the Middle East* (Izrael, Żydzi i Bliski Wschód) i moderowanym przez prof. Michaela F. Scholza z Uniwersytetu w Upsali skoncentrowano się na relacjach między państwami satelickimi ZSRR, Izraelem i innymi państwami z obszaru Bliskiego Wschodu (Przemysław Gasztold-Seń z IPN, *In the Land of All-Powerful Mukhabarat. Polish Communist Intelligence Services in the Middle East and North Africa*; prof. Rumi-ana Marinova-Christidi z St Kliment Ohridski University w Bułgarii, *Israel as an „Enemy State”: Israel's Image in the Documents of the Bulgarian Communist State Security*; dr Bożena Szaynok z Uniwersytetu Wrocławskiego, *Image of the Enemy: Zionists, Jews, Israel... The Anti-Jewish Policy of the Security Apparatus in Poland after the World War II*; David Palkki z National Defense University i Council on Foreign

Relations w USA, *Assessing Credibility: Insights from the Captured Iraqi Records*). Obrady zakończono dyskusją.

W drugim dniu konferencji odbyły się trzy panele (*High Risk Groups – Grupy wysokiego ryzyka*, moderator: prof. Svend Gottschalk Rasmussen z Uniwersytetu Południowej Danii; *Intelligence and Popular Image – Wywiad i potoczny odbiór*, moderator: dr Władysław Bułhak z IPN; *Cases: Agents, Spies and Officers – Przypadki: agenci, szpie-dzy i oficerowie*, moderator: prof. Kent Zetterberg, Swedish National College). W panelu *Przypadki: agenci, szpie-dzy i oficerowie* zajmowano się wybranymi przypadkami akcji wywiadu oraz wybranymi agentami. Dr Petre Oprig wystąpieniu pt. *The Short Biography of a Soviet Spy: Romanian General Ion Șerb* zaprezentował przypadek rumuńskiego generała Iona Șerba, byłego wiceministra spraw wewnętrznych i byłego szefa Straży Granicznej w latach 50. XX w., który w 1971 r. został aresztowany przez kontrwywiad Rumunii za szpiegostwo na rzecz Związku Radzieckiego. Natomiast Svante Winnqvist w wystąpieniu pt. *The „Sven” and „Britt” Case, a Comparison of Two Images* przedstawił przypadek szwedzkiej pary szkolonej przez Stasi do pracy wywiadowczej, jednak bezskutecznej. Obrady zakończyła dyskusja.

Po zakończeniu ostatniego z paneli konferencji uczestnicy zostali zaproszeni do siedziby gubernatora Gotlandii p. Cecilii Schelin Seidegård, która pełni tę funkcję od stycznia 2010 r.

Thumaczenie z języka angielskiego na język polski oraz redakcja językowa
– Karina Paulina Marczyk

Autorzy

ANNA ANT CZAK-BARZAN, profesor nadzwyczajny na Wydziale Politologii Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie.

PIOTR ARAK, absolwent Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, starszy analityk ds. społecznych w Centrum Analitycznym „Polityka INSIGHT”.

TADEUSZ BODIO, kierownik Zakładu Badań Wschodnich Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

MICHAŁ BRZEZIŃSKI, doktor, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, politolog, prawnik.

RYSZARD CHRUŚCIAK, profesor w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

JACEK CZAPUTOWICZ, prof. UW dr hab., kierownik Zakładu Metodologii Badań Europejskich, Instytut Europeistyki, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

LIDIA CZARNETA, specjalizuje się w problematyce bezpieczeństwa wewnętrznego, walki z terroryzmem.

ANDRZEJ DAWIDCZYK, dr hab. profesor nadzwyczajny WSPol w Szczytnie. Obszary zainteresowań naukowych: metodologia badań bezpieczeństwa, strategie działania państwa, zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem, zastosowanie teorii złożoności w analizie strategicznej dużych organizacji.

TEODOR FILIPIAK, emerytowany profesor Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

FILIP ILKOWSKI, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Jego zainteresowania dotyczą myśli politycznej i ruchów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem problemów globalizacji i imperializmu.

WIESŁAW JASIŃSKI, doktor, adiunkt WSPol w Szczytnie. Obszary zainteresowań naukowych: bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, kryminologia, kryminalistyka.

EKATERINA KOLB, doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

TOMASZ KOZIEŁŁO, adiunkt w Zakładzie Teorii Państwa, Prawa i Polityki, Katedry Politologii Uniwersytetu Rzeszowskiego.

URSZULA KURCEWICZ, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

KARINA PAULINA MARCZUK, doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

ANDRZEJ MISIUK, profesor nauk humanistycznych, profesor zwyczajny Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w zakresie problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego w wymiarze krajowym i międzynarodowym.

PETRE OPRIȘ, doktor nauk historycznych, Wydział Historii Uniwersytetu im. Alexandru Ioana Cuzy w Jassach, Rumunia.

ANDRZEJ PIĄTKOWSKI jest doktorantem w Zakładzie Nauki o Bezpieczeństwie Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

MARIA HELIODORA RYSZKOWSKA, doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

BARTOSZ SKŁODOWSKI jest doktorantem w Zakładzie Nauki o Bezpieczeństwie Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

MARIUSZ SOKOŁOWSKI, doktor nauk historycznych, od 2007 roku rzecznik prasowy Komendanta Głównego Policji. W latach 2004–2007 – rzecznik prasowy Komendanta Stołecznego Policji. Adiunkt na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Autor wielu artykułów dotyczących współpracy policji ze środkami masowego przekazu i społeczeństwem oraz współczesnych systemów bezpieczeństwa w Europie.

PIOTR STARZYŃSKI, doktor nauk prawnych, adiunkt Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego. Specjalizuje się w problematyce prawa karnego materialnego i procesowego.

PAWEŁ SUCHANEK, dyrektor gabinetu Komendanta Głównego Policji. Obszary zainteresowań naukowych: zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem, zarządzanie informacją kryminalną, przeciwdziałanie terroryzmowi i przestępczości zorganizowanej, przeciwdziałanie przemytowi broni, bezpieczeństwo imprez masowych.

JERZY SZCZUPACZYŃSKI, docent w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w zakresie socjologii polityki i socjologii organizacji. Autor ponad trzydziestu artykułów naukowych i dwóch podręczników akademickich; redaktor lub współredaktor czterech wyborów tekstów z zakresu socjologii polityki.

BOGDAN ZDRODOWSKI, dr hab. inż. profesor nadzwyczajny WSPol w Szczytnie.
Obszary zainteresowań naukowych: teoria bezpieczeństwa, epistemologia,
zarządzanie kryzysowe, międzynarodowe prawo humanitarne.

ALEKSANDRA ZIĘBA, doktor, politolog, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego. Prowadzi badania niemcoznawcze oraz nad ter-
roryzmem.

WALDEMAR ZUBRZYCKI, dr hab. profesor nadzwyczajny WSPol w Szczytnie.
Obszary zainteresowań naukowych: terroryzm, przeciwdziałanie zagrożeniom
terrorystycznym, fizyczne zwalczanie zagrożeń terrorystycznych.

STUDIA POLITOLOGICZNE

Wytyczne dla Autorów

Forma przekazania tekstu: e-mail'em, w edytorze Word (na adres: jacekzalesny@o2.pl) oraz w postaci wydruku (na adres: Redakcja „Studiów Politologicznych”, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa, pok. 211).

Do tekstu dołącza się oświadczenie o oryginalności pracy oraz o tym, że aktualnie nie uczestniczy ona w innym postępowaniu wydawniczym.

Redakcja tekstu

Układ analizy:

Autor
Tytułu analizy w języku polskim
Abstract: w języku polskim do 600 znaków
Kluczowe słowa: 5 w języku polskim
Tekst artykułu
Tytułu analizy w języku angielskim
Abstract: w języku angielskim do 600 znaków
Kluczowe słowa: 5 w języku angielskim

Nota o Autorze (w tym: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy, adres e-mailowy).

Czcionka: Times New Roman, „13”

Akapit: wyrównanie do prawej i lewej, wcięcie: 1,25 cm pierwszy wiersz, 1,5 odstępu między wierszami.

Przypisy polskie: na dole strony, numeracja ciągła, czcionka „10”, według wzoru:

- ¹ S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 206.
- ¹ Tamże, s. 27.
- ¹ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.
- ¹ S. Huntington, *Trzecia fala...*, s. 176.
- ¹ T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, nr 1–2, s. 37.
- ¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artyki/45301.html>, 6.12.2004.

Tekst podstawowy i przypisy: wyjustowane.

Ustawienia strony: standardowe.

Objętość: 25–35 tys. znaków (wraz ze spacjami).

Bibliografia: tak.

W celu przeciwdziałania „ghostwriting” i „guest authorship” Redakcja „Studiów Politologicznych” wprowadziła procedury związane z zaporą „ghostwriting”.

„*Ghostwriting*” oraz „*guest authorship*” są przejawem nierzetelności naukowej. Wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Z „*ghostwriting*” mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z Autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

Z „*guest authorship*” („*honorary authorship*”) mamy do czynienia wówczas, gdy udział Autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest Autorem/współautorem publikacji.

Autor publikacji jest zobligowany poinformować o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów („*financial disclosure*”).

Redakcja „Studiów Politologicznych” wymaga od Autorów publikacji ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem afiliacji oraz informacji, kto jest Autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji). Autor ponosi odpowiedzialność za zgłoszoną publikację.

Redakcja „Studiów Politologicznych” dokumentuje wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamania i naruszania zasad etyki obowiązujących w nauce.

Teksty przekazywane do opublikowania w „Studiach Politologicznych” podlegają postępowaniu recenzyjnemu. W ciągu 2 miesięcy od złożenia tekstu Autor jest informowany o zakwalifikowaniu go do postępowania recenzyjnego lub odrzuceniu ze względu na uchybienia formalne. Następnie każda praca (po nadaniu jej anonimowości) jest opiniowana przez jednego z Redaktorów „Studiów Politologicznych”. Po uzyskaniu pozytywnej opinii, tekst jest przekazywany dwóm recenzentom zewnętrznym, tj. spoza członków Redakcji. W przypadku uzyskania recenzji negatywnej informacja o tym fakcie jest podawana Autorowi, a postępowanie publikacyjne ulega zakończeniu ze skutkiem dlań negatywnym. W przypadku recenzji negatywnej Autor otrzymuje recenzję nadesłanego tekstu (po usunięciu personaliów recenzenta) oraz informację, że postępowanie publikacyjne uległo zakończeniu ze skutkiem negatywnym.

Redakcja nie zwraca tekstów niezamówionych oraz zastrzega sobie prawo do ich redagowania i skracania.

STUDIA POLITOLOGICZNE
(„ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ”)

Указания для авторов

Форма предоставления текстов (на русском языке): по электронной почте, в редакторе Word (на адрес: jacekzalesny@o2.pl), а также распечатанный текст направлять по адресу:

Редакция «Политологические исследования»

Институт политических наук

Варшавского университета,

ул. Новы Свят 67,

00-927 Варшава, Польша.

К распечатке текста прилагается заявление об оригинальности работы и о том, что на данное время она не заявлена в другие издания.

Редактирование текста

Схема статьи:

Автор

Название статьи на русском языке

Резюме: до 600 знаков на русском языке

Ключевые слова: 5 на русском языке

Текст статьи

Название статьи на английском языке

Резюме: до 600 знаков на английском языке

Ключевые слова: 5 на английском языке

Информация об авторе (наименование учреждения, в котором он работает, ученое звание, ученая степень, почтовый адрес).

Шрифт: Times New Roman «13»

Сноски: внизу страницы, непрерывная нумерация, шрифт «10», согласно образцу:

¹ И.В. Чубыкин, *Государственное управление стран ближнего зарубежья России*, Москва 2006, с. 99.

¹ Там же, с. 27.

¹ См.: Н.Дж. Мельвин, *Узбекистан: переход к авторитаризму на шелковом пути*, [в:] С.И. Кузнецова (ред.), *Страны Центральной Азии на рубеже XX–XXI веков: становление национальных государств*, Москва 2006, с. 78.

¹ А.С. Автономов, *Процесс становления парламентаризма в Казахстане*, „Представительная власть” 1995, № 2, с. 27.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

Параметры страницы: стандартные.

Объем: 25–35 тыс. знаков с пробелами.

Библиография

С целью противодействия «*ghostwriting*» и «*guest authorship*» редакция «Studiów Politologicznych» ввела процедуры, связанные с преградой «*ghostwriting*».

«*Ghostwriting*» и «*guest authorship*» являются проявлением научной недобросовестности. Все обнаруженные случаи будут разоблачены, включая уведомление соответствующих субъектов (учреждений, в которых работают авторы, научные общества, сообщества научных редакторов и т.п.).

С «*ghostwriting*» имеем дело, когда кто-то внес весомый вклад в создание публикации, не сообщая о своем участии в роли соавтора либо без упоминания его роли в благодарностях, помещенных в публикации.

С «*guest authorship*» («*honorary authorship*») имеем дело, когда участие автора мизерно мало либо вообще отсутствует, и не смотря на это, он является автором/соавтором публикации.

Автор публикации обязан сообщить об источниках финансирования публикации, вкладе научно-исследовательских учреждений, обществ и других субъектов («*financial disclosure*»).

Редакция «Studiów Politologicznych» требует от авторов публикаций представления вклада всех конкретных авторов в создании публикации (с указанием аффилиации и данных, кто является автором концепции, основных тезисов, методов, протокола и т. п., использованных в подготовке публикации). Автор несет ответственность за заявленную публикацию.

Редакция «Studiów Politologicznych» документирует все проявления научной недобросовестности, в частности нарушения принципов этики, действующих в науке.

Тексты, направляемые для публикации в «Studiach Politologicznych», подлежат процессу рецензирования. В течение 2 месяцев с момента подачи текста автор уведомляется о том, что он допущен к процессу рецензирования либо не допущен в связи с формальными погрешностями. Далее каждая работа (после ее анонимизации) оценивается одним из редакторов «Studiów Politologicznych». После получения положительной оценки текст передается двум независимым рецензентам, не являющимся членами редакции. В случае отрицательной рецензии, данную информацию сообщают автору, а процесс публикации завершается с негативным результатом. В случае негативной рецензии автор получает рецензию на отправленный текст (после удаления имени рецензента) и информацию, что процесс публикации завершен с негативным для него результатом.

Редакция не возвращает не заказанных текстов и оставляет за собой право к их редактированию и сокращению.

STUDIA POLITOLOGICZNE
("POLITICAL SCIENCE STUDIES")

Instructions for Authors

Papers should be submitted by email in Word format (to the following address: jacekzalesny@o2.pl).

Paper should include a statement concerning the original character of the paper and the fact that it is not under consideration for publication elsewhere.

Editing of the text

A scheme of the analysis:

Author

Title of analysis

Abstract (up to 600 characters)

Key words: 5

The text of the article

A separate note about the Author is also required (including the name of the institution where they are employed, the academic title and academic degree, address for correspondence)

Font: 13-point font size (Times New Roman)

References: at the bottom of the page, continuous pagination, 10-point font size, according to the following model:

¹ F. Millard, *Elections, Parties and Representation in Post-Communist Europe*, Palgrave Macmillan 2004, p. 135.

¹ Ibidem, p. 27.

¹ T. Zittel, *Legislators and their representational roles: strategic choices or habits of the heart?*, [in:] M. Blomgren, O. Rozenberg (eds.), *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*, Routledge 2012, p. 107.

¹ F. Millard, *Elections, Parties...*, p. 176.

¹ A. Grant, *The Politics of American Campaign Finance*, "Parliamentary Affairs" 1998, № 2, p. 227.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artyki/45301.html>, 6.12.2004.

Page setup: standard

Length: 25,000 – 35,000 characters (spaces included)

Bibliography

To counteract "ghostwriting" and "guest authorship", the Editorial Board of "Studia Polito-logiczne" implemented procedures connected with blocking "ghostwriting".

„*Ghostwriting*” and “*guest authorship*” are signs of scientific unreliability. All detected cases will be disclosed, including notifying the proper entities (institutions employing the Authors, scientific societies, associations of scientific editors etc.).

We are dealing with “*ghostwriting*” when somebody who has made a significant contribution to the text does not disclose their participation as one of the Authors or when their role is not mentioned in the acknowledgements included in the publication.

We are dealing with “*guest authorship*” (“*honorary authorship*”) when the Author’s participation is negligible or it is none despite the fact he/she is referred to as the Author/co-author of the publication.

The Author of a publication is obliged to provide information on the sources of financing the publication, the contribution of scientific and research institutions, associations and other entities (“*financial disclosure*”).

The Editorial Board of “*Studia Politologiczne*” requires that the Authors disclose the contribution of particular Authors to the publication (providing affiliations and information on the Author of the concept, assumptions, methods, protocol, etc. used while preparing the publication). The Author bears responsibility for the submitted text.

The Editorial Board of “*Studia Politologiczne*” documents all signs of scientific unreliability, especially of breaking and infringing the principles of ethics binding in science.

Texts submitted for publication in “*Studia Politologiczne*” are reviewed. Within 2 months after submission of the text, the Author is informed on the text being qualified for the reviewing procedure or rejected due to formal faults. Next, each paper (after being anonymized) undergoes the assessment procedure by one of the Editors of “*Studia Politologiczne*”. After receiving a positive opinion, the text is passed on to two external reviewers, i.e. from outside the Editorial Board. In case of a negative opinion, the information on this fact is given to the Author and the process of publishing is closed with a negative result. In case of a negative opinion the Author receives the review of the text (with personal data of the reviewer removed) and the information that the process of publishing has been closed with a negative result.

The Editorial Board does not return the texts which have not been requested and reserves the right to edit and abridge them.

