

# **KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY**

**NR 4 (16)/2015**

Krosno 2015



# **KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY**

**NR 4 (16)/2015**

Krosno 2015

Redaktor naczelny:

**prof. dr hab. Roman Pelczar**

Redaktor prowadzący:

**dr Jacek Cheda**

Sekretarz redakcji:

**dr Joanna Maj**

Rada Programowa:

**prof. dr hab. Pavol Dancák** (Prešovská Univerzita)

**prof. dr hab. n. med. Andrzej Denys** (Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi)

**prof. dr hab. Ryszard Henryk Kozłowski** (Politechnika Krakowska)

**prof. dr hab. Pavol Odaloš** (Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici)

**prof. dr hab. Ludwig Selimski** (Velikoturnovski Universitet Sv. Sv. Kiril i Metodii)

**prof. dr hab. Jan Szreniawski** (Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Rzeszowie)

Redaktor naukowy numeru:

**dr Jacek Cheda**

Redaktor językowy:

**dr Renata Gliwa**

**dr Mirosława Świtła-Cheda**

Redaktor statystyczny:

**dr Piotr Oleksiak**

Czasopismo recenzowane

Skład, łamanie:

**Katarzyna Chochołek**

Projekt okładki:

**Jakub Niedziela**

© 2015 KTNiO

© 2015 RUTHENUS

**Wydawnictwo RUTHENUS**

ul. Łukasiewicza 49, 38-400 Krosno

tel. (13) 436 51 00, e-mail: ruthenus@ruthenus.pl

**ISSN 2353-9917**

Nakład 300 egzemplarzy

---

## SPIS TREŚCI

Od redakcji, <i>Jacek Cheda</i> . . . . .	7
ROZPRAWY NAUKOWE . . . . .	11
Bezpieczeństwo, bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo międzynarodowe jako podstawowe pojęcia w dyskursie o współczesnym państwie, <i>Piotr Solarz</i> . . . . .	13
Geopolityczne uwarunkowania bezpieczeństwa międzynarodowego. Zarys problemu, <i>Zygmunt Kołodziej</i> . . . . .	25
Współpraca indyjsko-egipska na forum ruchu państw niezaangażowanych, <i>Joanna Maj</i> . . . . .	43
Bezpieczeństwo wewnętrzne – od teorii do strategii działania na przykładzie Unii Europejskiej, <i>Robert Żmuda</i> . . . . .	63
Współczesny terroryzm zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa, <i>Zenon Ślusarczyk</i> . . . . .	79
Bezpieczeństwo i higiena pracy jako element warunkujący efektywne zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji, <i>Piotr Oleksiak, Marzena Pytel-Kopczyńska</i> . . . . .	89
System bezpieczeństwa kulturowego Rzeczypospolitej Polskiej, <i>Emilia Szczęsna</i> . . . . .	105

Zadania organów samorządu gminnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, <i>Radosław Kamiński</i> . . . . .	121
Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie. Część II. Rola komendanta powiatowego policji i podległej mu komendy powiatowej policji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie, <i>Jacek Cheda</i> . . . . .	139
RECENZJE . . . . .	155
SPRAWOZDANIA. . . . .	167

## Od redakcji

*Jacek Cheda*

Oddajemy kolejny 16 numer „Karpackiego Przeglądu Naukowego”. Numer ten poświęcony jest bezpieczeństwu. Zaprezentowane w nim artykuły dotyczą zarówno zagadnień systemowych dotyczących bezpieczeństwa międzynarodowego, bezpieczeństwa narodowego, jak i szczegółowych dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego, a w szczególności. bezpieczeństwa i higieny pracy, bezpieczeństwa kulturowego, bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W części pierwszej prezentowane są rozprawy naukowe. Numer otwiera artykuł **Piotra Solarza**, pt. *Bezpieczeństwo, bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo międzynarodowe jako podstawowe pojęcia w dyskursie o współczesnym państwie*. Autor w opracowaniu szuka odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania. Po pierwsze próbuje odpowiedzieć na pytanie, na ile różnorodna treść terminów „bezpieczeństwo”, „bezpieczeństwo narodowe” i „bezpieczeństwo międzynarodowe” przyczynia się do semantycznych niejasności, po drugie na ile różnorodna treść terminów „bezpieczeństwo”, „bezpieczeństwo narodowe” i „bezpieczeństwo międzynarodowe” utrudnia interpretację tych pojęć. W tym celu poddał szczegółowej analizie, na gruncie nauk społecznych, wskazane powyżej pojęcia. Wskazał na zakres przedmiotowy oraz ich praktyczne stosowanie. Autorem kolejnego artykułu pt. *Geopolityczne uwarunkowania bezpieczeństwa międzynarodowego. Zarys problemu* jest **Zygmunt Kołodziej**. Artykuł jest próbą opisu i diagnozy obecnej sytuacji na świecie w stosunku do geopolitycznych zagrożeń. Autor zdefiniował pojęcia bezpie-

czeństwa i porządku publicznego. Omówił zagrożenia bezpieczeństwa. W dalszej części artykułu zdefiniował pojęcie geopolityki, jej istoty, genezy i rys historyczny oraz współczesne przykłady sytuacji geopolitycznej na świecie, i w Europie. Na zakończenie przedstawił miejsce Polski w globalnym układzie sił. **Joanna Maj** w artykule pt. *Współpraca indyjsko-egipska na forum ruchu państw niezaangażowanych* przybliżyła początki budowy Ruchu Państw Niezaangażowanych, sięgające lat pięćdziesiątych XX wieku. Kluczową rolę w budowie tego ruchu odgrywały Indie. Koncepcja współpracy państw niezaangażowanych szczególnie przybliżyła Indie do współdziałania ze światem arabskim, a zwłaszcza z Egiptem, odgrywającym przewodnią rolę wśród państw tego regionu. Autorka przedstawiła genezę współpracy indyjsko-egipskiej i wpływu na jej kształt problemu palestyńskiego. Omówiła początki współpracy politycznej przywódców Indii i Egiptu. Przedstawiła powstanie Ruchu Państw Niezaangażowanych na konferencji w Bandungu, działania tego ruchu, szczególnie w rozwiązaniu kryzysu sueskiego. Omówiła także stosunek państw postkolonialnych w obliczu konfliktów międzynarodowych lat 60-tych XX w. Autorem kolejnego artykułu pt. *Bezpieczeństwo wewnętrzne – od teorii do strategii działania na przykładzie Unii Europejskiej* jest **Robert Żmuda**. Celem artykułu jest przedstawienie znaczenia pojęcia bezpieczeństwo wewnętrzne oraz przedstawienie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE. W pierwszej części artykułu omówione zostały dominujące współcześnie koncepcje teorii bezpieczeństwa. Można zauważyć, że poczucie bezpieczeństwa – pomimo systematycznych ewolucji – nadal jest jedną z najsilniejszych potrzeb ludzkich. Zdobywająca coraz szersze grono zwolenników koncepcja „human security” wskazała nowe zagrożenia, które należy uwzględnić w przyjmowanych strategiach bezpieczeństwa. W drugiej części artykułu wskazano determinanty współczesnych strategii. Dążenie do uzyskania poczucia bezpieczeństwa wymaga wprowadzenia odpowiednich strategii podejmowanych w przypadku ryzyka wystąpienia zagrożeń. To model działania, który ma zapewnić skuteczność. W trzeciej części artykułu omówiona została strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE. **Zenon Ślusarczyk** jest autorem artykułu pt. *Współczesny terroryzm zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa*. Autor zdefiniował pojęcie terroryzmu, jego cechy. Dokonał także jego typologii. W dalszej części opracowania opisał główne organizacje terrorystyczne oraz przykłady ich działań. W podsumowaniu dokonał oceny współczesnego terroryzmu,



zwracając szczególną uwagę na jego globalny charakter. **Piotr Oleksiak** i **Marzena Pytel-Kopczyńska**, to autorzy artykułu pt. *Bezpieczeństwo i higiena pracy jako element warunkujący efektywne zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji*. Celem artykułu jest przedstawienie problematyki odpowiedniego kształtowania bezpieczeństwa i higieny pracy jako czynnika warunkującego wysoki poziom efektywności pracy pracownika w organizacji. Artykuł charakteryzuje (oprócz omówienia podstawowej terminologii w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy) kształtowanie się zarządzania zasobami ludzkimi uwzględniającego tworzenie właściwych warunków pracy. W drugiej części przedstawiono wyniki badań w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w polskich przedsiębiorstwach. **Emilia Szczęsna** jest autorką artykułu pt. *System bezpieczeństwa kulturowego Rzeczypospolitej Polskiej*. W opracowaniu autorka zdefiniowała pojęcie bezpieczeństwa kulturowego, scharakteryzowała jego główne cele. Omówiła także jego zagrożenia, zarówno te na poziomie państwa, np. zakaz wyznania, edukacji, używania języka, noszenia określonego stroju, jak i te na poziomie międzynarodowym: globalizacja, migracje, konflikty zbrojne. Przybliżyła strukturę organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo kulturowe (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Generalny Konserwator Zabytków, dyrektorzy (kierownicy) muzeów, dyrektorzy Ośrodka Dokumentacji Zabytków, dyrektorzy (kierownicy) jednostek organizacyjnych powołanych do ochrony zabytków, oraz Biblioteka Narodowa w Warszawie i biblioteki wyznaczone przez ministra kultury). Kolejne dwa artykuły dotyczą zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. W pierwszym z nich pt. *Zadania organów samorządu gminnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego* **Radosław Kamiński** przedstawił zadania gminy w tym zakresie. Wskazując, że odpowiedzialność za bezpieczeństwo oraz porządek publiczny spoczywa na wielu organach państwa, w tym na jednostkach samorządu terytorialnego. Autor przedstawił ustawowe zadania i sposoby działań podejmowanych przez organy samorządu gminnego na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze gminy. W podsumowaniu dokonał oceny roli samorządu gminnego w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Autorem artykułu pt. *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie. Część II. Rola komendanta powiatowej policji i podległej mu komendy powiatowej*

policji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie jest **Jacek Cheda**. Autor omówił w nim zadania dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na poziomie powiatu. Artykuł ten jest drugim z cyklu trzech artykułów i poświęcony jest roli komendanta powiatowego policji i podległej mu komendy powiatowej policji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie. Autor przedstawił w nim krótki rys historyczny policji w Polsce. Następnie dokonał ogólnej charakterystyki zadań policji oraz szczegółowych zadań komendanta powiatowego policji. Omówił miejsce komendanta powiatowego policji w strukturze policji i administracji zespolonej. W podsumowaniu dokonał próby oceny roli komendanta powiatowego policji w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze powiatu.

W drugiej części pisma zamieszczono recenzję i sprawozdanie z konferencji. **Jacek Cheda** jest autorem sprawozdania z konferencji pt. *Bezpieczeństwo w XXI wieku, geneza – teraźniejszość – przyszłość* zorganizowanej w dniu 18 lipca 2015 r. w Rozwornynie przez Mentoris Centrum Edukacyjno-Logopedyczne i Karpackie Towarzystwo Naukowe i Oświatowe. Z kolei **Tomasz Dąbrowski** jest autorem recenzji książki Konrada Walczuka, Martina Bożka, pt. *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania organizacji i funkcjonowania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Wydawnictwo Diecezji Siedleckiej UNITAS, Siedlce 2015, ss. 265.

Teksty zebrane i prezentowane w tym numerze „Karpackiego Przeglądu Naukowego” są poświęcone bardzo interesującym zagadnieniom, ujętym w aspekcie teoretycznym i praktycznym. Mamy nadzieję, że zarówno rozprawy na naukowe, jak i recenzje publikacji, podejmują tematy ważne ze społecznego punktu widzenia, tym samym spotkają się z zainteresowaniem czytelników, skłonią do refleksji i podjęcia dyskusji naukowej.

# **ROZPRAWY NAUKOWE**



# Bezpieczeństwo, bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo międzynarodowe jako podstawowe pojęcia w dyskursie o współczesnym państwie

*Piotr Solarz*<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Głównym celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie: czy tradycyjne definiowanie terminów: „bezpieczeństwo”, „bezpieczeństwo narodowe” i „bezpieczeństwo międzynarodowe” zawiera jednolitą treść? Teza główna: „bezpieczeństwo”, „bezpieczeństwo narodowe” i „bezpieczeństwo międzynarodowe” zawierają różnorodną treść, co wpływa na ich niejasne rozumienie. Konkretyzacją wymienionego celu, a także tezy głównej są hipotezy szczegółowe, które zostały sformułowane w formie tez pomocniczych:

- **Teza 1.** Różnorodna treść terminów „bezpieczeństwo”, „bezpieczeństwo narodowe” i „bezpieczeństwo międzynarodowe” przyczynia się do semantycznych niejasności.
- **Teza 2.** Różnorodna treść terminów „bezpieczeństwo”, „bezpieczeństwo narodowe” i „bezpieczeństwo międzynarodowe” utrudnia interpretację tych pojęć.

## Definicja terminu „bezpieczeństwo”

Naukowe podejście do badanych zjawisk oznacza zastosowanie określonej aparatury pojęciowej w celu opisanego problemu. Stąd głównym celem niniejszego artykułu jest przedstawienie podstawowego terminu, jakim jest „bezpieczeństwo”, jego różnorodnego znaczenia oraz sporów o jego definicję. Dużą część niniejszego opracowania zajmują również rozważania dotyczące pojęć „bezpieczeństwo narodowe” i „bezpieczeństwo międzynarodowe”, tworzących swoisty kanon obecnie toczącego się dyskursu wśród przedstawicieli różnych dyscyplin nauki i urzędni-

---

1. Dr hab. Piotr Solarz, Katedra Europeistyki na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Dziekan Wydziału Politologii Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie.

ków oraz reprezentantów obecnego rządu Prawa i Sprawiedliwości na problem bezpieczeństwa w Polsce.

Termin „bezpieczeństwo” w naukach społecznych i politycznych jest wieloznaczny i wymaga zdefiniowania. Obecnie w literaturze przedmiotu można spotkać co najmniej kilkanaście różnorodnych definicji tego terminu<sup>2</sup>. Językoznawcy dowodzą, że termin „bezpieczeństwo” pochodzi z języka łacińskiego, od słowa *sine cura* (*securitas*), które znaczy: stan bez troski, zmartwienia, niepokoju czy zmian a w literaturze przedmiotu znaleźć możemy różne interpretacje tego terminu. Między innymi: bezpieczeństwo jako stan pokoju, pewności i niezagrożenia<sup>3</sup>, inna definicja, bezpieczeństwo to stan i poczucie pewności, brak zagrożenia i ochrona przed nim<sup>4</sup>, jeszcze inna definicja – stan oznaczający brak zagrożenia fizycznego i ochrona przed nim<sup>5</sup>. Można zatem przyjąć, że bezpieczeństwo w znaczeniu ogólnym – słownikowym należy zdefiniować jako brak stanu zagrożenia.

## Koncepcje klasyfikacyjne

Trudności związane z dokładnym określeniem terminu „bezpieczeństwo” wynikają z tego, że w literaturze zarysowały się stanowiska różnorodnie ujmujące jego znaczenie. Jest to wynik bardzo bogatego i licznego rozwoju i ewolucji filozofii bezpieczeństwa. Po pierwsze, w analizie bezpieczeństwa, w filozofii nowożytnej, szczególnie miejsce zajmuje myśl francuskiego oświecenia. Wielką rolę w spopularyzowaniu idei filozoficznych i społecznych Oświecenia odegrali myśliciele francuscy. Tym bardziej, że miało to miejsce przed Wielką Rewolucją, która wybuchła w 1789 r. Do czołowych filozofów tego okresu możemy zaliczyć kilkunastu, lecz w tym wykładzie omówię koncepcje tylko tych, którzy najwięcej wnieśli do bezpieczeństwa. Do nich można, bez większego błędu, zaliczyć: Franciszka Marię Arouet (1694-1778) znanego jako Wolter, Jana Jakuba Rousseau (1712-1778), Denisa Diderot (1713-1784), Immanuela Kanta. Wolter – filozof, poeta, historyk, wydał szereg interesujących prac przepojonych wiarą w potęgę rozumu ludzkiego opierającego swe sądy na doświadczeniu. On udowadniał, że dzięki poznaniu panującego we

---

2. W. Pokruszyński, *Filozoficzne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2011, s. 7.

3. *Oxford English Dictionary*, London 1973, s. 43.

4. *Słownik Języka Polskiego*, PWN Warszawa 1978, s. 67.

5. *A Dictionary of the Social Science*, London 1964, s. 56.

wszechświecie porządku i prawidłowości człowiek jest zdolny do doskonalenia siebie i otaczającego go świata. To człowiek, twierdzi Wolter, powinien dążyć do łagodzenia występującego w społeczeństwie cierpienia, do urzeczywistnienia zasad sprawiedliwości gwarantujących pomyślność, wolność i bezpieczeństwo jednostek, narodów i państw. Autor objaśniał nie tylko miejsce i rolę człowieka w świecie przyrody i społeczeństwie, ale także jego naturalne uprawnienia i obowiązki wobec innych ludzi, zmierzające do ustanowienia zasad harmonii i pokoju. Rousseau z kolei podjął próbę wyjaśnienia genezy społeczeństwa, natury człowieka, istoty własności, przemocy, władzy politycznej. Usiłował także sformułować wskazania służące ich racjonalnemu widzeniu i doskonaleniu stosunków społecznych<sup>6</sup>. On twierdził, że umowa, na której opiera się władza, ustawodawstwo i inne środki służące do kierowania państwem, chroni przed totalitaryzmem, który przekreśla prawa człowieka, odbiera mu jego autonomię. Dzięki temu, że zawarto ją dobrowolnie, człowiek stał się obywatelem, współustawodawcą i współrządcą organizmu państwowego. Wpływa na los państw i władzy, którą może zmienić, jeśli nie respektuje ona jego praw i wolności, nie dąży do dobra i szczęścia wszystkich żyjących w państwie mieszkańców i ich bezpieczeństwa. Jego idee wolności, równości i braterstwa – były najważniejszymi hasłami rewolucji francuskiej w 1789 r. Wychodził także z założenia, że wszyscy ludzie rodzą się wolni, tylko siła i podłość utworzyły niewolników. Wzorem wielu poprzedników Rousseau usiłował również określić obraz państwa i jego wpływ na sprawę bezpieczeństwa. Proponował, aby nie było ono ani zanadto wielkim i mogło być dobrze rządzone, ani zanadto małym<sup>7</sup>.

Nieco inaczej formułuje problematykę bezpieczeństwa okresu nowożytnego – Tomasz Hobbes, który stwierdza, że „bezpieczeństwo zostało osiągnięte w społeczeństwie przez wyjście ze stanu natury i wejście do stanu państwowego, gdzie siła państwa, w postaci prawa o charakterze pozytywnym, była gwarantem funkcjonowania umowy społecznej czyli de facto stanu jego bezpieczeństwa, gdzie każdy *homo homini lupus est*. Mamy więc, z jednej strony, przykrość związaną z ograniczeniem naszej wolności, która w stanie natury związana jest z niepokojem egzystencjalnym i stanem permanentnego zagrożenia, a z drugiej strony bezpieczeństwo

---

6. W. Pokruszyński, *Filozoficzne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2011, s. 34-35.

7. Tamże, s. 35-36.

i założenia stanu ładu społecznego<sup>8</sup>. Idąc tropem tego twierdzenia, można zauważyć, że w filozofii współczesnej problematyka bezpieczeństwa wynika z różnorodności głównych nurtów bezpieczeństwa, do których zaliczyć można dwie przeciwstawne ideologie, które doprowadziły do dwóch wojen światowych, tj. faszyzm i komunizm. Te ideologie reprezentowali tacy filozofowie, politycy i geopolitycy jak: Karol Marks i Fryderyk Engels, Adolf Hitler, Alfred Rosenberg, Joseph Goebbels, Włodzimierz Lenin, Józef Stalin – ci dwaj ostatni twórcy socjalizmu w Związku Sowieckim. Na szczęście wiek XX był końcem zarówno nazizmu (faszyzmu), jak i komunizmu kosztem 60 mln ofiar. Na ich miejsce wszedł fundamentalizm islamski, który zaofiarował państwo teokratyczne, jako polityczną alternatywę zarówno dla liberalizmu, jak i dla komunizmu. Czyli mamy do czynienia m.in. z *faszyzmem religijnym*, wzrostem świadomości etnicznej i rasowej, a co za tym idzie z *nacjonalizmem*<sup>9</sup>.

Uczony i filozof japoński Fukuoka twierdzi, że świat Islamu różni się znacząco od innych kultur jedną cechą zasadniczą, mianowicie tym, że w ciągu ostatnich lat wydał wiele radykalnych ugrupowań, które odrzucają nie tyle politykę Zachodu, co podstawową wartość nowoczesności i modernizacji – tolerancję religijną. Na tej podstawie można wnioskować, że obecny konflikt nie jest jedynie walką z terroryzmem lub z Islamem jako religią, lecz z islamo-faszyzmem, który wyrósł na bazie kulturowej dezorientacji i braku wartości, wynikającym z procesu modernizacji. Ponadto korzenie hybrydy religii i faszyzmu sięgają również bliskowschodniej autorytarnej władzy, stagnacji ekonomicznej oraz ubóstwa w regionie. Nie ma ani jednego państwa naftowego, które użyłoby swego bogactwa do wspierania społeczeństwa industrialnego, zamiast kreować społeczeństwo skorumpowanych rentierów, którzy z czasem stali się jeszcze bardziej zagorzałymi islamskimi fanatykami. Według S. Huntingtona – amerykańskiego politologa, można się spodziewać, że tożsamość cywilizacyjna będzie w przyszłości stale znaczącym czynnikiem, a świat będzie kształtował się poprzez interakcje pomiędzy siedmioma lub ośmioma głównymi cywilizacjami: zachodnią, konfucjańską, japońską, islamską, hinduską, prawosławną, południowoamerykańską i być może afrykańską. Osobiście uważam, że jest w tym wiele racji, tym bardziej po rewolucji w Afryce Północnej, ta ósma

---

8. T. Hobbes, *Lewiatan, Aletheia*, Warszawa 2009, s. 147.

9. W. Pokruszyński, *Filozoficzne...*, s. 42.



cywilizacja staje się realna. Na wzmocnienie tożsamości ogromny wpływ mają podstawowe czynniki różniące wymienione cywilizacje<sup>10</sup>. Wśród nich znajdują się te, które dotyczą historii, języka, kultury, tradycji, religii, fundamentalnych i bardziej wyrazistych niż w przypadku odmiennych reżimów politycznych.

Wprawdzie różnice nie zawsze zwiastują konflikt i nie zawsze związane są z użyciem przemocy, to historia pokazuje, że właśnie różnice pomiędzy cywilizacjami generowały najbardziej zaciekle i przewlekłe konflikty zbrojne. Najbardziej prawdopodobną, a zarazem najniebezpieczniejszą przyczyną przyszłego konfliktu, może być pomiędzy jedną cywilizacją a inną kulturą. Ten sam S. Huntington zauważa bardzo ciekawe zjawisko w bezpieczeństwie światowym wskazując, że największym zagrożeniem nadchodzącej epoki będą potencjalne starcia cywilizacji, w których Europa i Ameryka albo się zjednoczą, albo zginą. Jedynym zaś sposobem zapobieżenia globalnemu chaosowi i wprowadzenia trwałego pokoju jest utworzenie porządku opartego na cywilizacji. W podobny sposób wypowiadał się w roku 2011 znany amerykański politolog i strateg prof. Z. Brzeziński twierdząc, że tak jak nigdy Europa potrzebuje Ameryki a Ameryka Europy wobec perspektywicznych zagrożeń XXI wieku<sup>11</sup>. Pomimo, że ten sposób rozumowania jest obcy polskiemu sposobowi myślenia, to jest on obecny w literaturze przedmiotu. Na przykład Janusz Świniarski twierdzi, że bezpieczeństwo to stan, który zapewnia człowiekowi warunki samorealizacji. Bezpieczeństwo to stan, w którym jednostki, grupy społeczne, organizacja państwa nie odczuwa zagrożenia swego istnienia, a także podstawowych swych interesów. Bezpieczeństwo to stan, w którym istnieją formalne, instytucjonalne i praktyczne gwarancje ochrony tego, co stanowi istotę pełnej samorealizacji<sup>12</sup>. Według Jana Szyda bezpieczeństwo wiąże się z poczuciem stabilności i trwałości określonego stanu rzeczy, odczuciem braku zagrożenia wewnętrznego i zewnętrznego, a nadto także z doznawaniem pewności i spokoju w codziennym bytowaniu, ufności i zaufaniu do przyszłości<sup>13</sup>. W podobny sposób jak Świniarski i Szyda, Pokruszyński formułuje definicję bezpieczeństwa uwzględniając aspekty filozoficzne,

---

10. Tamże, s. 43.

11. Tamże, s. 42.

12. J. Świniarski, *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*. Warszawa 1999, s. 13.

13. J. Szyd, *Bezpieczeństwo jako wartość. Refleksja aksjologiczna i etyczna*, [w:] P. Tyrała (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Kraków 2000, s. 45.

aksjologiczne i etyczne – jako stan i proces trwania, przetrwania i rozwoju, każdej formy bytu<sup>14</sup>. Powyższa definicja zostaje przyjęta na potrzeby niniejszego artykułu.

### Definicja terminów „bezpieczeństwo narodowe” i „bezpieczeństwo międzynarodowe”

W obliczu różnych definicji i ujęć terminu „bezpieczeństwo”, próba zdefiniowania „bezpieczeństwa narodowego” i „bezpieczeństwa międzynarodowego” nie jest prostą sprawą, ponieważ występuje wiele różnych definicji tych terminów, które pochodzą z tak odmiennych dyscyplin nauki, jak na przykład historia, prawo, czy socjologia. Powszechnie mówi się o „bezpieczeństwie narodowym” i „bezpieczeństwie międzynarodowym”. W nauce o polityce, jak dotąd nie ma jednej, wspólnej dla przedstawicieli tej dyscypliny, definicji obu terminów. Patrząc bardziej wnikliwie można stwierdzić, że również w przypadku dyscyplin sąsiadujących z nauką o polityce, pluralizm i relatywizm wokół terminów „bezpieczeństwo narodowe” i „bezpieczeństwo międzynarodowe” jest na co dzień. Również historycy, prawnicy nie zabiegają już tak skutecznie o sprecyzowanie tych terminów i sprowadzenia ich do jednej, wspólnej definicji. Można więc zapytać o definicje powyższych terminów i wskazać na wspólne elementy występujące przy definiowaniu. Próbując zdefiniować w naukach społecznych bezpieczeństwo międzynarodowe, nie można pominąć znaczenia bezpieczeństwa narodowego, gdyż oba te terminy wzajemnie się uzupełniają. Jak pisze Marek Pietraś *dla stosunków międzynarodowych jako dziedziny stosunków społecznych bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych kategorii służących analizom i wyjaśnianiu. Mimo to ciągle jest to pojęcie wieloznaczne i używane w różnych kontekstach. Dla różnych autorów jest to cel polityki zagranicznej, wartość międzynarodowa, ale też i dynamiczny proces. Mówi się o bezpieczeństwie narodowym i międzynarodowym. Przedmiotem sporu jest jego obiektywny czy subiektywny charakter, ale także zakres przedmiotowy związany z dylematem wąskiego czy szerokiego rozumienia. Stąd w nauce o stosunkach międzynarodowych występuje ugruntowany podział na bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe, chociaż*

---

14. W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010, s. 9.

*w warunkach pogłębiania współzależności międzynarodowych i procesów globalizacji bezpieczeństwo narodowe staje się bezpieczeństwem międzynarodowym*<sup>15</sup>.

Jak stwierdza Ryszard Zięba, bezpieczeństwo narodowe w jego współczesnym znaczeniu oznacza oczekiwanie społeczne na zapewnienie możliwości korzystania z dobrobytu ekonomicznego, autonomii społecznej oraz określonego statusu społecznego, a zatem jest to pojęcie z kategorii egzystencjalnych potrzeb i interesów społeczności ludzkich zorganizowanych w państwo<sup>16</sup>. Idea bezpieczeństwa międzynarodowego wyraża właściwe każdemu państwu pragnienie bycia zabezpieczonym w razie agresji i opiera się na posiadanej przez państwo pewności, że nie będzie zaatakowane lub, że w przypadku ataku otrzyma natychmiastową i skuteczną pomoc ze strony innych państw. Terminy te uzupełniają się, ale nie trudno zauważyć, że bezpieczeństwo międzynarodowe ma szerszy wymiar, gdyż dotyczy nie tylko zewnętrznych aspektów bezpieczeństwa poszczególnych państw, ale przede wszystkim – umożliwia przetrwanie, funkcjonowanie i rozwój systemu międzynarodowego oraz tworzenia międzynarodowego pokoju. Pojęcie bezpieczeństwa międzynarodowego jest pojęciem bardzo szerokim, dlatego trudno jest wybrać jedną określającą go definicję. Należy także podkreślić, że jest to pojęcie złożone i w literaturze tego przedmiotu możemy odnaleźć nazwę trójwymiarowości bezpieczeństwa międzynarodowego, mówiącą o podziale na wymiar podmiotowy, przedmiotowy i proceduralny. Stabilność bezpieczeństwa międzynarodowego uzależniona jest od interesów poszczególnych państw wchodzących do danego systemu międzynarodowego oraz od oddziaływań z zewnątrz. Wysiłki podejmowane przez państwa dążą, z jednej strony, do unikania wszelkich zagrożeń dla ich bezpieczeństwa narodowego, z drugiej do tworzenia porozumień, norm, mechanizmów i organizacji międzynarodowych, które pozwalają rozwiązywać sprzeczności i konflikty oraz rozwijać pokojową współpracę międzynarodową. Do stabilizowania bezpieczeństwa międzynarodowego najefektywniej przyczyniają się wypracowane zobowiązania mające charakter prawny, dlatego funkcjonowanie organizacji międzynarodowych i członkostwa w nich poszczególnych państw sprzyja budowaniu

---

15. M. Pietraś, *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, [w:] M. Pietraś (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin 2006, s. 324.

16. R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2004, s. 55.

zaufania, trwałości oraz pozytywnemu rozwojowi stosunków między państwami. Z tego punktu widzenia państwa, które unikają uczestnictwa w takich organizacjach, skazane są na samodzielną walkę o zapewnienie sobie stabilności i bezpieczeństwa. Jest to dużo trudniejsze, ponieważ historia i lata doświadczeń pokazały, że pojedyncze państwo, bez pomocy innych państw nie jest w stanie zapewnić sobie dostatecznego zabezpieczenia i uniknąć konfliktów. Innymi słowy, współpraca międzynarodowa w dłuższej perspektywie jest najbardziej efektywnym środkiem umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego i tworzenia infrastruktury pokoju. Utrzymanie bezpieczeństwa międzynarodowego gwarantuje spokój i umożliwia państwom współpracę, tak przecież potrzebną do rozwoju gospodarki każdego z państw, zapewnia trwałość stosunków, brak konfliktów i swobodne działanie na arenie międzynarodowej. Kluczem do bezpieczeństwa jest siła państwa, zatem w dzisiejszych czasach państwo powinno dążyć do umocnienia swojej pozycji, aby móc realizować wyznaczone sobie cele, powinno dążyć do utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, do podejmowania skutecznych zbiorowych środków dla zapobiegania i usuwania gróźb przeciwko pokojowi i do uchylenia aktów agresji, przy pomocy środków pokojowych i zgodnie z zasadami sprawiedliwości i prawa międzynarodowego powinno załatwiać lub rozstrzygać spory międzynarodowe lub sytuacje, które mogłyby doprowadzić do zakłócenia pokoju. Umożliwia i ułatwia to suwerennym państwom członkostwo w wielu organizacjach międzynarodowych, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, Unia Europejska, Sojusz Północnoatlantycki, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Metodologiczne debaty były prowadzone w naukach społecznych wielokrotnie i z dużą intensywnością. Wśród politologów istnieją znaczne różnice poglądów na temat tego, co powinno stać się przedmiotem klientelizmu. Sporna jest na przykład kwestia, czy nauki polityczne mają zbliżać się bardziej do naukowego ideału oraz dążyć do umotywowania prawidłowości działania politycznego. Przedmiotem sporu jest również teoretyczno-poznawczy status normatywnych wypowiedzi, status normatywnych wypowiedzi dotyczących wartościowania. Czy te osądy w kwestii wartościowania, stanowią konstytutywną część poznania naukowego, intersubiektywnie sprawdzalną przez wyprowadzenie terminu „bezpieczeństwo narodowe” z terminu „bezpieczeństwo międzynarodowe”, czy też ujmują bezpieczeństwo jako

mechanizm działania wywodzący się wprost z polityki? Różnice zdań występują też w odniesieniu do relacji rozpoznawalnego przedmiotu oraz podmiotu. Nauki polityczne znajdują się daleko od ostatecznych i zadowalających odpowiedzi na te pytania. Pluralizm definicji bezpieczeństwa jest skutkiem niejasnego statusu wielu podstawowych pytań. Nauki polityczne pogodziły się z pluralizmem. Przyczynia się on do tego, że przedmiotem bezpieczeństwa może być polityczne działanie ludzi, którego celem jest podejmowanie wiążących decyzji z całkiem różnych perspektyw. Z terminami „bezpieczeństwo narodowe” i „bezpieczeństwo międzynarodowe” jest podobnie.

## Podsumowanie

Wokół definicji pojęć: „bezpieczeństwo”, „bezpieczeństwo narodowe” i „bezpieczeństwo międzynarodowe” toczy się otwarta debata wśród badaczy różnych dyscyplin nauki. Jak wskazują przytoczone przykłady, pojęcia te rozumiane są dość różnorodnie. Warto jednak zwrócić uwagę, iż w tych dość różnorodnych interpretacjach udaje się zauważyć pewne podobieństwa, które pozwalają na przyjęcie wspólnego stanowiska wobec ich określeń. Możemy przyjąć, że bezpieczeństwo to zagwarantowanie przez państwo braku stanu zagrożenia, natomiast bezpieczeństwo narodowe to zdolność państwa do obrony terytorium i społeczeństwa, które zamieszkuje dane terytorium a jednocześnie jest to cel polityki zagranicznej, wartość międzynarodowa, ale też i dynamiczny proces. Mówiąc o bezpieczeństwie narodowym i międzynarodowym, należy zauważyć, że przedmiotem sporu co do nich znaczeń jest ich obiektywny czy subiektywny charakter, ale także zakres przedmiotowy związany z dylematem wąskiego czy szerokiego rozumienia. W tym kontekście bezpieczeństwo międzynarodowe to bezpieczeństwo danej zbiorowości, bywa jednak używane dla opisu zewnętrznych aspektów bezpieczeństwa pojedynczych państw, istnieje bowiem ścisły związek między bezpieczeństwem pojedynczych i zbiorowych podmiotów międzynarodowych. Związek ten jest rezultatem uczestnictwa państwa w systemie międzynarodowym. Głównie z jego otoczenia zewnętrznego biorą się zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa ale mogą też zachodzić warunki stanowiące gwarancje niezakłóconego istnienia każdego z państw. Podział na bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe bywa więc umowny, obiektywnie rzecz ujmując niemal zawsze ma ono charakter międzynarodowy. Oba pojęcia bywają

subiektywnie wyodrębniane lub sobie przeciwstawiane przez czynniki decyzyjne danego państwa – ułatwia to pełniejszą analizę ogólnej kategorii bezpieczeństwa narodowego (*national security*), stanowiącego nadal wyjściową kategorię w badaniu społeczeństwa międzynarodowego<sup>17</sup>.

## Streszczenie

### **Bezpieczeństwo, bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo międzynarodowe jako podstawowe pojęcia w dyskursie o współczesnym państwie**

Autor w opracowaniu szuka odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania. Po pierwsze próbuje odpowiedzieć na pytanie, na ile różnorodna treść terminów „bezpieczeństwo”, „bezpieczeństwo narodowe” i „bezpieczeństwo międzynarodowe” przyczynia się do semantycznych niejasności, po drugie na ile różnorodna treść terminów „bezpieczeństwo”, „bezpieczeństwo narodowe” i „bezpieczeństwo międzynarodowe” utrudnia interpretację tych pojęć. W tym celu poddał szczegółowej analizie, na gruncie nauk społecznych, wskazane powyżej pojęcia. Wskazał na zakres przedmiotowy oraz ich praktyczne stosowanie.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo międzynarodowe, państwo

## Summary

### **Safety, national security and international security as a basic concept in the discourse of the modern state**

The author in the study seeks to answer two fundamental questions. First attempts to answer the question of how varied the content of the terms „security”, „national security” and „international security” contributes to semantic ambiguities, and secondly how varied the content of the terms „security”, „national security” and „international security” difficult to interpret these concepts. For this purpose, he gave a detailed analysis, social sciences, pointed out above concepts. He pointed to the scope of and their practical application.

**Keywords:** security, national security and international security, the State

---

17. K. Pronińska, *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, magnus1.prv.pl/FILES/BM/Opracowanie%20BM3.doc, pobrano 05.12.2015 r.

## Bibliografia

- *A Dictionary of the Social Science*, London 1964.
- Hobbes T., *Lewiatan, Aletheia*, Warszawa 2009.
- *Oxford English Dictionary*, London 1973.
- Pietraś M., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, [w:] M. Pietraś (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin 2006.
- Pokruszyński W., *Filozoficzne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2011.
- Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010.
- Pronińska K., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, [magnus1.prv.pl/FILES/BM/Opracowanie%20BM3.doc](http://magnus1.prv.pl/FILES/BM/Opracowanie%20BM3.doc), pobrano 05.12.2015 r.
- *Słownik Języka Polskiego*, PWN Warszawa 1978.
- Szmyd J., *Bezpieczeństwo jako wartość. Refleksja aksjologiczna i etyczna*, [w:] P. Tyrała (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Kraków 2000.
- Świniarski J., *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1999.
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2004.





# Geopolityczne uwarunkowania bezpieczeństwa międzynarodowego.

## Zarys problemu

Zygmunt Kołodziej

### Wprowadzenie

Zapewnienie bezpieczeństwa jest jednym z najważniejszych problemów współczesnego świata. Amerykański psycholog A. Maslow, opracowując hierarchię potrzeb człowieka, potrzebę bezpieczeństwa (pewności, stabilności, oparcia, opieki, wolności od strachu, lęku i chaosu) umieścił na drugim miejscu, tuż po potrzebach fizjologicznych<sup>1</sup>. Powszechnie uznaje się, że bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą ludzi i oznacza stan spokoju, pewności, który daje brak poczucia zagrożenia<sup>2</sup>. Pochodzące z łacińskiego zwrotu *securitas (sine cura – bez pieczy)*, oznacza pewien stan świadomości charakteryzujący się brakiem stanu zagrożenia<sup>3</sup>. Badaniem bezpieczeństwa w wymiarze narodowym, jak i międzynarodowym, zajmuje się wiele organizacji i instytucji. Samo definiowanie charakteryzowanego pojęcia nie jest czymś łatwym, gdyż jest ono zjawiskiem obejmującym wiele dyscyplin i specjalności naukowych. Każda z nich jednocześnie wskazuje, że bezpieczeństwo, podobnie jak pokój, nie jest stanem danym raz na zawsze<sup>4</sup>. Wręcz przeciwnie, jak podkreśla J. Stańczyk, wspólną cechą definicji bezpieczeństwa jest określanie go jako procesu społecznego, w ramach którego podmioty ciągle dbają o to, by doskonalić istotne mechanizmy zapewniające wzrost poczucia bezpieczeństwa<sup>5</sup>, przy czym traktowane (jak wspomniano wyżej) jako istotna potrzeba jednostki i grup społecznych, jest również podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych<sup>6</sup>. Mimo że poczucie bezpieczeństwa w znacznej mierze zależy od otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego, to jednak przede wszystkim jego kreatorem jest człowiek

---

1. A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 1990, s. 144.

2. J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe, współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s. 22.

3. P. Ostaszewski, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 2008, s. 281.

4. W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010, s. 8.

5. J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 18.

6. R. Zięba, *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008, s. 15.

odpowiednio przygotowany merytorycznie, gotowy do działań i mający głębokie poczucie odpowiedzialności za swoje decyzje oraz czyny.

Jak zauważa E. Ura, ze względu na dynamiczny rozwój techniczno-technologiczny współczesnego świata, niosący ze sobą zarówno przemiany pozytywne, jak i zjawiska negatywne, wyjątkowo złożonym zadaniem jest sformułowanie dokładnych definicji bezpieczeństwa, czy też porządku publicznego. Nie oznacza to jednak akceptacji sytuacji niedefiniowania problemu przez instytucje ustawodawcze. Z uwagi na wspomniany wyżej rozwój cywilizacyjny, wraz z upływem czasu pojawiać się będą nowe, do tej pory niewystarczające, a zatem i nieunormowane odpowiednimi przepisami, zjawiska negatywne, zagrażające czy to bezpieczeństwu, czy też porządkowi publicznemu<sup>7</sup>.

## Bezpieczeństwo i porządek publiczny i ich zagrożenia

Można podjąć próbę dookreślenia pojęcia bezpieczeństwa publicznego przez wyodrębnienie jego charakterystycznych elementów. Z zasadami podziału dychotomicznego, jeśli „pożądany stan” określony zostanie mianem bezpieczeństwa publicznego, jego przeciwieństwem jest niejako „niebezpieczeństwo publiczne”. Tak więc zagrożenie bezpieczeństwa, czyli „niebezpieczeństwo” skierowane jest zarówno przeciw, holistycznie pojmowanemu państwu, jego interesom i celom, jak również przeciw obowiązującemu w nim ustrojowi społeczno-gospodarczemu, czy też politycznemu<sup>8</sup>. Powyższą prawidłowość śmiało można, *mutatis mutandis*, odnieść do zagadnienia bezpieczeństwa międzynarodowego.

We współczesnym świecie odnajdujemy bardzo wiele odczuwalnych i realnych zagrożeń, do których m.in. należą: napięcia polityczne, nacjonalizm, konflikty ekonomiczne, antagonizmy natury rasowej, etnicznej i religijnej. Zróżnicowanie oraz czasem sprzeczne interesy potrafią generować niebezpieczeństwa o różnym charakterze: konflikty zbrojne, terroryzm, przestępczość pospolitą i zorganizowaną, chuligańskie ekscesy, korupcję, infekowanie systemów informatycznych, i in.<sup>9</sup>

---

7. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Rzeszów 2014, s. 100.

8. D. Mikołajczyk, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, [w:] D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 216.

9. A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 9.

Zagrożenie jest pojęciem mającym silny związek z pojęciem bezpieczeństwa. Innymi słowy, jeśli jest się bezpiecznym, to nie jest się zagrożonym. Natomiast, jeśli jest się zagrożonym, to nie jest się bezpiecznym. Jest to zależność pozorna wynikająca z subiektywnego postrzegania przez człowieka. Nawet kiedy stan świadomości postrzega określone zjawisko jako niewywołujące zagrożenia, to obiektywnie może mieć ono niekorzystny wpływ na dany podmiot, na początku czysto niezauważalny. Wynika z tego, że najczęściej spotykamy się z subiektywnym odczuwaniem oraz obiektywnym stanem zagrożenia<sup>10</sup>.

Pojęcie to jest jednym z elementów systemu bezpieczeństwa i obejmuje procesy i zjawiska, jak też potencjalne, możliwe do wystąpienia kryzysy będące następstwem działalności człowieka oraz sił natury. Ponadto oddziałuje ono na tworzenie sieci powiązań między poszczególnymi podmiotami gwarantującymi bezpieczeństwo obejmujące zarówno przygotowanie, jak i organizację działań w zakresie ochrony ludności, mienia oraz środowiska, a poprzedzone analizą możliwych do wystąpienia zagrożeń<sup>11</sup>.

Istnieje szerokie spektrum zagrożeń, wynikające z ich różnorodnego charakteru, determinant czy zasięgu. Można dokonać ich podziału ze względu na ich źródła, charakter przedmiotowy, geograficzny, ich zasięg i skalę, również skutki, miejsce występowania w stosunku do rozpatrywanej organizacji oraz istniejących stosunków w analizowanym środowisku. Według B. Balcerowicza pojęcia „bezpieczeństwo” oraz „zagrożenia” pozostają w tak bardzo ścisłej zależności dialektycznej, że ich oddzielone rozpatrywanie pozabawione jest sensu. Bezpieczny to ten, kto nie potrzebuje opieki (pieczy), jako że nie jest zagrożony<sup>12</sup>. D. B. Bobrow rozróżnia zagrożenia dwojakiego rodzaju: fizyczne i psychiczne. Jedne powstają z przyczyn naturalnych, a reszta są konsekwencją aktywności ludzi. Jedna część zagrożeń powstaje wewnątrz państwa, a pozostałe poza jego granicami. Część zagrożeń przekazywana jest z pokolenia na pokolenie, niektóre zaś są ubocznymi skutkami działań podejmowanych w określonych celach. Pewną grupę zagrożeń można skutecznie eliminować, zaś inne jedynie w określonych przypadkach, niektóre

---

10. W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania państwem w systemach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, Warszawa 1999, s. 7.

11. D. Mikołajczyk..., s. 222.

12. B. Balcerowicz, *Wybrane problemy obronności państwa*, Warszawa 1999, s. 50.

da się nawet eliminować bezpowrotnie. Wobec części zagrożeń podejmowane są działania indywidualne, inne zaś wymagają aktywności zespołowej, a jeszcze wobec grupy niektórych zagrożeń stosuje się obie metody. Niektóre z zagrożeń stawiają człowieka w obliczu kryzysu przetrwania, a inne zaś są jedynie dokuczliwe i łatwe do eliminacji<sup>13</sup>.

Zagrożenie przedstawione jest również jako stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka nie ma poczucia pewności, oparcia, np. w sprawnie działającym systemie prawnym. Nawiązując do tytułowej kwestii niniejszego artykułu, można wskazać zagrożenia cywilizacyjne jako nieakceptowane, uboczne produkty rozwoju technologicznego społeczeństw. Jest to, niestety, oczywisty skutek ingerencji człowieka w naturalne środowisko, co wywołuje ciągle nowe źródła zagrożeń dla zdrowia i życia globalnego społeczeństwa<sup>14</sup>. Zmiany w biosferze, które mają tendencję do rozszerzania się, obejmują już znaczne obszary globu ziemskiego, wywierają szczególnie szkodliwy wpływ nie tylko na warunki życia ludzi i innych organizmów, ale również na rozwój gospodarczy, i co oczywiste, na stan współczesnych stosunków międzynarodowych.

Obecnie do zagrożeń globalnych zalicza się również efekt cieplarniany i zmiany klimatyczne, niszczenie warstwy ozonu w atmosferze, zmniejszenie się powierzchni leśnej, pustynnienie, wymieranie gatunków roślin i zwierząt, zanieczyszczenie wody, powietrza i gleby, odpady przemysłowe, transgraniczne przemieszczanie odpadów. Stąd tak ważne dla zahamowania groźnych dla ludzkości i innych gatunków zmian klimatu mają wypracowane przez delegatów 196 krajów po latach męczących negocjacji porozumienie światowej konferencji w Paryżu<sup>15</sup>. Od kwietnia przyszłego roku ma ono być podpisywane w siedzibie ONZ w Nowym Jorku, a później ratyfikowane lub inaczej wprowadzane do krajów regulacji. Dokument wejdzie w życie miesiąc po zatwierdzeniu go przez co najmniej 55 krajów, które odpowiadają za co najmniej 55 procent światowej emisji gazów cieplarnianych<sup>16</sup>.

---

13. D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997, ss. 38-39.

14. M. Mikołajczyk, *Zagrożenia ekologiczne*, „Zagrożenia” 2001, nr 1, s. 4.

15. T. Ulanowski, *Paryż ratuje globalny klimat*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 14.12.2015 r., s. 14.

16. Tamże.

W nawiązaniu do głównej treści niniejszego tekstu należy ze szczególnym naciskiem odnieść się do zagrożenia militarnego i politycznego. To pierwsze oznacza splot zdarzeń na forum stosunków międzynarodowych, które implikują z dużym prawdopodobieństwem ograniczenie lub utratę warunków niezakłóconego bytu i rozwoju danej zbiorowości lub naruszenie bądź utratę suwerenności państwa i jego integralności terytorialnej w wyniku zastosowania wobec nich przemocy zbrojnej<sup>17</sup>. W praktyce powoduje zwiększone prawdopodobieństwo utraty życia, zdrowia, wolności i dóbr materialnych oraz wywołuje u jednostki i całych społeczeństw niepokój lub strach o różnym stopniu natężenia. Zagrożenie polityczne to stan, w którym nasilają się działania zorganizowanych grup społecznych (politycznych) uniemożliwiające wypełnianie przez państwo jego podstawowych funkcji, co w naturalny sposób osłabia lub niweczy aktywność organów lub instytucji realizujących cele i interesy narodowe<sup>18</sup>. Jako oczywisty aksjomat przyjmuje się, że polityka, szczególnie pomiędzy podmiotami państwowymi, realizowana jest nie tylko przez środki dyplomatyczne czy też ekonomiczne, ale również przez najbardziej radykalne – siłowe, w tym militarne. Ma to szczególne odzwierciedlenie w procesach narastających dysproporcji rozwojowych generujących ryzyko i prawdopodobieństwo sprzecznych interesów stwarzających dosyć proste osiągnięcie celów drogą przemocy ze strony państwa silniejszego. Pozwala to na stwierdzenie, iż pomiędzy polityką a siłą militarną zachodzi sprzężenie zwrotne – polityka ma ogromny wpływ na rozwój siły militarnej i jednocześnie siła militarna może prowokować politykę państwa do rozwiązań siłowych<sup>19</sup>. Zwraca się jednak uwagę, że obecnie istnieje niewielkie ryzyko zagrożenia konfliktem militarnym, przy czym generalnie wykluczając możliwość wojny o światowym zasięgu, nie odrzuca się bezwzględnie konfliktu regionalnego (lokalnego). Wskazuje się na różnorodne czynniki o charakterze etniczno-religijnym, czy też społeczno-ekonomicznym<sup>20</sup>.

Podsumowując teoretyczne rozważania na temat zagrożeń, należy odnieść się do ich praktycznych przykładów, wśród których obok terroryzmu międzynarodowego

---

17. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 163.

18. S. Korycki, *Bezpieczeństwo polityczne*, [w:] *System bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1993, s. 54.

19. J. Popis, *Źródła i konsekwencje zagrożeń*, [w:] B. Kaczmarczyk, B. Kogut, P. Kobes, *Zarządzanie kryzysowe. Dylematy zagrożeń i bezpieczeństwa państwa*, t. III, Legnica 2013, s. 14.

20. M. Drost, G. Zmarzliński, *Obrona niemilitarna RP*, cz. 2, Warszawa 1999, s. 52.

wymienia się m.in. cyberterroryzm<sup>21</sup>, zagrożenia telekomunikacyjne, globalne katastrofy ekologiczne, (synergiczne<sup>22</sup>), międzynarodową przestępczość zorganizowaną, korupcję, imperialne działania mocarstw, zagrożenia ze strony krajów uruchamiających produkcję broni masowego rażenia i środków ich przenoszenia poza kontrolą międzynarodową<sup>23</sup>. W rezultacie badań przeprowadzonych przez renomowane ośrodki naukowe jako szczególne wyzwania dla bezpieczeństwa w XXI w. wymienia się przede wszystkim gwałtowny rozwój technologii jądrowej i coraz szerszy dostęp do nich, dynamiczny rozwój badań kosmicznych prowadzonych nie tylko przez państwa, ale również przez organizacje ponadpaństwowe, w tym przestępcze i terrorystyczne, rewolucyjne zmiany w mechanice kwantowej, czyli rewolucja komputerowa i bimolekularna, pogłębiająca się eksploracja wód powierzchniowych i głębin oceanicznych, zmiany w geologii i klimacie ziemi, gwałtowne zmiany w układzie geopolitycznym i geostrategicznym świata<sup>24</sup>.

## Geopolityka, istota, geneza i rys historyczny i teraźniejszość

Pojęcie „geopolityka” współcześnie stało się powszechnie używanym i panuje tendencja do nazywania wszystkiego, co tylko można geopolityką, a zakres tego słowa ewoluuje, rozszerza się, obejmując coraz to inne sfery rzeczywistości<sup>25</sup>, mimo że po raz pierwszy użyto je w końcu XIX w.<sup>26</sup> Obecnie szczególnie mocno podkreśla

- 
21. L. Wolaniuk, *Cyberterroryzm jako element cywilizacji informacyjnej*, [w:] M. Żuber (red.), *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne zagrożenia i reagowanie kryzysowe*, Wrocław 2006, ss. 155-168.
  22. J. Ciekiewicz, *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne*, [w:] Żuber M., (red.) *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne, zagrożenia i reagowanie kryzysowe*, Wrocław 2006, s. 10-11
  23. B. Wiśniewski, *Organizacja przygotowań obronnych administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 42.
  24. A. Dawidowicz, *Bezpieczeństwo państwa na początku XXI wieku. Ważniejsze problemy*, [w:] T. Jemioła, K. Rajchel, *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku – wyzwania i dylematy*, Warszawa 2007, ss. 19-22.
  25. J. Potulski, *Czym jest geopolityka*, [w:] P. Eberhardt (red.), *Studia nad geopolityką XX wieku*, Warszawa 2013, s. 13.
  26. L. Sykulski, *Geopolityka – zakres znaczeniowy pojęć*, [w:] L. Sykulski (red.), *Przestrzeń i polityka*, Częstochowa 2013, s. 9; L. Moczulski, *Geopolityka, potęga w czasie i przestrzeni*, Warszawa 2010, s. 8 i n.n.

się, że stan bezpieczeństwa państwa w istotnym stopniu uzależniony jest od warunków geopolitycznych na danym obszarze i w danym czasie<sup>27</sup>. Zwraca się tu uwagę zarówno nie tylko na rozległość jego terytorium, ukształtowanie powierzchni, ale także towarzyszącemu uwarunkowania geograficzne, ludnościowe, ekonomiczne, militarne, itp.<sup>28</sup> Akcentuje się również, aby państwo, zapewniając bezpieczeństwo, nie koncentrowało się wyłącznie na polityce wewnętrznej, ale również podejmowało aktywność w wymiarze międzynarodowym, uwzględniając nowe wyzwania i zmiany, które zachodzą w przestrzeni globalnej<sup>29</sup>.

Stało się to oczywiste szczególnie pod koniec XX w., gdy polityczne skutki II wojny światowej wyznaczające niejako dwubiegunowość świata, stały się już historią. Upadek komunizmu w Europie Środkowej, połączenie Niemiec, rozpad ZSRR, integracja Europy, globalizacja świata, ożywianie nacjonalizmów, pojawienie się nowych aktorów międzynarodowych, trudności we wprowadzaniu „nowego ładu światowego, przemiany w stosunkach Europa-USA, fundamentalizm islamski, terroryzm, i in. spowodowały wzrost popularności geopolityki, a nawet jej nadużywanie<sup>30</sup>. Ta wielość sposobów rozumienia geopolityki i rozległość jej zainteresowań pozwoliła na wyodrębnienie jej kilku subdyscyplin, m.in. geostrategię, geoekonomię, geohistorię, geokulturę, astropolitykę z astrostrategią. Każda z nich akcentuje inny wymiar „pojęcia-matki”<sup>31</sup>.

Po wspomnianych wyżej wydarzeniach ostatniej dekady XX w. zaistniała konieczność podjęcia próby nowego zdefiniowania ładu międzynarodowego. Wydaje się, że na szczególną uwagę zasługuje koncepcja „zderzenia cywilizacji” Samuela Huntingtona. Według niego ład globalny miałby opierać się na podziale cywilizacyjnym. Podstawowym wyznacznikiem jest przynależność do danego bloku religijnego. Cywilizacje staną się podstawowym ośrodkiem życia społeczno-politycznego i elementami ładu międzynarodowego. Mocarstwa będą rywalizowały

---

27. A. Z. Kamiński, *Ład światowy; anatomia zagrożenia (perspektywa Europy Środkowej)*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 1, s. 17.

28. C. Jean, *Geopolityka*, Wrocław 2003, s. 146.

29. Z. Lach, *Geopolityczne aspekty kształtowania przestrzeni bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Geopolityczny” 2012, nr 5, s. 23.

30. A. Dybczyński, *Geopolityka*, Warszawa 2013, s. 20-21.

31. Por. m.in. L. Sykylski..., s. 17; C. Jean..., s. 47.

o przywództwo w obrębie jednej cywilizacji, a będzie to szczególnie widoczne w islamie i cywilizacji zachodniej. Jego zdaniem główny konflikt odbędzie się między Zachodem a Islamem i Chinami. Sugeruje, aby Zachód ograniczył swoją obecność militarną i polityczną, gdyż to może być powodem wybuchu wojny. Szczególnie Chiny stają się bardziej atrakcyjnym partnerem dla Islamu niż Zachód, co może zaowocować swoistym „wspólnym frontem”<sup>32</sup>. Zatem konieczne jest zbliżenie USA, Europy, Rosji i Japonii. Jeszcze dalej w pesymistycznych prognozach dla ładu międzynarodowego posunął się Robert D. Kaplan. Stwierdził on, iż na świecie pojawiają się liczne zagrożenia, które staną się przyczyną większych lub mniejszych konfliktów. Jego zdaniem rzeczywistość jest pełna anarchii, a cywilizacje od barbarzyństwa dzieli tylko cienka linia. Świat nie zmierza do harmonii i stabilności, lecz do niebezpieczeństwa, jakim może być właśnie anarchia i totalny chaos<sup>33</sup>.

Z kolei Z. Brzeziński akcentuje współpracę Europy z USA w rywalizacji z Rosją i Chinami. Do „graczy geostrategicznych” zaliczył Francję, Niemcy, Rosję, Chiny i Indie, natomiast do „sworzni geopolitycznych” (państw, których destabilizacja ma wpływ na mocarstwa) zaliczył Ukrainę, Azerbejdżan, Koreę Płd., Turcję i Iran. Obszar rywalizacji między graczami geostrategicznymi określił jako „Euroazjatyckie Bałkany”. Jest to obszar niestabilny politycznie, pełen napięć etnicznych i wyznaniowych. Dlatego celem USA powinno być wykorzystanie przewagi nad Rosją i Chinami poprzez sieci okrążających je sojuszników Waszyngtona<sup>34</sup>.

Jako swoistą ciekawostkę przytacza się przemysłenia rosyjskiego geopolityka związanego z Putinem – Aleksandra Dugina. Koncepcja przez niego prezentowana nawiązuje do eurazjatyizmu i jest dążeniem do integracji strategicznej i politycznej obszaru Eurazji, w wersji rozszerzonej sięgającej nawet po Afrykę Środkową lub też tylko sojusz Rosji z Chinami, Indiami i Iranem. Głównym wrogiem jest Zachód i amerykański liberalizm. Ważne miejsce w rozważaniach Dugina zajmuje Europa Środkowo-Wschodnia – ważna strategicznie, jako że przez ten obszar przebiega południkowa granica pomiędzy światem atlantyckim podporządkowanym USA, a kontynentem Eurazji z Rosją na czele. Granica ta ma również „przełożenie” et-

---

32. A. Dybczyński..., s. 237-239.

33. D. D. Miłoszewska, *Anarchizacja ładu globalnego w rozważaniach Roberta Kaplana*, „Przegląd Geopolityczny” 2009, nr 1, s. 91.

34. A. Dybczyński..., ss. 245-246.



niczno-religijne pomiędzy krajami cywilizacji łacińskiej i bizantyjskiej, przy czym Pribałtyka, Polska, Czechy, Słowacja i Węgry należą do tej pierwszej<sup>35</sup>.

Obie cywilizacje dzielą względy ideologiczne i kulturowe do tego stopnia, iż konfrontacja jest nieuchronna. Rosja powinna przede wszystkim dążyć do rozbicia NATO, a następnie UE. Przewidując wybuch kolejnych konfliktów, Dugin postuluje utworzenie silnych sojuszy na kierunkach Moskwa-Berlin, Moskwa-Tokio, Moskwa-Teheran, co mogłoby zneutralizować cywilizację atlantycką<sup>36</sup>. Dugin dostrzegał tylko dwie wielkie cywilizacje: jedna w Eurazji, druga amerykańska oparta na protestanckiej zachodniej Europie. Państwa położone między Rosją i Niemcami będą musiały utracić swoją suwerenność, zdać się na decyzje Moskwy i Berlina. Głównym celem Rosji będzie opanowanie Eurazji i zbudowanie superimperium eruzjatyckiego, a odpowiednie uformowanie geopolityczne Europy ma zapewnić bezpieczeństwo ze strony cywilizacji atlantyckiej. Polska jako kraj należący do obu stref nie może samodzielnie funkcjonować, dlatego w interesie Rosji jest destabilizowanie wewnętrzne i podsycanie antagonizmu polsko-ukraińskiego<sup>37</sup>.

Praktyka stosunków międzynarodowych zdawała się w znacznym stopniu potwierdzać, przynajmniej główne tezy badaczy rzeczywistości geopolitycznej, chociaż teżę F. Fukujamy o „końcu historii” mocno zweryfikowały późniejsze wydarzenia<sup>38</sup>. Jednak ostatnia dekada ubiegłego stulecia obfita w różnorodne inicjatywy polityczne, ekonomiczne, integracyjne i militarne skłaniała do uzasadnionego optymizmu pokojowego współistnienia<sup>39</sup>. Sytuacja na świecie diametralnie uległa zmianie po 11 września 2001 r. Światowa walka z terroryzmem skutecznie komplikowała stosunki międzynarodowe. Dużo uwagi Zachód poświęcał dwóm państwom (Korea Płn. i Iran) zaliczanym przez Prezydenta USA G. Busha do „osi zła”. W 2006 r. Korea Płn. poinformowała o przeprowadzeniu podziemnej próby nuklearnej, a Iran realizował swój program nuklearny. Gwoli ścisłości należy dodać, iż obecnie, na przełomie 2015-2016 r., stosunki na linii Waszyngton-Teheran

---

35. P. Eberhardt, *Koncepcje geopolityczne Aleksandra Dugina*, „Przegląd Geograficzny” 2010, nr 2, s. 230

36. Tamże, s. 225.

37. Tamże, ss. 234-236.

38. R. Kuźniar, *Pozimmowojenne dwudziestolecie 1989-2010*, Warszawa 2011, ss. 327-333.

39. Tamże, ss. 79-125.

uległy znaczącej poprawie. Politycznie trudne pozostawały stosunki Rosja-NATO, zwłaszcza po ponownym objęciu urzędu Prezydenta Rosji przez Putina. Szerokie próby odbudowy przestrzeni postsowieckiej i przy pełnej akceptacji przez rosyjskie społeczeństwo budziły uzasadnione obawy międzynarodowej opinii publicznej. Problem Czeczenii, Gruzji i Ukrainy, zbliżenie z Chinami i Indiami dodatkowo komplikowały międzynarodowe relacje<sup>40</sup>.

Pierwsze lata drugiej dekady XXI w. przyniosły nowe wyzwania dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Tzw. „Arabska Wiosna”, której początek dały wydarzenia w Tunezji, stała się inspiracją dla innych krajów basenu Morza Śródziemnego i Bliskiego Wschodu. Ogólny zamęt i próby obalenia dotychczasowych przywódców doprowadziły do wojny w Libii, Syrii i Iraku, a także do zagrożenia wojną w innych krajach muzułmańskich. Do władzy dochodzą tam grupy islamskich fundamentalistów, których głównym celem było i jest stworzenie kalifatu na obszarze do tej pory zajmowanym przez państwa arabskie, a w dalszej perspektywie i dalej.

Obecnie takim zagrożeniem dla Bliskiego Wschodu, a poprzez indywidualne akty terrorystyczne dla Europy stało się „Islamskie Państwo w Iraku i Lewancie” (ISIS). Szeroko zakrojona ofensywa w kierunku południowym, północnym i zachodnim, stała się zadziwiająco skuteczna, mimo podejmowania przez USA i ich sojuszników zmasowanych ataków lotniczych. Pewnym zaskoczeniem dla opinii publicznej okazała się bardzo skuteczna akcja werbunkowa przeprowadzona przez Kalifat. Szacuje się, że liczba zagranicznych ochotników w szeregach dżihadystów sięga obecnie ponad 20 tysięcy ludzi z 91 krajów na świecie, w tej liczbie prawie 4 tysiące z Zachodu, głównie z Europy<sup>41</sup>. Dane Międzynarodowego Centrum Badań nad Radykalizmem i Przemocą pokazują, że z Francji do Iraku i Syrii wyjechało ponad 1,5 tysiąca młodych ludzi, 750 osób z Wielkiej Brytanii, 600 z Niemiec, a z Belgii 520 dżihadystów<sup>42</sup>.

Dla krajów NATO szczególnym wydarzeniem stał się zamach w Paryżu w dniu 13 września 2015 r., który rozmiarami (132 osoby zginęły) przerósł wszystkie dotychczasowe. Francja postuluje zorganizowanie szerokiej koalicji antyterrorystycz-

---

40. Tamże, 413-426.

41. M. Łuniewski, *Kalifat ochotników*, „Rzeczpospolita”, „Plus Minus” z dnia 12-13.12.2015 r., s. 10.

42. Tamże.

nej wymierzonej w ISIS. Chce także do niej wciągnąć Rosję, której (dwuznaczne) zaangażowanie w Syrii wymusi modyfikację podejścia do polityki Rosji na tym terenie<sup>43</sup>. Czas pokaże, jakie to przyniesie efekty, tym bardziej, że niektóre opinie są mało optymistyczne. Orientalista, prof. P. Balcerowicz uważa, że: *nie zdziwiłbym się, gdyby za 10 lat Państwo Islamskie miało granice na Morzu Śródziemnym. Cała Syria, Jordania, Liban, kawałek Turcji, a jeśli upadnie władza w Arabii Saudyjskiej, będziemy mieć nową największą potęgę militarną na Bliskim Wschodzie*<sup>44</sup>.

Oczywiście trzeba pamiętać, że aktualne wydarzenia na Bliskim Wschodzie i w Europie nie „wywracają” sprawdzonych i silnych powiązań i sojuszków pomiędzy mocarstwami. Zmieniający się postzimnowojenny układ sił wymaga ciągłych dyskusji i modyfikacji wymuszanych przez różnorodne wydarzenia na świecie. Otwartą ciągle kwestią jest nazwanie globalnego ładu międzynarodowego na początku XXI wieku. R. Kuźniar postuluje dwa warianty: pierwszy to układ dwubiegunowy Zachód-Wschód, czyli Europa Zachodnia i USA przeciwko Chinom i Azji; drugi to trójkąt: Ameryka Północna, Azja i Europa<sup>45</sup>. Inaczej postrzega ten problem Z. Pietraś, wymieniając sześć możliwości układu sił: zerobiegunowy, unipolarny, bipolarny, tripolarny, multipolarny, pentagonalna triada triad połączonych, sugeruje, iż najbardziej prawdopodobny będzie ten ostatni wariant, w którym USA nie podejmują się roli światowego hegemonu, a tylko zwornika trójstronnych stosunków między mocarstwami<sup>46</sup>. Z kolei T. Łoś Nowak i W. Malendowski uważają, iż przyszły ład będą tworzyły tetrazy, czyli układy pośrednie między wielobiegunowością a dryfującymi koalicjami z USA na czele. Tetradę będą tworzyły największe mocarstwa: USA, UE, Rosja, Chiny, które zbudują układy trójramienne, a rola zwornika przypadnie mocarstwu o największej sile we wszystkich wymiarach – Stanom Zjednoczonym<sup>47</sup>. Inną wizję ładu zaproponował J. Joffe, który określił świat jako wielowymiarową szachownicę, na której różne rodzaje figur mają odmienną siłę oddziaływania, a Stany Zjednoczone są liderem tak na płaszczyźnie militarnej, jak i gospodarczej; sfera gospodarcza to USA-UE-Japonia, natomiast militarna

---

43. T. Bilecki, *Kalifat rozgrzesza Putina*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 18.11.2015 r.

44. R. Stefański, *Państwo Islamskie*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 21-22.11.2015 r., s. 13.

45. R. Kuźniar..., s. 493.

46. W. Szymborski, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Bydgoszcz 2006, ss. 160-162.

47. Tamże, 163-164.

to USA-Rosja-Chiny. Te dwa trójkąty stykają się wierzchołkami, które stanowią USA<sup>48</sup>. Inni analitycy bardziej podkreślają rolę współpracy i współdziałania, np. na forum ONZ, wskazując, że trzeba jeszcze czasu, aby jednoznacznie określić nowy porządek międzynarodowy.

Tę wielość idei i modeli należy traktować jako czysto hipotetyczne, przy czym wszystkie one wymieniają m.in. USA, Rosję, Chiny i UE jako głównych aktorów na globalnej scenie politycznej<sup>49</sup>. Rzecz jasna, rola USA jako lidera jest niepodważalna, zarówno pod względem PKB, wielkości i jakości armii, a także budżetu wojskowego. Z kolei Rosja jest mocarstwem typowo militarnym, o słabym potencjale ekonomicznym i silnej władzy centralnej. Mimo usilnych prób prezydenta Putina Rosja jest raczej regionalnym mocarstwem. Pretendentem do roli supermocarstwa są Chiny, jako kraj o znaczącym potencjale militarnym, ekonomicznym i politycznym. Obecnie Chiny widzą siebie jako równorzędnego partnera obok USA, Rosji i UE. Problemem otwartym i nie do końca jeszcze w tym kontekście zbadanym pozostaje pozycja UE jako mocarstwa. Wspólnota zrzesza obecnie 28 krajów o różnym poziomie ekonomicznym. Elementem mocarstwowości Unii są na pewno: powierzchnia, ludność, potencjał polityczny i militarny. Chociaż UE nie posiada własnej armii, to jednak istotne jest to, że większość jej członków należy do NATO, co jest poważnym atutem w utrzymaniu bezpieczeństwa i równowagi w Europie i na świecie. Zdaniem E. Frey'a do 2040 roku Stany Zjednoczone przestaną być mocarstwem globalnym, natomiast z raportu „Global Trends” wynika, że w 2030 r. świat będzie dynamiczny, nastąpi przenoszenie potęgi między państwami i tworzenie nieformalnej sieci potęg. Akcentuje się również tezę, iż w przyszłości świat będzie kształtowany przez dwie siły: globalizację i rywalizację pomiędzy trzema imperiami: USA, UE i Chinami<sup>50</sup>.

---

48. Tamże, ss. 160-171.

49. L. Pastusiak, *Ład czy bezład międzynarodowy*, [w:] L. Pastusiak (red.) *Źródła i konsekwencje niestabilności współczesnego świata*, Warszawa 2013, s. 297-298.

50. M. Sułek, *Globalny układ sił – stan obecny i kierunki ewolucji*, [w:] P. Eberhardt (red.) *Studia nad geopolityką XX wieku*, Warszawa 2013, ss. 82-83.

## Miejsce Polski w globalnym układzie sił

Na tle powyższych rozważań interesującym wydaje się miejsce Polski w globalnym układzie sił i jej wkład w budowę i stabilność międzynarodowego ładu. K. Gołas wśród czynników, które wpływają na pozycję, siłę i znaczenie państwa wymienia m.in. wielkość, poziom gospodarności, potencjał militarny, siłę systemu politycznego, dyplomację i morale narodu<sup>51</sup>. Po 1989 r. w Europie Środkowo-Wschodniej wytworzyła się nowa rzeczywistość polityczna, społeczna i ekonomiczna. Nowi sąsiedzi, członkostwo NATO i UE zapewnia stabilność rozwoju społeczno-ekonomicznego i bezpieczeństwo geopolityczne. RP jest aktywnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych, zarówno poprzez swoją dyplomację, jak i dobrze wyposażoną i wyszkoloną armię, która już niejednokrotnie udowodniła swój profesjonalizm<sup>52</sup>. Jednak, co jest oczywiste, nasz kraj nie jest wolny od różnorodnych zagrożeń nękających współczesny świat. Jej geopolityczne usytuowanie stanowi obszar ścierania się globalnych interesów wielkich sędziów: Rosji i Niemiec, a jak wskazuje historia, może to dokonywać się naszym kosztem<sup>53</sup>.

Rozważając współczesne największe zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa polskiego, wymienia się m.in. próbę odbudowywania Rosji jako mocarstwa globalnego, skutki kryzysu ekonomicznego świata, terroryzm islamski i obawę przed wycofaniem się USA z Europy przy postępującym procesie integracji tego kontynentu i wzajemnej rywalizacji ekonomicznej<sup>54</sup>. W dokumencie pt. „Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej” z 2014 r. wskazuje się jednoznacznie, iż odbudowywanie mocarstwa Rosji kosztem jej otoczenia (Ukraina, Krym) stanowi główne zagrożenie naszego bezpieczeństwa<sup>55</sup>.

---

51. K. Gołas, *Pojęcie mocarstwowości. Mocarstwowość w stosunkach międzynarodowych*, [w:] Z. Lach (red.) *Geopolityka, elementy teorii, wybrane metody i badania*, Częstochowa 2010, s. 55.

52. L. Wyszczelski, *Węzłowe problemy bezpieczeństwa narodowego Polski dwóch dekad XXI wieku*, „Collegium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych AMW” 2012, nr 4, s. 119.

53. M. Kubiak, *Współczesne bezpieczeństwo militarne*, Siedlce 2012, ss. 173-175.

54. L. Wyszczelski..., s. 126-127

55. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 12.

Natomiast zagrożenie islamskim terroryzmem w świetle badań wydaje się minimalne<sup>56</sup>.

Pamiętać jednak należy, iż sytuacja międzynarodowa jest dynamiczna. Dzisiaj dla części Europy wielkim problemem staje się wielotysięczna fala imigrantów, wobec których elity polityczne wydają się być bezradne. Jak pogodzić nasze, europejskie wartości humanitarne, z tym wyzwaniem? Tym bardziej, że powszechne stają się informacje, jakoby wśród uciekinierów z obszarów objętych wojną do Europy przedostawali się również bojownicy ISIS. Oznacza to jedno, Europa, a więc również Polska, jest „na celowniku” terrorystów.

## Podsumowanie

Zaprezentowane wyżej skrótowe informacje i przemyślenia nie dają jednoznacznej odpowiedzi identyfikującej globalne i regionalne zagrożenia pokoju. Rewolucyjne na swój sposób zmiany, jakie zaszły w Europie po 1989 r., wyznaczyły nowe trendy w polityce światowej i europejskiej, stworzyły nowe konfiguracje relacji na naszym subkontynencie. Imperialne ambicje Rosji, islamski fundamentalizm, terroryzm i naturalne zagrożenia generują nowe wyzwania oraz konieczność stałego monitorowania dynamicznych zmian w rzeczywistości społeczno-politycznej. Nic też dziwnego, że w ogólnoswiatowym dyskursie politologów brak jednoznacznej oceny zjawisk i procesów polityczno-ekonomicznych.

## Streszczenie

### **Geopolityczne uwarunkowania bezpieczeństwa międzynarodowego. Zarys problemu**

Artykuł jest próbą opisu i diagnozy obecnej sytuacji na świecie w stosunku do geopolitycznych zagrożeń. Autor zdefiniował pojęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Omówił zagrożenia bezpieczeństwa. W dalszej części artykułu zdefiniował pojęcie geopolityki, jej istoty, genezy i rys historyczny oraz współczesne

---

56. A. Zięba, *Terroryzm w UE na początku XXI w., wnioski dla Polski*, [w:] K. Czornik, M. Lakomy, *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI w.*, Katowice 2014, ss. 241-259.

przykłady sytuacji geopolitycznej na świecie i w Europie przedstawił miejsce Polski w globalnym układzie sił.

**Słowa kluczowe:** geopolityka, globalizm, bezpieczeństwo i porządek publiczny

## Summary

### **Geopolitical conditions of international Safety the sketch of the problem**

An article is an attempt of description and diagnosis current situation in the world in relation to geopolitical threats the autor focused his attention on both: presentation basic issues connected with safety and characteristic of science representatives opinions related to the tittle topic. The above considerations are shown in connection with certain facts and processes. Additionally, there is some attention put on geopoliteal condition security in Poland.

**Keywords:** Geopolitics, Globalism, Public order and safety

## Bibliografia

- Balcerowicz B., *Wybrane problemy obronności państwa*, Warszawa 1999.
- Bobrow D. B., Halizak E., Zięba R., *Bezpieczeństwa narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997.
- Ciećkiewicz J., *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne*, [w:] Żuber M., (red.) *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne, zagrożenia i reagowanie kryzysowe*, Wrocław 2006.
- Czaputowicz J., *Bezpieczeństwo międzynarodowe, współczesne koncepcje*, Warszawa, 2012.
- Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo państwa na początku XXI wieku. Ważniejsze problemy*, [w:] Jemioła T., Rajchel K., *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XX wieku – wyzwania i dylematy*, Warszawa 2007.
- Drost M., Zmarzliński G., *Obrona niemilitarna RP*, cz. 2, Warszawa 1999.
- Dybczyński A., *Geopolityka*, Warszawa 2013.
- Gołaś K., *Pojęcie mocarstwowości. Mocarstwowość w stosunkach międzynarodowych* [w:] Lach Z. (red.), *Geopolityka, elementy teorii, wybrane metody i badania*, Częstochowa 2010.
- Jean C., *Geopolityka*, Wrocław 2003.
- Kitlert W., *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, Warszawa 1999.

- Kubiak M., *Współczesne bezpieczeństwo militarne*, Siedlce 2012.
- Korycki S., *Bezpieczeństwo polityczne*, [w:] *System bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1993.
- Kuźniar R., *Pozimnowojenne dwudziestolecie 1989-2010*, Warszawa 2011.
- Kuźniar R., Lachowski Z., *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*, Warszawa 2003.
- Masłow A., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 1990.
- Mikołajczyk D., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, [w:] Stawasz D., Sikora-Fernandez D., *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2008.
- Moczulski L., *Geopolityka, potęga w czasie i przestrzeni*, Warszawa 2010.
- Ostaszewski P., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 2008.
- Pastusiak L., *Ład czy bezład międzynarodowy*, [w:] Pastusik L. (red.) *Źródła i konsekwencje niestabilności współczesnego świata*, Warszawa 2013.
- Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010.
- Popis J., *Źródła i konsekwencje zagrożeń* [w:] Kaczmarczyk B., Kogut B., *Zarządzanie kryzysowe. Dylematy zagrożeń i bezpieczeństwa państwa*, t. III. Legnica 2013.
- Potulski J., *Czym jest geopolityka*, [w:] Eberhardt P. (red.), *Studia nad geopolityką XX wieku*, Warszawa 2013.
- *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002.
- Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 2014.
- *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Sułek M., *Globalny układ sił – stan obecny, kierunki ewolucji*, [w:] Eberhardt P., *Studia nad geopolityką XX wieku*, Warszawa 2013.
- Sykulski L., *Geopolityka – zakres znaczeniowy pojęcia*, [w:] Sykulski L., (red.) *Przestrzeń i polityka*, Częstochowa 2013.
- Szymborski W., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Bydgoszcz 2006.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Rzeszów 2014.
- Wiśniewski B., *Organizacja przygotowań obronnych administracji publicznej*, Warszawa 2009.



- Wolaniuk L., *Cyberterrorizm jako element cywilizacji informatycznej*, [w:] Żuber M., (red.), *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne zagrożenia i reagowanie kryzysowe*, Wrocław 2006.
- Zięba R., *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008.
- Tenże, *Terroryzm w Unii Europejskiej na początku XXI wieku: wnioski dla Polski*, [w:] Czornik K., Lakomy L., *Dylematy bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, Katowice 2014.
- Bilecki T., *Kalifat rozgrzesza Putina*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 18.11.2015 r.
- Eberhardt P., *Koncepcje geopolityczne Aleksandra Dugina*, „Przegląd Geograficzny” 2010, nr 2.
- Kamiński A.Z., *Ład światowy: anatomia zagrożenia (perspektywa Europy Środkowej)*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 1.
- Lach Z., *Geopolityczne aspekty kształtowania przestrzeni bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Geopolityczny” 2012, nr 5.
- Łuniewski M., *Kalifat ochotników*, „Rzeczpospolita”, „Plus Minus” z dnia 12-13.12.2015 r.
- Małaczyński M., *Zagrożenia ekologiczne*, „Zagrożenia” 2001, nr 1.
- Stefanicki R., *Państwo Islamskie*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 21-22.11.2015 r.
- Ulanowski T., *Paryż ratuje globalny klimat*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 14.12.2015 r.
- Wyszczelski L., *Węzłowe problemy bezpieczeństwa narodowego Polski dwóch dekad XXI wieku*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych AMW” 2012/4.



# Współpraca indyjsko-egipska na forum ruchu państw niezaangażowanych

Joanna Maj<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Lata pięćdziesiąte XX wieku to okres odrodzenia politycznego, wyzwających się spod zależności kolonialnej imperiów, narodów Południa. Nowopowstałe państwa, w realiach zimnowojennej rywalizacji mocarstw, stawały przed dylematem wyznaczenia własnej drogi politycznej. W tych okolicznościach wybór polityki niezaangażowania, oznaczał w praktyce nie opowiadanie się po żadnej stronie konfliktu i był przejawem dalekowzrocznego pragmatyzmu idei, stanowiącej fundament nowej strategii bezpieczeństwa międzynarodowego państw Trzeciego Świata.

Rzecznikiem upowszechnienia koncepcji niezaangażowania były koła dyplomatyczne New Delhi. Mieszkańcy subkontynentu indyjskiego mieli duże doświadczenie w walce z kolonializmem, a uzyskując niepodległość w 1947 r., swym przykładem wyznaczali kierunek przemian także na innych kontynentach. Niezaangażowanie oznaczało wyrzeczenie się siły, jako metody w prowadzeniu polityki międzynarodowej i stanowiło nawiązanie do hinduskiej tradycji wypracowanej w ciągu tysiącleci, rozpowszechnionej przez Mahatmę Gandhiego-ojca i ideologa narodu. Jego następcą – premier Jawaharalal Nehru<sup>2</sup> zapewniał, że realną przeciwwagą dla rywalizujących mocarstw mogą być państwa postkolonialne z rejonu Azji i Afryki. Podobnie doświadczona trudną historią i borykające się z tożsamymi problemami natury ekonomicznej i ideologicznej, jedynie poprzez ścisłą współpracę mogłyby one stanowić tak zwaną trzecią siłę na arenie międzynarodowej. Zdaniem Nehru pokojowa polityka mogłaby zagwarantować bezpieczeństwo i postęp cywilizacyjny, dlatego państwa postkolonialne nie powinny się angażować w rywalizację amerykańsko-radziecką. Oprócz deklaracji politycznych władze indyjskie jasno określały swą pozycję lidera wśród państw Trzeciego Świata.

---

1. Dr Joanna Maj, adiunkt w Katedrze Studiów Bliskowschodnich Uniwersytetu Łódzkiego.

2. Jawaharalal Nehru (1889-1964), indyjski mąż stanu, jeden z przywódców Indyjskiego Kongresu Narodowego, najbliższy współpracownik M. Gandhiego. Premier Indii w latach 1947-1964.

Poglądy te znalazły odzwierciedlenie w przemówieniu wygłoszonym przez premiera Nehru w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ: *Indie nieuchronnie zmierzają do roli lidera pozostałych mniejszych państw w Azji. Powinniśmy z nimi współpracować i szukać u nich wsparcia (...). Mój kraj powinien odgrywać bardziej znaczącą rolę w polityce międzynarodowej. Rola ta oczywiście powinna być oparta na przyjaźni z innymi narodami*<sup>3</sup>.

Koncepcja współpracy państw niezaangażowanych szczególnie przybliżyła Indie do współdziałania ze światem arabskim, a zwłaszcza z Egiptem, odgrywającym przewodnią rolę wśród państw tego regionu.

### Geneza współpracy indyjsko-egipskiej

Okres współpracy indyjsko-egipskiej, szczególnie intensywny w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku, kształtował się zarówno na forum ruchu państw niezaangażowanych, w ramach ożywionych relacji dwustronnych a także podczas licznych spotkań dwóch przywódców, którzy stali się symbolem odrodzenia państw postkolonialnych – J. Nehru i Gamala Abd El Naser<sup>4</sup>. Tradycja relacji Indii z państwami Bliskiego Wschodu była bardzo bogata. Region ten sprzyjał wzajemnym kontaktom handlowym, był także celem emigracji zarobkowej<sup>5</sup>. W okresie intensyfikacji działań politycznych na rzecz niepodległości Indii, przywódcy wywodzący się z kręgu Indyjskiego Kongresu Narodowego obserwowali sytuację polityczną w świecie arabskim oscylującą wokół rozpowszechnianej tam idei panarabizmu<sup>6</sup>. Pierwsze próby nawiązania współpracy pomiędzy organizacjami niepodległościowymi z Indii i Egiptu można zaobserwować jeszcze w okresie międzywoj-

---

3. Wystąpienie J. Nehru na Zgromadzeniu Ogólnym w Paryżu 3 XI 1948 r. J. Nehru, *Independence and After. A Collection of Speeches (1946-1949)*, New York 1950, s. 322.

4. Gamal Abd ElNaser (1918-1970) prezydent Egiptu (1954-1970). Twórca naseryzmu - systemu ideologicznego opartego na koncepcjach socjalistycznych i panarabskich.

5. Związki i kontakty Indii z regionem Zachodniej Azji sięgają czasów starożytnych. Można było wówczas zaobserwować wzajemne przenikanie kultur i osadnictwa. W średniowieczu Arabowie interesowali się szeroko rozumianą kulturą indyjską. N. Heptulla, *Indo-West Asian Relations the Nehru Era*, New Delhi 1991, s. 2.

6. Panarabizm – doktryna polityczna głosząca zjednoczenie wszystkich ludów arabskojęzycznych. Jego początki wiążą się z rozwojem arabskiego nacjonalizmu w XIX wieku. Ruch ten przyczynił się do powstania w 1945 r. Ligi Państw Arabskich.

nia. W 1931 r. J. Nehru, reprezentujący Indyjski Kongres Narodowy spotkał się w Kairze z Mustafą an-Nahhasem<sup>7</sup> oraz z innymi przywódcami egipskiego ruchu narodowego. Głównym tematem rozmów była koncepcja walki z imperializmem brytyjskim<sup>8</sup>. Tym zagadnieniom a także relacjom świata arabskiego z zachodnią Azją, poświęcał Nehru w swojej publicystyce wiele miejsca<sup>9</sup>.

Po zakończeniu drugiej wojny światowej dążono w Indiach do nawiązania współpracy arabsko-azjatyckiej na forum ONZ. 7 września 1946 r. Nehru deklarował: *Żyjemy w Azji i narody azjatyckie są nam szczególnie bliskie. Położenie geopolityczne Indii sprawia, że stają się one osią między zachodnio-południową i południowo-wschodnią Azją. W przeszłości kultura indyjska przenikała do wszystkich tych krajów. Kontakty te są obecnie odbudowywane. W przyszłości nawiążemy bliższą współpracę pomiędzy Indiami a południowo-wschodnią Azją z jednej strony oraz Afganistanem, Iranem i światem arabskim z drugiej. W dążeniu do współpracy naszych wolnych narodów musimy wspólnie na forum międzynarodowym podejmować wszystkie ważne decyzje polityczne*<sup>10</sup>. Należy zaznaczyć, że wypowiedź ta wiązała się z przyjęciem przez Indie stanowiska proarabskiego wobec konfliktu palestyńsko-izraelskiego.

## Problem palestyński w polityce zagranicznej Indii

W kwietniu 1947 r., kiedy to Brytyjczycy poruszyli kwestię Palestyny na forum ONZ wzrosło w Indiach zainteresowanie problemem Bliskiego Wschodu. Tamtejsze kręgi polityczne mając na uwadze powyższe względy podjęły decyzję o poparciu dla państw arabskich na arenie międzynarodowej. 23 kwietnia 1947 r. rząd indyjski przedstawiając główne zasady swojej polityki wobec kwestii palestyńskiej wydał

---

7. Mustafa an-Nahhas (1879-1965) – egipski prawnik i polityk, premier Egiptu w latach 1928, 1930, 1936-1938, 1942-1944 oraz 1950-1952.

8. R. Ginat, *Syria and the Doctrine of Arab Neutralism. From Independence to Dependence*, London 2005, s. 85.

9. Nehru żywo interesował się kulturą perską i arabską. Do kolebki rozwoju cywilizacji zaliczał trzy regiony: Egipt, Chiny oraz dolinę Indusu. Wiele miejsca poświęca tej tematyce w listach do swojej córki Indiry Gandhi. Informacje o kontaktach cywilizacji Indusu z Egiptem zamieszcza również w swej książce pt. *Glimpses of World History*.

10. Cyt za: R. Ginat..., 86.

oświadczenie: *Wyrażamy sympatie wobec Palestyny, jako kraju arabskiego. Jednakże biorąc pod uwagę cierpienie narodu żydowskiego w czasie II wojny światowej, proponujemy rozwiązanie problemu palestyńskiego poprzez utworzenie państwa arabskiego z włączonym żydowskim obszarem autonomicznym i musi to nastąpić w jak najszybszym czasie*<sup>11</sup>.

Indyjskie stanowisko względem Palestyny oparte było na ściśle politycznych przesłankach: *Nie możemy zapomnieć, że relacje indyjskie z krajami na Bliskim Wschodzie są bardzo bliskie i muszą się stać jeszcze bardziej przyjacielskie*<sup>12</sup>. Popierając Palestyńczyków brano również pod uwagę znaczenie strategiczne regionu Morza Śródziemnego, a szczególnie *bezpieczeństwo szlaków komunikacyjnych, które musi być zagwarantowane przez Arabów*<sup>13</sup>. Nie bez znaczenia były – akcentowane przy każdej okazji – sympatie muzułmańskiej mniejszości w Indiach (stanowiącej około 10% społeczności w tym kraju), dla sprawy palestyńskiej.

Podczas obrad pierwszej sesji ONZ rozpatrującej kwestię Palestyny w kwietniu 1947 r. indyjski delegat Asaf Ali wyraźnie popierał stanowisko proarabskie. Już wkrótce - w celu wypracowania stanowiska ONZ – powołano Specjalną Komisję Narodów do Spraw Palestyny- UNSCOP (*United Nations Special Committee on Palestine*). W skład komisji wchodził delegaci z jedenastu państw<sup>14</sup>. W imieniu Indii w pracach tego gremium uczestniczył i Abdur Rahman, Venkata Viswanathan oraz H. Dayal. Przedstawiciele New Delhi wyraźnie wspierali sprawę niepodległej Palestyny, jako państwa federalnego ze stolicą w Jerozolimie. Projekt ten zwany mniejszościowym (popierany był również przez Iran i Jugosławię), stał w opozycji do projektu większościowego popieranego przez pozostałych delegatów (Australia, Kanada, Czechosłowacja, Gwatemala, Holandia, Peru, Szwecja i Urugwaj). Państwa te zalecały utworzenie dwóch niezależnych państw - żydowskiego i arabskiego, połączonych unią gospodarczą, gdzie Jerozolima wraz z przyległym obszarem

---

11. Tamże.

12. Tamże.

13. Tamże.

14. Skład Specjalnej Komisji Narodów do Spraw Palestyny – UNSCOP (*United Nations Special Committee on Palestine*): Australia, Czechosłowacja, Gwatemala, Holandia, Indie, Iran, Jugosławia, Kanada, Peru, Szwecja, Urugwaj.

podlegały nadzorowi międzynarodowemu<sup>15</sup>. We wrześniu 1947 r. Komisja opublikowała raport, w którym zalecano zakończenie brytyjskiego mandatu nad Palestyną i powołanie na to miejsce dwóch państw: żydowskiego i arabskiego. Kilka dni później na dorocznym spotkaniu Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło raport UNSCOP, następnie zatwierdziło rezolucję nr 181 o podziale Palestyny<sup>16</sup>. Trzydzieści trzy państwa poparły projekt rezolucji, trzynaście państw głosowało przeciwko niej a dziesięć wstrzymało się od głosu. Indie znalazły się w gronie państw sceptycznych. Był to wyraz solidarności z światem arabskim, który sprzeciwił się temu rozwiązaniu twierdząc, że narusza ona prawa większości etnicznej mieszkańców Palestyny. Nehru argumentując postawę Indii na forum ONZ w sprawie Palestyny twierdził: *Tylko plan państwa federalnego może być dla Palestyny realny*<sup>17</sup>.

Pod koniec 1947 r. premier Nehru w liście skierowanym do króla Arabii Saudyjskiej, oprócz odwołania się do solidarności i współpracy azjatycko-arabskiej, zaapelował o rozsądne rozwiązanie kwestii Palestyny. Kwintesencją rozważań w tej kwestii było przemówienie tego polityka z 5 stycznia 1948 r., w którym wyraźnie ostrzegał przed eskalacją konfliktu: *W Palestynie nabrzmiewa konflikt religijny na szeroką skalę. Dochodzi do jego intensyfikacji. Prawdopodobnie jest to dopiero preludium do totalnej katastrofy i wojny*<sup>18</sup>.

Polityka Indii wobec sprawy palestyńskiej była kontynuowana w przyszłości. Premier J. Nehru – pełniący również funkcję ministra spraw zagranicznych – wykazywał duże zainteresowanie sprawami Bliskiego Wschodu i polityką mocarstw wobec tego regionu. Należy odnotować, że obserwował także rozwój idei jedności arabskiej. Jak już wspomniano – wśród państw arabskich, z którymi Indie chciały utrzymywać przyjazne stosunki – Egipt zajmował szczególne miejsce. New Delhi upatrywało w tym państwie ośrodek polityczny i decyzyjny w zachodniej Azji a przyjacielskie relacje miały zabezpieczyć interesy Indii w regionie. W tym celu stanowisko ambasadora Indii w Kairze obsadzano doświadczonymi dyplomatami, których rola polegała na podtrzymywaniu dobrych relacji indyjsko-egipskich. Na odnotowanie zasługuje szczególnie osoba Karalama Madhava Pannikara, wybitne-

---

15. J. Kukułka, *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 71.

16. Tamże.

17. J. Nehru, *Independence and After...*, s. 202.

18. Cyt. za: N. Heptulla..., s. 176.

go przedstawiciela indyjskiej dyplomacji<sup>19</sup>. Na podstawie raportów przesyłanych z kairskiej placówki dyplomatycznej przenikały do Indii informacje dotyczące sytuacji politycznej w Egipcie.

## Zaangażowanie dyplomacji indyjskiej w rozwiązywanie konfliktów politycznych w Afryce

Politycy indyjscy z zainteresowaniem śledzili najważniejsze wydarzenia polityczne, w szczególności analizowano aspekty statutu prawnego Kanału Sueskiego, przewrotu politycznego zakończonego obaleniem króla Faruka oraz kwestię niezależności Sudanu. W tych trzech sprawach Nehru opowiadał się za rozwiązaniami zgodnymi z egipską racją stanu. Tak więc zdaniem New Delhi, Brytyjczycy powinni wycofać swoje pretensje do Kanału Sueskiego. Indie były też pierwszym państwem, które uznało nową władzę w Egipcie, upatrując w niej nadzieję na przeprowadzenie reform społecznych, gospodarczych oraz uregulowanie spraw związanych z kolonializmem – zwłaszcza odnośnie Sudanu. Państwo indyjskie stało na stanowisku respektowania zasady do samostanowienia narodów. Dlatego też przyjęto tu z zadowoleniem porozumienie egipsko-brytyjskie w sprawie Sudanu z 12 lutego 1953 r.<sup>20</sup>

W tym czasie rząd indyjski z wielką uwagą śledził rozmowy brytyjsko-egipskie dotyczące Kanału Sueskiego. Nehru z obawą odnosił się do epizodów rozgrywających się wokół Suezu mając nadzieję, że trwające na przełomie kwietnia i maja 1953 r. rozmowy brytyjsko-egipskie zakończone zostaną porozumieniem. Długo

---

19. Karalam Madhava Panikkar (1895-1963). Ukończył prawo na Uniwersytetach w Madrasie i Christ Churce College w Oksfordzie. W Anglii związał się z Ligą Antyimperialistyczną. Po powrocie do Indii zajmował się pracą naukową a następnie był redaktorem pisma „Hindustan Times”. Od 1927 r. pełnił funkcję ministra spraw zagranicznych w księstwie maharadży Patijali. W okresie tworzenia się niepodległych Indii odgrywa znaczącą rolę w procesie zjednoczeniowym. Od 1948 r. był ambasadorem w Chinach a następnie w Egipcie i Francji. Autor kilku książek, m.in.: *Dzieje Indii; Asian and Western Dominance; Hindu Society*. K. M. Panikkar, *Dzieje Indii*, Warszawa 1965, s. 5-12.

20. Umowa o samostanowieniu Sudanu przewidywała przeprowadzenie wyborów parlamentarnych pod nadzorem komisji mieszanej, w której składzie znaleźli się: trzej Saudyjczycy, Egipcjanin, Anglik, Amerykanin i Hindus. Po trzech latach okresu przejściowego, Sudan miał uzyskać pełną suwerenność. H. A. Jamsheer, *Konflikt sueski w stosunkach międzynarodowych 1956-1957*, Łódź 1987, s. 25.



wyczekiwany dokument parafowano w Kairze w następnym roku, jednak nadzieja na jego doniosłość okazała się płonna. Treść noty – a zwłaszcza klauzulę dotyczącą możliwości interwencji wojsk brytyjskich w wypadku konfliktu zbrojnego na terenie Bliskiego Wschodu – Nehru ocenił bardzo krytycznie: *Brytyjczycy wiele stracili w oczach Indusów*<sup>21</sup>.

## Na linii Nehru – Nasser. Początki współpracy politycznej przywódców Indii i Egiptu

Wraz z przemianami politycznymi w Egipcie rozpoczęła się nowa era współpracy indyjsko-egipskiej. W latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych dochodziło do częstych spotkań Nehru i Nasera, które wzmocnione osobistą przyjaźnią tych polityków, doprowadziły do współpracy pozwalającej skryształizować powstanie ruchu państw niezaangażowanych. W literaturze przedmiotu odnotowujemy wyraźny rozdźwięk w kwestii ustalenia daty pierwszego spotkania tych polityków. Według G. S. Bhargava – pierwsza wizyta miała miejsce w 1953 r., kiedy Nehru w drodze powrotnej z posiedzenia Commonwealthu w Londynie, przybył do Kairu. W tym czasie premier Indii szczególnie aktywnie włączył się w rozmowy z przywódcami Rady Rewolucyjnych Dowódców. Nehru podjął się pośredniczenia w kontaktach na linii Kair – Londyn. W liście skierowanym do Louisa Mountbattena – ostatniego wicekróla Indii – Nehru wyraża opinię na temat nowej sytuacji politycznej nad Nilem: *Młodzi oficerowie, którzy przejęli władzę wprawdzie posiadają duże poparcie wśród Egipcjan, jednakże u steru rządów dominują Nasser i Salah Salim. Czas pokaże co będzie dalej*<sup>22</sup>.

Egipski dziennikarz i ceniony komentator spraw arabskich Mohamed Hassanein Heikal, kluczowe znaczenie przypisywał kolejnemu spotkaniu dwóch przywódców, które odbyło się 15 lutego 1955 r. Nehru przybył wówczas z trzydniową wizytą do Kairu. Heikal dość obszernie zrelacjonował przebieg i treść rozmów: *Cały dzień 16 lutego spędzili na rozmowach dotyczących badań nad bronią nuklearną, konfliktów międzynarodowych, kwestii wojny i pokoju*<sup>23</sup>. Oprócz zagadnień politycznych

---

21. S. Gopal, *Jawaharalal Nehru. Biography*, Vol. II 1947-1956, New Delhi 1979, s. 184.

22. G. S. Bhargava, *India-U. A. R. Relations and Assessment*, New Delhi 1966, s. 7.

23. M. H. Heikal, *The Cairo Document. Inside Story of Nasser and His Relationships with World Leaders*, New York 1973, s. 279.

uwagę publicystów przykuły również przyjazne relacje, jakie wytworzyły się już w pierwszym dniu wizyty. Nehru, swoją osobowością i charyzmą miał wyrażnie zaimponować Naserowi: *Co takiego ujrzał Naser w osobie Nehru? Człowieka pragmatycznego, intelektualistę umiającego rozwiązywać problemy (...). Nehru był dla wszystkich ogromnym autorytetem, urzeczywistnieniem idei wolnych Indii, liderem indyjskiej i azjatyckiej społeczności międzynarodowej, symbolem odrodzenia Azji i solidarności krajów Trzeciego Świata*<sup>24</sup>. Podsumowując przebieg rozmów Heikal podkreślał symboliczny i przełomowy wymiar tych trzech dni: *Podejście Nehru do Nasera nacechowane było ojcowską troską o przyszłość Egiptu pod rządami Nasera (...). Rozmowy te stały się fundamentem trwałego porozumienia pomiędzy krajami*<sup>25</sup>.

Wydarzenia kairskie nie pozostały bez śladu we wspomnieniach przywódcy Indii: *Czym dłużej ze sobą rozmawialiśmy – pisał Nehru – tym bardziej rozumiałem jak wiele nas łączy*<sup>26</sup>. Na zakończenie wspomnianej wizytowy dano pierwsze wspólne oświadczenie: *Premierzy Egiptu i Indii odbyli szereg przyjaznych i nieoficjalnych rozmów, w których poruszali szeroki wachlarz zagadnień politycznych, gospodarczych i społecznych, pozostających w ogólnym związku z problemami pokoju światowego i dobrobytu, w szczególności odnoszących się do sytuacji na Środkowym Wschodzie, w Azji Południowej i na Dalekim Wschodzie. Podobne dążenia i problemy zbliżyły ostatnio do siebie Egipt i Indie. (...) Obaj premierzy wyrażają przekonanie, że należy dokonać wszelkich prób dla zapobieżenia wojnie i wytworzenia pokojowej atmosfery. Sojusze wojskowe skupione wokół mocarstw zwiększają napięcie i wyścigi zbrojeń, nie przyczyniają się do bezpieczeństwa żadnego kraju. Nadejście ery atomowej stwarza konieczność kontroli broni masowej zagłady i zużytkowanie energii atomowej do celów pokojowych a przede wszystkim dla rozwoju obszarów zacofanych*<sup>27</sup>. Wypracowanie dwustronnych relacji indyjsko-egipskich ułatwiło również przygotowanie wspólnej linii politycznej na zbliżającej się konferencji państw niezaangażowanych w indonezyjskim Bandungu. Ponadto uzgodniono, że w drodze do Indonezji Naser złoży wizytę w New Delhi.

---

24. Tamże.

25. Tamże.

26. S. Gopal..., s. 132.

27. Zbiór dokumentów 1955, nr 4, s. 480-482. Wspólny komunikat egipsko-indyjski z dnia 16 lutego 1955 r. w Kairze.

Kolejnym aspektem, który przyczynił się do inicjatywy zorganizowania wspomnianej konferencji była odpowiedź na powołanie w połowie lat pięćdziesiątych z inicjatywy USA paktów militarno-politycznych. Zarówno w Indiach jak i Egipcie odnoszono się niechętnie do stworzonych pod auspicjami Waszyngtonu Organizacji Paktu Azji Południowo-Wschodniej (SEATO), upatrując w niej zagrożenie dla bezpieczeństwa w regionie, symptomów odnowy kolonializmu i wprowadzenia na kontynencie azjatyckim rywalizacji zimnowojennej<sup>28</sup>.

Strony indyjska i egipska szczególnie krytycznie odniosły się do kolejnej inicjatywy państw zachodnich - Paktu Bagdadzkiego z 1955 r.<sup>29</sup> Uważano, że stworzony pod dyktando dyplomacji waszyngtońskiej sojusz podzieli świat arabski i tym samym wzmocni rolę Izraela: *Arabowie – głosił Naser – nie mają interesu w zimnej wojnie, a ZSRR nie jest ich wrogiem. W opracowanej przez siebie koncepcji bezpieczeństwa zakładał, że należy oprzeć strategię obronną krajów arabskich na Pakcie Zbiorowego Bezpieczeństwa. O krok dalej w rozważaniach wychodził Nehru twierdząc, że zachód proponując sojusz polityczno-militarny nie chroni przed komunizmem ale dąży do kontroli ekonomicznej regionu a w szczególności przejęcia wpływów nad złożami ropy naftowej<sup>30</sup>. Zatem w zgodnej i powszechnej opinii polityków wielu państw azjatyckich akceptacja warunków Paktu Bagdadzkiego przywalała na wpuszczenie imperializmu tylnymi drzwiami<sup>31</sup>.*

---

28. SEATO

29. Pierwszym krokiem do stworzenia paktu było porozumienie zawarte między Turcją a Pakistanem i Irakiem w kwietniu 1955 r. We wrześniu tego roku kolejno swój akces do niego złożyła Wielka Brytania, Pakistan i Iran. W ten sposób powstał sojusz wojskowy, który od siedziby kwatery głównej w Bagdadzie przyjął nazwę Paktu Bagdadzkiego. Był on kolejnym sojuszem o antykomunistycznym ostrzu, wiążącym Pakt Północno-Atlantycki z Paktem Południowo-Wschodniej Azji, a pośrednio także z ANZUS (Pakt Bezpieczeństwa Pacyfiku). USA ze względów formalnych nie przystąpiły do paktu, ale uczestniczyły w sesjach Rady Paktu w charakterze obserwatora, W. Góralski, *Problemy pokoju i bezpieczeństwa Azji*, Warszawa 1979, s. 54-69.

30. S. Gopal..., s. 185.

31. *Polityka zagraniczna Indii w Latach 1956-1958. Dokumenty i bibliografia*, B. Mrozek (oprac.), Warszawa 1959, s. 17.

## Powstanie Ruchu Państw Niezaangażowanych – konferencja w Bandungu

Okres prac nad zorganizowaniem konferencji w Bandungu to również etap ożywionych konsultacji na linii New Delhi – Kair. 6 kwietnia 1955 r. – w odpowiedzi na plany Białego Domu – podpisano w stolicy Indii *Układ o przyjaźni i współpracy indyjsko-egipskiej*. Jak czytamy w preambule: *Między państwami Egiptem i Indiami oraz naszymi narodami istnieje i będzie trwały pokój, przyjaźń i braterskie stosunki. Układające się Strony będą zawsze dążyły do utrzymania przyjaznych relacji. Oprócz sojuszu politycznego - rządy obu krajów deklarowały szeroką współpracę gospodarczą i kulturalną*<sup>32</sup>. Wydarzenie to znalazło szeroki wydźwięk w światowych kręgach opiniotwórczych – w tym również prasie amerykańskiej.

12 kwietnia 1955 r., nastąpiła długo wyczekiwana wizyta prezydenta Egiptu w Indiach. O popularności Nasera w tym kraju świadczyły tłumy witających go w stolicy Indusów – jak podkreślała lokalna prasa, na trasie przejazdu z lotniska do siedziby rządu naliczono około 500 tys. ludzi. W interesie New Delhi leżało więc podniesienie rangi tego wydarzenia. Premier Nehru w podsumowaniu stwierdził, że: *atmosfera towarzysząca tej wizycie była przejawem jedności indyjskiej i azjatyckiej społeczności, symbolem odrodzenia Azji i współpracy politycznej państw z Azji i Afryki*<sup>33</sup>.

W banduńskim spotkaniu przywódców państw niezaangażowanych, na dwudziestu dziewięciu uczestników aż dwunastu reprezentowało region Bliskiego Wschodu. Cytując wypowiedź jednego z delegatów indyjskich: *Bliski Wschód i Świat Arabski nie może być ignorowany i stanowi wpływową grupę oddziałującą na kształt i przebieg konferencji*. Naser i Nehru zgodnie uznali to wydarzenie za przełomowe i inicjujące etap realnej współpracy krajów rozwijających się. W tych okolicznościach miała zrodzić się nowa, znacząca na arenie międzynarodowej siła

---

32. Jak czytamy w dokumencie: *Strony zgadzają się prowadzić swe stosunki handlowe i przemysłowe jak również stosunki w dziedzinie cel, żeglugi, lotnictwa cywilnego, spraw kulturalnych, ekstradycji i innych spraw interesujących oba kraje, zgodnie z porozumieniami specjalnymi jakie bądź istnieją, bądź też mogą w przyszłości być między nimi zawarte. (...) Strony zgadzają się wzmocnić i rozwijać więzy kulturalne między swymi krajami i w miarę możliwości dopomagać sobie wzajemnie w rozwoju przemysłu i rolnictwa*” Zbiór dokumentów 1955, nr 4, s. 865-867.

33. S. Gopal..., s. 191.

polityczna. Niepomrotnie wzrósł także autorytet prezydenta Nasera, który obok premiera Nehru i przywódcy Chińskiej Republiki Ludowej Chou En-laia, odgrywał kluczową rolę na konferencji.

Kontakty bilateralne podtrzymywano nadal i już w maju 1955 r. w drodze powrotnej z Bandungu Naser skorzystał ponownie z gościnności władz indyjskich dla omówienia stanowiska egipskiego w aspekcie indyjsko-pakistańskiego konfliktu o Kaszmir. Należy podkreślić, że spotkanie to poprzedziło wizytę delegacji egipskiej w Karaczi, zakończonej oficjalną deklaracją *konieczności rozwiązania kwestii Kaszmiru przy jednoczesnej sympatii dla strony indyjskiej*<sup>34</sup>. Okazując wdzięczność za przychylnie stanowisko dyplomacji egipskiej w tak wrażliwej kwestii Kaszmiru, rząd Indii odwzajemnił się Kairowi wsparciem dla wykluczenia Izraela z udziału w kolejnej konferencji afro-azjatyckiej. Na spotkaniu grupy Colombo w Bogocie podjęto dyskusję nad rozszerzeniem listy uczestników zjazdu, jednak stanowisko delegacji indyjskiej - z uwagi na protesty świata muzułmańskiego - przeważało decyzją o niewystosowaniu listu z zaproszeniem Izraela na planowane spotkanie państw niezaangażowanych<sup>35</sup>.

Kolejna wizyta Nehru w Egipcie ostatecznie przypieczętowała sojusz z Naserem. Wedle oficjalnych zapowiedzi rozmowy prowadzone w dniach 11-12 lipca 1955 r. miały służyć *przeglądowi wydarzeń jakie nastąpiły w ciągu trzech ostatnich miesięcy*. Faktycznie rozprawiano nad podniesieniem pozycji państw postkolonialnych na arenie międzynarodowej i wzmocnieniem politycznej alternatywy wobec zagrażającej pokojowi światowemu rywalizacji zimnowojennej: *„Dzielimy przekonanie – pisał Nehru – o naglącej konieczności dalszej akcji na rzecz pokoju na świecie i zmniejszeniu napięcia, jakie istnieje w różnych częściach świata*<sup>36</sup>.

## Rozszerzenie bloku państw niezaangażowanych o Jugosławię

Konsekwencją akcji dyplomatycznej New Delhi było włączenie do rozmów w sprawie kształtowania się ruchu państw niezaangażowanych prezydenta Jugosławii

---

34. M. H. Heikal..., s. 278.

35. P. R. Mudiam, *India and Middle East*, London 1994, s. 155.

36. Zbiór dokumentów 1955, nr 8, s. 1586-1590.

Josipa Broz Tito. Do spotkania Tito – Naser – Nehru doszło w dniach 18 i 19 lipca 1956 r. w letniej rezydencji Tito na wyspie Brioni. W oficjalnych komunikatach podkreślano symboliczny charakter spotkania przedstawicieli Afryki, Azji i Europy. W relacjach prasowych porównywano Tito, Nasera i Nehru do trzech muszkieterów reprezentujących odmienne -wzajemnie się uzupełniające osobowości: *Naser – człowiek czynu, Tito – człowiek kompromisu, Nehru – intelektualista*<sup>37</sup>.

Nie należy jednak zapominać, że głównym tematem rozmów były aktualne wydarzenia międzynarodowych. Oprócz powracającej kwestii Kanału sueskiego, omawiano sprawę wojny wyzwolenczej w Algierii oraz intensyfikację procesów dekolonizacyjnych w Afryce. Zapewniono także kontynuowanie wysiłków na rzecz przyspieszenia rozwoju krajów słabo rozwiniętych: *Szefowie rządów podkreślają znaczenie międzynarodowej współpracy gospodarczej i finansowej i uważają za konieczne i pożądane utworzenie proponowanego funduszu specjalnego ONZ dla rozwoju gospodarczego i zapewnienie mu skutecznej działalności*<sup>38</sup>. Potępiono zgodnie rywalizujące bloki militarne na rzecz konieczności utrzymania pokoju, programu rozbrojeń i współpracy narodów w dziedzinie pokojowego stosowania energii atomowej pod auspicjami ONZ<sup>39</sup>.

Zgodność stanowisk sprzyjała ugruntowaniu współpracy szefów rządów. Stwierdzili oni z zadowoleniem, że prowadzona przez ich kraje polityka przyczyniła się w pewnym stopniu do osłabienia napięcia międzynarodowego i do rozwoju stosunków między narodami w oparciu o zasadę równowagi: *Trzej przywódcy są zdania, że ich kontakty i wymiana poglądów powinny być kontynuowane i rozwijane*<sup>40</sup>.

## Współpraca państw niezaangażowanych w rozwiązaniu kryzysu sueskiego

Swobodnym probierzem stałości intencji New Delhi wobec Kairu stała się postawa rządu indyjskiego podczas kryzysu sueskiego. Premier Nehru akcentował swoje zaniepokojenie sytuacją w Egipcie. Osobiście zaangażował się w proces pokojowego

37. M.H. Heikal ..., s. 289.

38. Zbiór dokumentów 1956, nr 7, s. 1166.

39. Tamże.

40. *Polityka zagraniczna Indii w Latach 1956- 1958. Dokumenty i bibliografia...*, s. 52-56.

złagodzenia kryzysu. Indie w połowie 1956 r. przedstawiły propozycję pokojowego rozwiązania sporu o kanał sueski, opartą na pięciu podstawowych zasadach:

- Uznanie kanału sueskiego za integralną część Egiptu i nadanie mu statusu drogi wodnej o międzynarodowym znaczeniu.
- Wolna i nieprzerwana żegluga dla wszystkich państw zgodnie z konwencją z 1888 r.
- Sprawiedliwe i równe opłaty za korzystanie z przepływu - bez żadnej dyskryminacji.
- Utrzymanie Kanału w należytym stanie odpowiednio do wymogów technicznych nawigacji.
- Współpraca między zarządem Kanału a użytkownikami będzie należycie uwzględniona<sup>41</sup>.

31 października 1956 r. nastąpił zbrojny atak Izraela, Francji i Wielkiej Brytaniina Egipt. Premier Nehru dramatyzm sytuacji zarysował w treści listu skierowanego do sekretarza generalnego ONZ: *Jesteśmy zaszokowani rozwojem sytuacji na Bliskim Wschodzie i żądamy natychmiastowej reakcji w obliczu inwazji Francji i Anglii. Fakt przeprowadzenia przez Izrael operacji zbrojnej na szeroką skalę wymierzonej w Egipt może mieć katastrofalne konsekwencje dla całego świata*<sup>42</sup>. Istotną rolę w pokojowym rozwiązaniu konfliktu wokół kanału sueskiego odegrali dyplomaci indyjscy. Z propozycją mediacji oddelegowany został do Londynu i Kairu bliski współpracownik premiera Indii Vengalil Krishnan Krishna Menon<sup>43</sup>. Problematyka kryzysu sueskiego była przedmiotem wystąpienia przedstawiciela Indii ambasador Arthusa S. Lalla, wygłoszonego w listopadzie 1956 r. na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ<sup>44</sup>. Aktywność Indii na arenie międzynarodowej – oprócz podłoża politycznego – spowodowana była również względami ekonomicznymi. New Delhi zdawano sobie sprawę, że konflikt sueski wpłynie niekorzystnie na wymianę handlową z Egiptem.

---

41. Tamże, s. 23.

42. Cyt. za: R. N. Berkers, M.S. Bedi, *The Diplomacy of India. Indian Foreign Policy in the United Nations*, London 1948, s. 48.

43. M. Brecher, *Krishna Menon's View of the World*, London 1968, s. 302.

44. Zbiór dokumentów 1956, nr 12, s. 2096-2101.

Zdaniem Nehru, wspieranie przez Indie interesów państw arabskich na Bliskim Wschodzie miało służyć podtrzymaniu równowagi geopolitycznej w regionie. Twierdził, że współpraca państw zachodnich z Izraelem doprowadzi do zaognienia konfliktu arabsko-żydowskiego. Przywódca Indii – zgodnie z wcześniejszymi deklaracjami – podkreślał chęć zaangażowania w rozwiązanie kryzysu na Bliskim Wschodzie, co wyraził między innymi podczas wizyty w Waszyngtonie w grudniu 1956 r. Na spotkaniu z prezydentem Dwightem Eisenhowerem sugerował, że osiągnięcie pokojowego porozumienia w zachodniej Azji powinno być realizowane stopniowo i rozważnie. Inicjatywa indyjska znalazła urzeczywistnienie w ustanowieniu – pod auspicjami ONZ – misji stabilizacyjnej na terenie konfliktu (misja pokojowa UNEF – *United Nations Emergency Force*)<sup>45</sup>. Gotowość wysłania swych jednostek zgłosiły wówczas aż 124 państwa. Odrzucając ofertę krajów z Bliskiego Wschodu oraz państw powiązanych partykularnymi interesami w regionie, zaaprobowano dziesięć ofert: Brazylii, Jugosławii, Danii, Finlandii, Indii, Indonezji, Kanady, Kolumbii, Norwegii i Szwecji. Liczebność sił UNEF wynosiła w przybliżeniu 6000 żołnierzy. Należy zaznaczyć, że rząd indyjski przywiązywał do operacji pokojowej wielką wagę – kontyngent indyjski liczył 957 żołnierzy i stanowił drugą pod względem liczebności siłę<sup>46</sup>. Pozytywne relacje na linii Naser-Nehru przeszły próbę czasu. Dowód na to odnajdziemy w liście skierowanym do Nasera, w którym to Nehru wyraża podziw dla Egipcjan i ocenia bardzo wysoko rolę rządu egipskiego w rozwiązaniu kryzysu<sup>47</sup>. Wojna o Suez nie pomniejszyła znaczenia politycznego Egiptu. Przewodnictwo to znalazło wyraz w zorganizowanej pod koniec 1957 r. w Kairze Konferencji Solidarności krajów Azji i Afryki, na której z honorami witano Nehru<sup>48</sup>.

## Państwa postkolonialne w obliczu konfliktów międzynarodowych lat 60. XX w.

Kolejna dekada stała pod znakiem współdziałania na arenie międzynarodowej Indii i Egiptu. Tym razem to Indie znalazły się w opałach. W 1961 r. rząd tego

45. G Ciechanowski, *Operacje pokojowe ONZ w XX wieku*, Toruń 2013, s. 136-137.

46. Tamże.

47. S. Gopal..., s. 287.

48. Zbiór dokumentów 1958, nr 1, s. 295-298. Komunikat końcowy konferencji Solidarności Krajów Azji i Afryki.



państwa zdecydował się na operację włączenia wyspy Goa do swojego obszaru administracyjnego. Zgodnie z sugestiami sojusznika Naser podjął wówczas decyzję o zamknięciu kanału sueskiego dla zmierzających w kierunku Indii okrętów portugalskich, co pozwoliło Nehru na przeprowadzenie skutecznej inkorporacji<sup>49</sup>.

Lojalność egipskiego sojusznika została potwierdzona w czasie wojny granicznej chińsko-indyjskiej z przełomu października i listopada 1962 r.<sup>50</sup> Wśród przywódców państw niezaangażowanych tylko Tito i Naser deklarowali poparcie polityczne i zaoferowali udzielenie Indiom pomocy materialnej. Wedle relacji cytowanego już publicyisty Heikala, premier Indii w rozmowie z Naserem nie dopuszczał możliwości otwartego ataku wojsk chińskich, używając przy tym określenia „prowokacja”. Gdy agresja armii chińskiej na himalajskie posterunki graniczne stała się faktem tylko przywódca Jugosławii zdobył się na oficjalne jej potępienie. Rząd egipski miał więcej do stracenia. Naser stanął przed dylematem politycznym – nie chcąc nadwyrężyć dobrych relacji z Chinami, w liście do Nehru oferował mediację: *Jeśli chcesz uruchomić kanały mediacyjne, skorzystaj z mojego pośrednictwa*<sup>51</sup>.

---

49. Ludność Goa – zamieszkująca położone na południe od Bombaju zachodnie wybrzeże Półwyspu Indyjskiego – geopolitycznie, kulturowo i etnicznie związana była z Indiami. Kiedy w 1947 r. Brytyjczycy opuścili Indie, Portugalczycy nie poszli w ich ślady podtrzymując swe prawa do zajmowanego terytorium. Już w 1955 r., Nehru ostro skrytykował Portugalie. Utożsamiał on tą sytuację z ostatnim bastionem europejskiego kolonializmu na ziemi indyjskiej, który zagraża jednności narodowej i bezpieczeństwu państwowemu. Przeciwno utrzymaniu tej enklawy w rękach Portugalczyków opowiadała się opinia publiczna w Indiach i Goa. Rząd indyjski stał jednak na stanowisku przeprowadzenia z Lizboną formalnych negocjacji, bez prowokowania konfliktu zbrojnego. Odmienne stanowisko prezentował doradca Nehru, minister spraw wojskowych Krishna Menon. Był przekonany, że cierpliwość i negocjacje są błędnym postępowaniem i zamierzał przekonać Nehru do planowanej w grudniu 1961 r. akcji militarnej. 17 grudnia 1961 r. Indie rozpoczęły interwencję militarną na zachodnim wybrzeżu. Akcja przeprowadzona została zdecydowanie i niemal bezkrwawo. Na przyłączonym do Indii terytorium szybko zapanował spokój a charakter działań militarnych był praktycznie nieodczuwalny. J. S. Wilson, *The Kennedy Administration and India* [w:] *Hope and Reality: U.S. Indian Relations, Roosevelt to Reagan*, Denver 1992, s. 49.

50. Więcej informacji na temat wojny indyjsko-chińskiej: N. Maxwell, *India's China War*, London 1970; J. Maj, *Spór graniczny chińsko-indyjski z 1962 roku a dyplomacja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Toruń 2011.

51. M. H. Heikal..., s. 290-294.

Lata sześćdziesiąte to również dalszy proces krystalizacji struktur Ruchu Państw Niezaangażowanych. Wpłynęły na to postanowienia podjęte na dwóch konferencjach na najwyższym szczeblu zorganizowanych w Belgradzie (1961) i Kairze (1964). W porównaniu z konferencją w Bandungu, spotkanie w Belgradzie nie spotkało się z tak dużym zainteresowaniem – uczestniczyło w nim jedynie dwadzieścia pięć państw<sup>52</sup>. Należy jednak podkreślić, że to właśnie na jego forum oficjalnie zaczęto używać terminu Ruch Państw Niezaangażowanych. W czasie obrad wiele miejsca poświęcono problematyce walki z kolonializmem i imperiaлизmem. Ponadto podjęto zagadnienia związane z rozbrojeniem a także kwestie tak istotne dla państw trzeciego świata, jak współpraca gospodarcza i naukowa. Spotkanie w Belgradzie miało na celu określenie polityki i miejsca ruchu państw niezaangażowanych w stosunkach międzynarodowych oraz na forum ONZ. Państwa niezaangażowane zdecydowanie sprzeciwiały się rywalizacji zimnowojennej, podkreślając przy tym, że *nie pragną utworzyć nowego bloku militarnego i nie stanowią strony w konflikcie zimnowojennym*<sup>53</sup>.

W latach sześćdziesiątych, gdy większość krajów Afryki i Azji uzyskała niepodległość, liczba państw niezaangażowanych wyraźnie wzrosła. Proces rozwoju terytorialnego Państw Trzeciego Świata nie mógł ująć uwadze przywódców światowych mocarstw. Niekwestionowany wzrost znaczenia krajów postkolonialnych wymagał zabiegania o ich względy. Jednak z czasem, również wśród nich zaczęły ujawniać się pewne rozbieżności. Coraz częściej dawały o sobie znać hegemoniczne dążenia maoistowskich Chin a także naciski polityczne Kremla. ZSRR usiłował zaszczepić w świadomości mieszkańców dawnych kolonii zafalszowany wizerunek sojusznika i obrońcy małych i słabych. Problemy te uwypuklone zostały podczas konferencji kairskiej w 1964 r. Mimo licznych rozbieżności pomiędzy uczestniczącymi państwami został ostatecznie przyjęty wspólny dokument pn. „Program pokoju i współpracy międzynarodowej”. Propagowano w nim prawo narodów do samostanowienia, postulowano pokojowe rozwiązywanie konfliktów granicznych, akcentowano równość wszystkich narodów i ras. Podjęto również problematykę rozbrojenia, jako jednego z głównych zagadnień współczesnego świata, równocze-

---

52. Zbiór dokumentów 1961, nr 9 s. 1242.- 1260.

53. Konferencja belgradzka państw niezaangażowanych, Zbiór dokumentów 1961, nr 9, s. 1248.

śnie wezwano wszystkie państwa do podpisania traktatu w sprawie częściowego zakazu doświadczeń z bronią jądrową<sup>54</sup>. Na Konferencji w Kairze zabrakło premiera Nehru. Zmarłego w maju 1964 r. przywódcę Ruchu Państw Niezaangażowanych godnie zastępował prezydent Naser.

## Podsumowanie

Współpraca indyjsko-egipska na rzecz rozwoju solidarności państw z rejonu Azji i Afryki największe sukcesy osiągnęła na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku. Działalność ta bezwzględnie doprowadziła do powołania Ruchu Państw Niezaangażowanych. Podobne doświadczenia historyczne a przede wszystkim osobista przyjaźń i zbliżone poglądy polityczne przywódców Indii i Egiptu – Nehru i Namera przyczyniły się do ugruntowania sojuszu. Tych dwóch polityków łączyła wizja oswobodzenia postkolonialnych społeczeństw Azji i Afryki spod dominacji europejskiej. Obaj traktowali walkę z imperializmem i neokolonializmem za główny wyznacznik w polityce międzynarodowej. Przyjazne relacje bilateralne zapoczątkowane w tym czasie będą procentowały w następnych dekadach<sup>55</sup>.

## Streszczenie

### **Współpraca indyjsko-egipska na forum ruchu państw niezaangażowanych**

Początki Ruchu Państw Niezaangażowanych sięgały lat pięćdziesiątych XX wieku i zbiegły się z odrodzeniem politycznym narodów postkolonialnych. W realiach zimnowojennej rywalizacji dwóch mocarstw, jedyną realną alternatywą dla nowo powstałych państw stawała się polityka niezaangażowania, czyli nie opowiadanie się po żadnej ze stron konfliktu. Państwa postkolonialne, zwłaszcza z rejonu Azji i Afryki, mając podobne doświadczenia i borykając się z tożsamymi problemami natury politycznej, ekonomicznej i ideologicznej, miały możliwość stworzenia tak

---

54. Zbiór dokumentów 1964, nr 10, s. 1484-1485.

55. Od lat osiemdziesiątych czterech premierów indyjskich złożyło oficjalną wizytę w Egipcie: Rajiv Gandhi w 1985 r., V. Narasimha Rao w 1995 r.; I. K. Gujral w 1997 r. i Manmohan Singh w 2009 r. Również miały miejsce wizyty strony egipskiej w New Delhi: w 1982 r., 1983 r. i 2008 r. Podczas tych spotkań zostało zawarte szereg umów dwustronnych dotyczących współpracy gospodarczej i handlowej. [http://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/India-Egypt\\_Relations.pdf](http://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/India-Egypt_Relations.pdf), pobrano 07.11. 2014 r.

zwanej trzeciej siły na arenie międzynarodowej. Rzecznikiem rozpowszechnienia idei niezaangażowania był premier indyjski Jawaharlal Nehru. Do tej koncepcji dołączył prezydent Egiptu Gamal Abdel Naser. W Indiach wielką wagę przywiązywano do poprawnych kontaktów ze światem arabskim a zwłaszcza z Egiptem, którego postrzegano jako lidera na Bliskim Wschodzie. Region ten od wieków był dla Indii swoistym pomostem w kontaktach handlowych, drogą transportu towarów oraz miejscem emigracji zarobkowej. Aspektem, który doprowadził do zbliżenia Indii i Egiptu a w efekcie przyczynił się do rozwoju współpracy w celu zorganizowania konferencji krajów Azji i Afryki był sprzeciw wobec powołani z inicjatywy USA nowych paktów militarno-politycznych. Zarówno w Indiach jak i Egipcie odnoszono się krytycznie do tej inicjatywy upatrując w niej zagrożenie dla bezpieczeństwa w regionie, powstania neokolonializmu i uaktywnienia rywalizacji zimnowojennej.

**Słowa kluczowe:** Indie, Egipt, Naser, Nehru, ruch państw niezaangażowanych, konferencja kairska, paktów militarno-polityczne.

## Summary

### **Indo-Egyptian cooperation on the forum Non-Aligned Movement**

Non-Aligned Movement beginnings date back to the fifties of the twentieth century, and coincided with the revival of the political nations of the South breaking colonial dependency. The realities of the Cold War and the two rival superpowers, the only sensible choice for the newly constituted state policy of non-alignment, that is not the story is on either side of the conflict. The realities of the Cold War counterweight to rival powers, could be a post-colonial countries, especially from the region of Asia and Africa, which gained independence by fighting against imperialism, colonialism and racism. With a similar experience and struggling with similar problems of political, economic and ideological, these countries through close cooperation had the opportunity to be the so -called third force in the international arena, not involved on either side of the bipolar conflict. Advocate of the idea of the prevalence of non-alignment was the Indian Prime Minister Jawaharlal Nehru. For this concept, joined the Egyptian president Gamal Abdel Nasser. In India, the attention paid to the correct contacts with the Arab world especially with Egypt, which was seen as a leader in the region. This region has for centuries been

the territory of India trade relations, road freight and place of emigration. Aspect that led to the approximation of India and Egypt and ultimately contributed to the development of cooperation in order to organize a conference of Asia and Africa, was the establishment of political military pacts that took place in the mid-fifties at the initiative of the United States. In both India and Egypt, reference was made to this initiative critically seeing it as a threat to security in the region, the renewal of colonialism and the introduction of competition in the Cold War to Asia.

**Keywords:** India, Egypt, Nasser, Nehru, the non-aligned movement, the Cairo conference, the military-political pacts.

## Bibliografia

- Berkers R. N., Bedi M.S., *The Diplomacy of India. Indian Foreign Policy in the United Nations*, London 1948.
- Bhargava G. S., *India-U. A. R. Relations and Assessment*, New Delhi 1966.
- Brecher M., *Krishna Menon's View of the World*, London 1968.
- Ciechanowski G., *Operacje pokojowe ONZ w XX wieku*, Toruń 2013.
- Ginat R., *Syria and the Doctrine of Arab neutralism. From Independence to Dependence*, London 2005.
- Gopal S., *Jawaharalal Nehru. Biography*, vol. II 1947-1956, New Delhi 1979.
- Góralski W., *Problemy pokoju i bezpieczeństwa Azji*, Warszawa 1979.
- Heikal M.H., *The Cairo Documents. Inside Story of Nasser and His Relationships with World Leaders*, New York 1973.
- Heptulla N., *Indo-West Asian Relations the Nehru Era*, New Delhi 1991.
- Jamsheer H. A., *Konflikt sueski w stosunkach międzynarodowych 1956-1957*, Łódź 1987.
- Kukułka J., *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003.
- Maxwell N., *India's China War*, London 1970.
- Maj J., *Spór graniczny chińsko-indyjski z 1962 roku a dyplomacja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Toruń 2011.
- Mudiam P. R., *India and Middle East*, London 1994.
- Nehru J., *Independence and After. A Collection of Speeches (1946-1949)*, New York 1950.

- *Polityka zagraniczna Indii w Latach 1956-1958. Dokumenty i bibliografia*, B. Mrozek (oprac.), Warszawa 1959.
- Wilson J. S., *The Kennedy Administration and India* [w:] *Hope and Reality: U.S. Indian Relations, Roosevelt to Reagan*, Denver 1992.

# Bezpieczeństwo wewnętrzne - od teorii do strategii działania na przykładzie Unii Europejskiej

Robert Żmuda<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Analiza pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego wskazuje, że znaczenie tego określenia systematycznie ewoluuje. Modyfikowany jest sposób i zakres jego pojmowania przez poszczególnych decydentów oraz beneficjentów. Celem nadrzędnym jest ochrona przed zagrożeniami. Niemniej zakres i poziom ochrony jednostki jest współczesnym wyznacznikiem wartości etycznych oraz aksjologii poszczególnych państw. W zależności od wielu czynników przyjmowane są różne kryteria oceny zagrożeń, a tym samym odmienne sposoby osiągania poczucia bezpieczeństwa. W pierwszej części artykułu omówione zostały dominujące współcześnie koncepcje teorii bezpieczeństwa. Można zauważyć, że poczucie bezpieczeństwa – pomimo systematycznych ewolucji – nadal jest jedną z najsilniejszych potrzeb ludzkich. Zdobywająca coraz szersze grono zwolenników koncepcja *human security* wskazała nowe zagrożenia, które należy uwzględnić w przyjmowanych strategiach bezpieczeństwa. W drugiej części artykułu wskazano determinanty współczesnych strategii. Dążenie do uzyskania poczucia bezpieczeństwa wymaga wprowadzenia odpowiednich strategii podejmowanych w przypadku ryzyka wystąpienia zagrożeń. To model działania, który ma zapewnić skuteczność. W trzeciej części artykułu omówiona została strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE.

## Wprowadzenie do teorii bezpieczeństwa

Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego jest terminem niejednoznacznym i jednocześnie zasadniczo różnie interpretowanym. Analiza literatury przedmiotu wskazuje, że wykształcone zostały dosyć odmienne poglądy na temat funkcji i roli, jaką pełni bezpieczeństwo wewnętrzne w systemie bezpieczeństwa narodowego czy

---

1. Mgr Robert Żmuda, doktorant na Wydziale Nauk Politycznych Akademii Humanistycznej w Pułtusku.

systemie bezpieczeństwa zewnętrznego. To z jednej strony ochrona przed zagrożeniami pozwalająca na przetrwanie, a z drugiej strony to stan pewności wykraczający poza zamkniętą strefę eliminacji zagrożeń, to stan pozwalający na odprężenie, na poczucie spokoju i dający możliwości rozwoju. Pojęcie bezpieczeństwa symbolizuje stan wolny od zagrożeń, stan stabilizacji i ochrony, a więc de facto zapewnienie szeroko pojmowanej ciągłości i trwałości. Sama teoria bezpieczeństwa wewnętrznego nie wskazuje wprost głównych beneficjentów tego stanu, można ich jednak wyodrębnić na podstawie norm prawa międzynarodowego.

Prawne kryteria uznania jakiejkolwiek państwowości na arenie międzynarodowej wskazują na konieczność istnienia trójelementowej konstrukcji złożonej z określonego terytorium, suwerennej władzy i stałej ludności. Jeżeli zatem jest wola istnienia państwa, to przedmiotem ochrony powinny zostać objęte wszystkie składowe, które to państwo konstytuują. Nie ulega wątpliwości, że bezpieczeństwo jest dobrem, które może być w dowolny sposób dystrybuowane przez rządzących. Zdaniem profesora Piotra Winczorka – *wytwarzanie parasola bezpieczeństwa osłaniającego tych, którzy znajdują się w ramach władczych ośrodków decyzyjnych jest jedną z funkcji władzy. Ten kto sprawuje władzę, pomijając przypadki patologiczne pragnie chronić swoich podwładnych. Inaczej nie miałby nad kim panować*<sup>2</sup>.

Strach przed zagrożeniami determinował działania ludzkie od najstarszych znanych badaczom czasów. Tworzenie państw plemiennych czy szczepowych, zakładanie siedlisk w trudno dostępnych miejscach, stawianie budowli ochronnych i obronnych, migracje całych społeczności to tylko nieliczne przykłady prób przeciwdziałania zagrożeniom. Zasadne i nadal aktualne wydają się teorie Thomasa Hobbesa z XVII w. wskazujące, że to strach i rozsądek były podstawą zawierania umowy społecznej opartej na normach prawa<sup>3</sup>. Pragmatyczne działania mające na celu eliminację zagrożeń wskazują w sposób jednoznaczny, że poczucie bezpieczeństwa jest jedną z najsilniejszych potrzeb ludzkich.

Pierwotne teorie bezpieczeństwa wewnętrznego zachowane często w państwach autorytarnych wskazują wyłącznie na konieczność zapewnienia ochrony instytu-

2. P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1997, s. 31.

3. *Hobbes Thomas*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Hobbes-Thomas;3912124.html>, pobrano 23.12.2015 r.



cjom i organom państwa ignorując zupełnie ryzyko związane z brakiem ochrony jednostki przed działaniami władzy. Wybiórcze traktowanie podmiotów ochrony zaprzecza współczesnym teoriom bezpieczeństwa. Absencja reguł prawnych, brak rzetelnej kontroli organów sprawujących władzę prowadzi do powstawania zagrożeń dla jednostki ze strony samej władzy a w świetle norm prawa międzynarodowego jest działaniem nielegalnym, gdyż jak wskazuje art. 7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka: *Wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo, bez jakiegokolwiek różnicy, do jednakowej ochrony prawnej. Wszyscy mają do jednakowej ochrony przed jakąkolwiek dyskryminacją...*<sup>4</sup> Należy podkreślić, że *dyskryminacja jest nieuchronnie związana z naruszeniem godności człowieka*<sup>5</sup> a ta z kolei podlega ochronie bezwzględnej i jest jedynym prawem, wobec którego nie można stosować zasady proporcjonalności<sup>6</sup>. Bynajmniej nie oznacza to, że prawo nie może być surowe, gdyż nawet twarde prawo wprowadza elementy obliczalności i przewidywalności zachowań dając tym samym poczucie bezpieczeństwa.

Współczesne normy prawa międzynarodowego systematycznie poszerzają katalog praw i wolności przyznawanych jednostkom, akcentując, że *każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego*<sup>7</sup>. Nie ulega wątpliwości, że poszanowanie praw człowieka jest ogromnym dorobkiem cywilizacyjnym, gdyż staje się swoistym systemem aksjo-normatywnym. Biorąc pod uwagę, że większość państw świata podpisało i ratyfikowało Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka można uznać, że są to normy i wartości charakteryzujące niemal całą społeczność globu ziemskiego. Zakres i poziom ochrony jednostki nadal jest jednak wyznacznikiem wartości etycznych i aksjologii poszczególnych państw. Nawet w państwach demokratycznych, w których teoretycznie można pominąć rozważania na temat etyczności – wpisanej poniekąd w ustrój polityczny – również istnieje ryzyko działań naruszających bezpieczeństwo jednostki ze strony samej władzy. Wspólne respektowanie demokratycznej legalności, w której obywatelowi można wszystko czego prawo

---

4. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948, art.7.

5. Wyrok SN z dnia 11 kwietnia 2006r., sygn. I PK 169/05.

6. Wyrok TK z dnia 5 marca 2003r., Sygn. akt K 7/01.

7. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2., Dz. U. z 1993 r. nr 61 poz. 284, art.5.

nie zabrania a organom władzy można jedynie tyle, na ile prawo pozwala w istotny sposób wzmacnia poczucie bezpieczeństwa jednostki. Zbudowanie poczucia bezpieczeństwa wymaga wprowadzenia określonych rozwiązań ustrojowo-prawnych, w tym mechanizmów dzięki którym obywatel jest w stanie przeciwstawić się bezprawnym działaniom organów władzy. Niemniej jak wskazuje profesor Marek Safjan : *wszystkie państwa mają prawa ale nie istnieje takie prawo, które stosowanie prawa gwarantuje*<sup>8</sup>.

### Koncepcja *human security*

Można zauważyć, że od kilkudziesięciu lat zmienia się sposób pojmowania bezpieczeństwa wewnętrznego z wąskiego zakresu postrzeganego głównie przez pryzmat porządku publicznego i ochrony organów państwa na szeroką sferę umożliwienia rozwoju jednostkom, a więc również od ujęcia negatywnego, w którym poczucie bezpieczeństwa jest definiowane jako eliminacja zagrożeń dla jednostki do coraz szerszego ujęcia pozytywnego wskazującego na konieczność zagwarantowania obywatelskiej emancypacji. Impulsem do zmian zapoczątkowanych w latach 80. XX wieku były raporty i publikacje Klubu Rzymskiego<sup>9</sup>, w których przedstawiono analizy dotyczące zanieczyszczenia środowiska, nieodnawialnych zasobów naturalnych, rozwoju populacji, rozwoju produkcji i stan żywności w ujęciu *per capita*. Wskazano, że światowe problemy związane z ubóstwem, niedożywieniem, bezrobociem, urbanizacją, odrzucaniem tradycyjnych wartości, wyczerpywaniem się nieodnawialnych zasobów naturalnych przy jednoczesnym wzroście demograficznym<sup>10</sup> są na tyle poważnymi zagrożeniami, że w przypadku niepodjęcia poprawnych działań może nastąpić załamanie światowej gospodarki, a następnie globalna katastrofa

---

8. M. Safjan, *Państwo a wartości etyczne. Prawo i polityka*, Monitor prawniczy 6/2006, <http://czasopisma.beck.pl/monitor-prawa-handlowego/artukul/panstwo-a-wartosci-etyczne-prawo-i-polityka/>, pobrano 23.12.2015 r.

9. Międzynarodowa organizacja założona w 1968r.zajmująca się badaniem globalnych problemów świata uważana za prekursora ruchów proekologicznych.

10. *Koncepcja „human security”*, <http://notatek.pl/koncepcja-human-security-opracowanie#gref>, pobrano 23.12.2015 r.

ekologiczna<sup>11</sup>. Badania na temat zagrożeń ekologicznych przedstawione przez Klub Rzymski wskazały wprost, że niezbędne jest redefiniowanie światowych zagrożeń.

Z chwilą zakończenia „zimnej wojny” (1991 r.) nastąpiło duże nasilenie działań ze strony ONZ w wyznaczaniu nowych strategii bezpieczeństwa dostosowanych do istniejących zagrożeń. Kompleksowy „Raport o Rozwoju Społecznym” stworzony i opublikowany przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju w 1994 r.<sup>12</sup> w dużej części powtórzył sugestie wynikające z raportów Klubu Rzymskiego rozszerzając jednak w sposób zdecydowany zakres zagrożeń jednostki ludzkiej. Zagadnienie poczucia bezpieczeństwa ukazano przez pryzmat zwykłych ludzi: *czuję się bezpiecznie, bo mieszkam ze swoją rodziną i mam przyjaciół, czuję się bezpiecznie bo mam pracę i stałe dochody, jestem szczęśliwy i czuję się bezpiecznie gdy mam wystarczająco dużo jedzenia dla swoich dzieci, moja wiara w Boga sprawia, że czuję się bezpiecznie, bezpieczeństwo ludzi zależy od stabilności politycznej i gospodarczej, przestają czuć się bezpiecznie gdy istnieje przemoc i przestępczość, obawiam się, że mogą nie skończyć studiów, gdyż nauka jest teraz płatna...*<sup>13</sup> Analizując wypowiedzi jednostek można zauważyć, że postrzeganie poczucia bezpieczeństwa zależy w dużej mierze od bezpośrednich okoliczności oraz że problematyka związana z bezpieczeństwem powinna być rozpatrywana wieloaspektowo. Wskazano wprost, że *dla większości ludzi, poczucie niepewności wynika bardziej z obawy o codzienną egzystencję niż ze strachu przed światową katastrofą*<sup>14</sup>.

W Raporcie wskazano, że nie jest możliwe ujęcie ilościowe bezpieczeństwa ludzi ale można wyznaczyć wskaźniki, których analiza pozwala na wczesne ostrzeżenie czy kraj stoi w obliczu problemów. Wyszczególniono m.in. zagrożenia:

- brak bezpieczeństwa żywnościowego (codzienny podaż kalorii jako procent podstawowych potrzeb ludzkich, wskaźnik produkcji żywności *per capita*, poziom uzależnienia od importu),

---

11. L. Michnowski, *Ekonomika ery zmian klimatycznych*, [http://www.pte.pl/pliki/2/12/26.03.2010\\_EKONOMIKA\\_ERY\\_ZM\\_Klim.pdf](http://www.pte.pl/pliki/2/12/26.03.2010_EKONOMIKA_ERY_ZM_Klim.pdf), pobrano 23.12.2015 r.

12. UNDP, *Human Development Report 1994*, Oxford University Press, New York 1994, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf), pobrano 23.12.2015 r.

13. Tamże, s. 23.

14. Tamże, s. 22.

- bezrobocie i brak stabilnych dochodów (poziom bezrobocia, poziom dochodu, poziom inflacji, poziom różnicy dochodów pomiędzy biednymi a bogatymi),
- naruszanie praw człowieka (więzienia dla konkurentów politycznych, tortury, cenzura, zaginięcia, łamanie praw człowieka),
- konflikty etniczne lub religijne (mierzone przez procentowy udział populacji w tych konfliktach w stosunku do liczby ofiar),
- poziom wydatków na wojsko (mierzone przez udział wydatków na wojsko w stosunku do poziomu wydatków na edukację i ochronę zdrowia)<sup>15</sup>.

Wyznaczając zagrożenia: ekonomiczne, militarne, polityczne, ekologiczne i społeczne wskazano obszary, które powinny pozostawać pod szczególną ochroną sugerując tym samym rozszerzanie zakresu ochrony. Bezpieczeństwo nie jest stanem rzeczy ale – jak wskazał Józef Kukułka – *ciągłym procesem społecznym, w ramach którego podmioty działające starają się doskonalić mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa*<sup>16</sup>.

Kompleksowy Raport UNDP nie wyznaczył wprost strategii bezpieczeństwa dla poszczególnych krajów ale w sposób zdecydowany wywarł ogromny wpływ na prawodawstwo większości państw świata. Wskazał zagrożenia i dał wskazówki jak można je rozwiązywać. Koncepcja *human security* jest systematycznie rozwijana w państwach demokratycznych a jednostka ludzka staje się jednym z głównych beneficjentów bezpieczeństwa. Trudno przesądzać czy ta koncepcja zostanie na trwałe wpisana do zagadnienia bezpieczeństwa, gdyż nowe zagrożenia niesione np. terroryzmem mogą wyznaczyć nowe koncepcje działania i nowe priorytety. Niemniej współczesnym podmiotem ochrony nie jest już samo państwo ze swoimi organami ale wyraźnie rozszerzony został krąg beneficjentów o grupy, społeczności i jednostki, a zatem założenia *human security* stają się zasadniczym systemem aksjo-normatywnym. Dominują we współczesnych strategiach wpływając w istotny sposób zarówno na kształtowanie polityki globalnej jak również na działania decydentów politycznych w poszczególnych państwach wyznaczając normy i wartości charakterystyczne dla czasów współczesnych.

---

15. Tamże, s. 38.

16. J. Kukułka, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, PWN, Warszawa 1982, s. 31.

W politologii dominuje pogląd, że analiza zagadnienia bezpieczeństwa musi być oparta o dwa podstawowe kryteria: przedmiotowe i podmiotowe. Na podstawie tych wskaźników można określić zakres i rodzaj ochrony. Ujęcie podmiotowe wyznacza beneficjentów dobra jakim jest bezpieczeństwo, natomiast ujęcie przedmiotowe określa obszary tej ochrony. Koncepcja *human security* wyznacza otwarty katalog podmiotów i przedmiotów ochrony, akcentując wyraźnie konieczność ochrony jednostki. Nie można jednak zapominać, że gwarantem bezpieczeństwa jednostki nadal pozostaje państwo, które zgodnie ze swoimi funkcjami organizuje życie społeczne, działa zarówno na rzecz dobra wspólnego jak również na rzecz dobra jednostki<sup>17</sup>. Konfrontacja postaw propaństwocentryczności z ideą ochrony jednostki sprawiła, że wykształcone zostały dwa nurty w pojmowaniu koncepcji *human security*” tzw. wąski i szeroki. Zwolennicy „ujęcia szerokiego” tzw. szkoła japońska wyznaczają jako priorytet „wolność od ubóstwa”, a więc konieczność zapewnienia jednostce możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb. Dla zwolenników „ujęcia wąskiego” tzw. szkoły kanadyjskiej priorytetem jest „wolność od zagrożeń”, a więc przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa publicznego<sup>18</sup>.

Analiza podmiotowa wykształconych nurtów wskazuje, że zarówno w „ujęciu wąskim” jak również w „ujęciu szerokim” beneficjentami bezpieczeństwa są: państwo ze wszystkimi składnikami, które je konstytuują (władza, ludność i terytorium) oraz instytucje działające w imieniu i na jego rzecz (organy państwa). Podmiotem ochrony mogą być również obiekty związane z infrastrukturą krytyczną jak również ekosystemy. Zdaniem Arkadiusza Sekścińskiego pomimo widocznego rozszerzania zakresu podmiotowego nie jest możliwe aby ten obszar poszerzał się w nieskończoność i to niezależnie od zmian społecznych i politycznych<sup>19</sup>.

Istotne różnice zauważalne są głównie podczas analizy przedmiotowej zakresu bezpieczeństwa. Wspólnym przedmiotem ochrony zarówno dla zwolenników „ujęcia wąskiego” jak również szerokiego są dobra państwowe wraz z majątkiem państwa, poszanowanie norm ustrojowych oraz dbałość o bezpieczeństwo publicz-

---

17. A. Sekściński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym*, <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/11/A.Sekscinski-bezpieczenstwo-wewnetrzne-w-ujeciu-teoretycznym.pdf>, s.51, pobrano 23.12.2015 r.

18. K. P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich UE*, Warszawa 2012, s. 18.

19. A. Sekściński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 52.

ne i porządek publiczny. Na tym praktycznie kończą się priorytety zwolenników „wąskiego” pojmowania *human security*. Zwolennicy „wolności od ubóstwa” czyli tzw. szkoły japońskiej akcentują wymóg rozszerzenia ochrony nie tylko na bezpieczeństwo publiczne ale również na bezpieczeństwo powszechne, a więc szeroko rozumiane poszanowanie praw i swobód obywatelskich, możliwość a nawet konieczność zrównoważonego rozwoju, współpracę międzynarodową w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego itp.<sup>20</sup>

## Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE

Rozszerzona koncepcja ochrony jednostki zdobywa coraz szersze grono zwolenników, w tym m.in. poszczególne państwa Unii Europejskiej jak również wpisuje się:

- w Europejską Strategię Bezpieczeństwa z 2003r. mającą głównie wymiar zewnętrzny,  
jak również
- w Strategię bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej z 2010r. stworzoną jako dążenie do europejskiego modelu bezpieczeństwa, posiadającą charakter głównie wewnętrzny.

Głównymi celami wprowadzenia Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE było :

- wskazanie zagrożeń i wyzwań wspólnych dla państw członkowskich,
- wyznaczenie wspólnej unijnej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego,
- określenie modelu bezpieczeństwa z uwzględnieniem zależności pomiędzy bezpieczeństwem, wolnością a prywatnością, i co ważne odnosić się do przyzwyku braku bezpieczeństwa a nie tylko do skutków<sup>21</sup>.

W Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego wskazano normy i wartości propagowane przez UE oraz najważniejsze zagrożenia jakie mogą zaburzyć poczucie bezpieczeństwa. Zaakcentowano, że normami stało się m.in. zapewnianie wolności i bezpieczeństwa, poszanowanie praw człowieka i wolności podstawowych,

---

20. K. P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...* op. cit., s. 49.

21. *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, Luksemburg 2010, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313PLC.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PLC.pdf), pobrano 23.12.2015 r., s. 12.

praworządność, demokracja, dialog, tolerancja, przejrzystość, postęp techniczny, otwartość granic przy jednoczesnej solidarności<sup>22</sup>.

Wskazano wprost największe zagrożenia dla wspólnoty i zjawiska budzące niepokój:

- przestępczość : terroryzm, przestępczość (poważną i zorganizowaną, transgraniczną, gospodarczą), przemyt narkotyków, cyberprzestępczość, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie nieletnich i pornografię dziecięcą, korupcję, przemoc itp.
- klęski antropogeniczne
- klęski żywiołowe
- wypadki drogowe<sup>23</sup>.

Dokument stwierdza, że pomimo istnienia odrębnych strategii w państwach członkowskich niezbędne jest ujednoczenie działań ogólnounijnych co do zdecydowania ułatwi zwalczanie przestępczości. Wskazano, że istnieją już narzędzia ułatwiające współpracę:

- regularne oceny zagrożeń opracowywane przez Europol i inne agencje UE na podstawie analiz przyszłych sytuacji (prognozowanie strategiczne i statystyczne),
- właściwa reakcja : planowanie, tworzenie programów i usuwania skutków zjawisk zagrażającym obywatelom i budzącym ich niepokój. Strategie i plany prac do walki z terroryzmem, handlem ludźmi, handlem narkotykami, zorganizowana przestępczością na rzecz ochrony ludności. Koordynacja działań w przypadku klęsk żywiołowych czy antropogenicznych,
- skuteczność w terenie : praca agencji, instytucji i organów – oparta na współpracy, koordynacji, gromadzeniu i wymianie informacji (Europol, Eurojust, Frontex, Urząd koordynatora ds. zwalczania terroryzmu itp.),
- instrumenty i narzędzia oparte na wzajemnym uznawaniu ułatwiające wspólne śledztwa i operacje (europejski nakaz aresztowania, możliwość zamrażania środków, wymiana danych z rejestrów karnych, informacje o zaginionych

---

22. Tamże, s. 7.

23. Tamże.

- osobach, skradzionych samochodach, odmówionych wizach, danych DNA, danych daktyloskopijnych itp.),
- mechanizmy oceniające do stwierdzenia skuteczności podejmowanych działań m.in. wzajemne oceny w dziedzinie walki z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną<sup>24</sup>.

## Podsumowanie

Zagwarantowanie bezpieczeństwa nie jest procesem łatwym, gdyż wiele zjawisk i zachowań jest nieprzewidywalnych. Niemniej w oparciu o dostępne dane, prognozy, znajomość największych zagrożeń i wskazanie najcenniejszych wartości można stworzyć skuteczny i akceptowalny program działania. Strategia UE obejmuje dziesięć podstawowych wytycznych działania:

- szerokie i kompleksowe podejście do bezpieczeństwa wewnętrznego zarówno w ujęciu horyzontalnym (zaangażowanie organów ochrony porządku wewnętrznego, zarządzanie granicami, współpraca organów wymiaru sprawiedliwości, służb ochrony ludności, organizacji pozarządowych, na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej, finansowej, socjalnej i prywatnej) jak i wertykalnym (współpraca międzynarodowa, współpraca regionalna pomiędzy państwami członkowskimi, ujednocianie polityk krajowych, regionalnych i lokalnych)<sup>25</sup>,
- zapewnienie skutecznego nadzoru demokratycznego i sądowego nad działaniami z zakresu bezpieczeństwa – zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego i parlamentów państw członkowskich w zakresie nadzorowania przestrzegania zasady pomocniczości i ocenie realizacji polityki sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. Przestrzeganie praw człowieka w tym przystąpienie UE do europejskiej konwencji praw człowieka z jednoczesnym poszerzeniem kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE<sup>26</sup>,
- działania prewencyjne i uprzedzanie wypadków : profilaktyka oparta na danych wywiadowczych – nasilenie działań zapobiegających wielosektorowym zagrożeniom. Zaangażowanie służb wywiadowczych, służb ochrony bezpie-

---

24. Tamże, s. 20.

25. Tamże, s. 21.

26. Tamże.



czeństwa publicznego, instytucji, fachowców, sektora finansowego, społeczeństwa obywatelskiego, ulepszanie narzędzi analitycznych i systemów wczesnego ostrzegania, profilaktyczna edukacja w zakresie prawa karnego, profilaktyczna edukacja w zakresie działań podejmowanych w sytuacjach kryzysowych itp. Opracowanie wytycznych do diagnozowania, analizy i oceny niebezpieczeństw. Przegląd zagrożeń naturalnych i antropogenicznych, które mogą wystąpić. Identyfikacja nowych zagrożeń, w tym np. niedoboru energii. Zapobieganie przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, opracowywanie strategii do zapobiegania katastrofom i przeciwdziałanie katastrofom ekologicznym czy antropogenicznym, a zatem pełna profilaktyka w celu minimalizacji skutków ewentualnych zagrożeń<sup>27</sup>,

- opracowanie kompleksowego modelu wymiany informacji – dostępność maksymalnej ilości informacji pozwala służbom ochrony porządku publicznego zapobiegać i działać z wyprzedzeniem, a mechanizmy wymiany informacji umacniają wzajemne zaufanie i solidarność społeczną. Wymiana informacji musi jednak następować w oparciu o zasadę prywatności, proporcjonalnie do zagrożeń i z poszanowaniem ochrony danych osobowych<sup>28</sup>,
- współpraca operacyjna – skuteczna koordynacja, współpraca i zintegrowanie działań pomiędzy agencjami UE, organami porządku publicznego i organami zarządzania granicami dzięki powołaniu Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COS). Wdrożenie wzajemnej pomocy i solidarności europejskiej we wszystkich fazach sytuacji kryzysowych (zapobieganiu, reagowaniu, likwidacji skutków)<sup>29</sup>,
- współpraca organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych – Ścisła współpraca organów wymiaru sprawiedliwości, z organami ochrony porządku publicznego i służbami granicznymi pozwoli na pełne wykorzystanie potencjału Eurojustu i skuteczne operacje czy dochodzenia kryminalne,
- zintegrowane zarządzanie granicami – zwiększenie zdolności kontrolowania granic, przeciwdziałanie nielegalnym emigracjom czy przedostawaniu się to-

---

27. Tamże, s. 22-24.

28. Tamże, s. 24.

29. Tamże, s. 25.

- warów niepożądanych, rozwój systemu nadzoru granic poprzez zacieśnianie współpracy i koordynację działań w ramach systemu EUROSUR<sup>30</sup>,
- stawianie na innowacje i szkolenia – propagowanie i rozwój nowych technologii zwiększających wydajność i obniżających koszty, strategiczne podejście do szkoleń zawodowych w zakresie bezpieczeństwa i ochrony porządku publicznego w tym rozwój CEPOL-u, a zatem ograniczanie kosztów przy jednoczesnym zwiększaniu skuteczności,
  - zewnętrzny wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego a współpraca z państwami trzecimi – zagwarantowanie bezpieczeństwa wewnętrznego wymaga propagowania i poszanowania praw poza granicami wspólnoty, gdyż istnieje ścisła zależność pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym. Globalna współpraca w zakresie bezpieczeństwa, rozwiązywanie konfliktów i przeciwdziałanie im, wspieranie „państw słabych i upadłych”, wspieranie rozwoju instytucjonalnego, gospodarczego i społecznego w państwach nie należących do wspólnoty. Otwieranie możliwości dialogu i osiąganie zamierzonych celów w walce z przestępczością ponadnarodową i szeroko rozumianego poszanowania praworządności, a więc uzyskanie ponadwspólnotowego kompromisu dającego poczucie bezpieczeństwa<sup>31</sup>,
  - elastyczne dostosowywanie się do przyszłych wyzwań – zmienność i ewolucja zagrożeń wymaga elastycznego, realistycznego i pragmatycznego działania decydentów. Niezbędne jest dostosowywanie do nowych wyzwań i ewoluujących niebezpieczeństw<sup>32</sup>.

Strategiczny model działań UE w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego ukie-  
runkowany został głównie na współpracę i integrację służb z państw członkow-  
skich oraz profilaktykę działań co wydaje się słusznym założeniem. Dokument  
wszedł w życie w 2010 r., a więc po okresie światowego kryzysu gospodarczego  
ale jeszcze przed rozpoczęciem konfliktu na Ukrainie i jeszcze przed tzw. Arab-  
ską Wiosną. Dynamika światowych wydarzeń na wschodzie Europy i północnej  
Afryce sprawiła, że przed UE zostały postawione nowe wyzwania. Widoczny jest

---

30. Tamże, s. 26-28.

31. Tamże, s. 29.

32. Tamże, s. 30.

postęp w ich rozwiązywaniu jednak wiele propozycji rodzi uzasadnione niepokoje społeczne a tym samym ogranicza poczucie bezpieczeństwa. Zamach terrorystyczny w Paryżu – gdy przeciwdziałanie terroryzmowi jest jednym z priorytetów bezpieczeństwa - również ukazuje, że teoria strategii bezpieczeństwa jest w dużej części prawidłowa, ale musi nastąpić intensyfikacja działań w zakresie osiągania założonych celów. Istotnym zagrożeniem dla wspólnotowej polityki bezpieczeństwa jest również rozbieżność poglądów pomiędzy decydentami politycznymi państw członkowskich. Prowadzi to do niepotrzebnych napięć wewnętrznych i opóźnia reakcję na powstające zagrożenia.

## Streszczenie

### **Bezpieczeństwo wewnętrzne – od teorii do strategii działania na przykładzie Unii Europejskiej**

Celem artykułu jest przedstawienie znaczenia pojęcia bezpieczeństwo wewnętrzne oraz przedstawienie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE. W pierwszej części artykułu omówione zostały dominujące współcześnie koncepcje teorii bezpieczeństwa. Można zauważyć, że poczucie bezpieczeństwa – pomimo systematycznych ewolucji – nadal jest jedną z najsilniejszych potrzeb ludzkich. Zdobywająca coraz szersze grono zwolenników koncepcja „human security” wskazała nowe zagrożenia, które należy uwzględnić w przyjmowanych strategiach bezpieczeństwa. W drugiej części artykułu wskazano determinanty współczesnych strategii. Dążenie do uzyskania poczucia bezpieczeństwa wymaga wprowadzenia odpowiednich strategii podejmowanych w przypadku ryzyka wystąpienia zagrożeń. To model działania, który ma zapewnić skuteczność. W trzeciej części artykułu omówiona została strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo wewnętrzne UE, strategia działania

## Summary

### **Internal security - from theory to strategy on the example of the European Union**

This article aims to show the importance of the concept of internal security and present a strategy for EU internal security. In the first part of the article discusses the concepts of dominant contemporary theories of security. You will notice that

sense of security - despite the systematic evolution - is still one of the strongest human needs. The award ever wider circle of supporters of the concept of „human security” identified new risks that must be taken into account in security strategies. In the second part of the article indicated determinants of modern strategy. Striving to achieve a sense of security requires appropriate strategies taken in case of risk of threats. This business model, which is to ensure effectiveness. In the third part of this article discussed the EU Internal Security Strategy.

**Keywords:** safety, security, EU’s internal security strategy for action

## Bibliografia

- *Hobbes Thomas*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Hobbes-Thomas;3912124.html>, pobrano 23.12.2015 r.
- *Koncepcja „human security”*, <http://notatek.pl/koncepcja-human-security-opracowanie#gref>, pobrano 23.12.2015 r.
- Kukułka J., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, PWN, Warszawa 1982.
- Marczuk K. P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich UE*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012.
- Michnowski L., *Ekonomika ery zmian klimatycznych*, [http://www.pte.pl/pliki/2/12/26.03.2010\\_EKONOMIKA\\_ERY\\_ZM\\_Klim.pdf](http://www.pte.pl/pliki/2/12/26.03.2010_EKONOMIKA_ERY_ZM_Klim.pdf), pobrano 23.12.2015 r.
- Safjan M., *Państwo a wartości etyczne. Prawo i polityka*, Monitor prawniczy 6/2006, <http://czasopisma.beck.pl/monitor-prawa-handlowego/artukul/panstwo-a-wartosci-etyczne-prawo-i-polityka/>, pobrano 23.12.2015 r.
- Sekściński A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym*, <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/11/A.Sekscinski-bezpieczenstwo-wewnetrzne-w-ujciu-teoretycznym.pdf>, pobrano 23.12.2015 r.
- Unia Europejska, *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, Luksemburg 2010, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313PLC.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PLC.pdf), pobrano 23.12.2015 r.
- UNDP, *Human Development Report 1994*, Oxford University Press, New York 1994, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf), pobrano 23.12.2015 r.
- Winczorek P., *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1997.

## Wykaz aktów prawnych

- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2., Dz. U. 1993 nr 61 poz. 284.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948.
- Wyrok SN z dnia 11 kwietnia 2006 r., sygn. I PK 169/05.
- Wyrok TK z dnia 5 marca 2003 r., Sygn. akt K 7/01.



# Współczesny terroryzm zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa

Zenon Ślusarczyk<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Wśród wielu zjawisk współczesnego Świata, które skupiają uwagę wielu państw, organizacji międzynarodowych i opinii publicznej, znajduje się również zjawisko terroryzmu. Wymieniane jest ono często jako jedno z najważniejszych kwestii międzynarodowych, wymagająca współpracy państw w jego zwalczaniu. Terroryzm w ocenie wielu badaczy tego zjawiska miał i ma nadal podłoże psychospołeczne. Powstał jako efekt nie rozwiązanych, trudnych problemów społecznych, etnicznych i wyznaniowych<sup>2</sup>. Z tych (i innych jeszcze) powodów, działalność grup terrorystycznych została umiędzynarodowiona co do obszaru prowadzonych akcji i form ich wzajemnej współpracy i wyboru atakowanych celów. Proces internacjonalizacji zjawiska terroryzmu ujawnił się już w latach 70. ubiegłego wieku. Od tego czasu wykazuje tendencję wzrastającą<sup>3</sup>.

W wielu przypadkach operacje międzynarodowe i w układzie międzypaństwowym grup terrorystycznych otrzymują wsparcie finansowe od państw zainteresowanych osłabieniem sąsiadów, narzuceniem własnej wizji ich politycznego funkcjonowania bądź wzmocnienia separatystycznych i religijnych dążeń części społeczności innych państw<sup>4</sup>. W danej sytuacji (wstępnie opisanej) rządy wielu państw zaczęły poszukiwać form efektywnej współpracy w zwalczaniu terroryzmu. Zwłaszcza po słynnym ataku terrorystycznym na World Trade Center w USA w dniu 11 września 2001 r. W Polsce nie odnotowano dotychczas zamachów terrorystycznych co nie oznacza, że nie powinniśmy uprzedzająco zapobiegać im<sup>5</sup>.

---

1. Dr hab. Zenon Ślusarczyk, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy w Siedlcach.

2. Patrz: Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 2002, s. 349-350.

3. Tamże, s. 353; patrz także: C. Gearty, *Terroryzm*, Warszawa 1998, s. 46.

4. B. Hoffman, *Oblicza terroryzmu*, Warszawa 2001, s. 11 i n.

5. Patrz: T. Jemioła (red.), K. Malak (red.), *Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 104 i n.

## Pojęcie terroryzmu i charakterystyka zjawiska

Jak dotychczas, wobec nasilania się tego zjawiska, nie stworzono jednej, powszechnie przyjętej, definicji terroryzmu. Stwierdza się natomiast, że wywodzi się ono z języka łacińskiego, gdzie słowo „terror” oznaczało strach, grozę, trwogę, zastraszenie i gwałt<sup>6</sup>. Część badaczy tego problemu trudności w jednoznacznym zdefiniowaniu terroryzmu upatruje w jego związkach z polityką, która stanowi jego nieodłączną cechę. W tym ujęciu postrzega się terroryzm jako przemoc lub groźbę przemocy zmierzającej do osiągnięcia określonych celów politycznych lub służeńie takim celom.

Należy jednak brać pod uwagę i to, że rosnące zróżnicowanie celów i form działalności grup terrorystycznych powodują, że należy uwzględnić w definiowaniu terroryzmu nowe wymiary i aspekty. A m.in. postrzegać terror jako świadome i planowe zastosowanie przemocy dla osiągnięcia 5 niżej wymienionych celów:

- uwaga – za pomoc dramatycznych aktów przemocy terroryści chcą zwrócić uwagę na siebie dzięki zdobyciu rozgłosu;
- uznanie istnienia – po zwróceniu uwagi na siebie, terroryści starają się wykorzystać nowo zdobyty rozgłos do tego, by uznano istnienie ich sprawy, a nawet po to, by uzyskać sympatie i poparcie;
- uznanie praw – terroryści próbują wykorzystać zainteresowanie wywołane atakami przemocy, by zdobyć uznanie swoich praw, tzn. akceptowanie usprawiedliwienia ich spraw i swojej organizacji, którą reprezentują;
- pełnomocnictwo – terroryści uzbrojeni w uznanie swoich praw szukają pełnomocnictw, które pozwolą im na zmiany w rządzie lub w społeczeństwie, należące do programu ich walki, a nawet może tu chodzić o zmiany rządu lub struktury państwa, o skorygowanie granic, zatwierdzenie praw mniejszości itp.;
- rządzenie – zdobywszy pełnomocnictwa, terroryści starają się zdobyć bezpośrednią i pełną kontrolę nad państwem, ojczyzną, narodem.

Nie wszystkim ruchom i grupom terrorystycznym udaje się osiągnąć te pięć celów<sup>7</sup>.

---

6. Patrz: W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1985, s. 432.

7. Patrz: *The Oxford English Dictionary Compute Edition* (Oxford University Press 1971), s. 3268, kol. 216; A. Antoszewski (red.), R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Warszawa 1998, s. 428.



**Po pierwsze** – terroryzm państwowy indywidualny, przez który rozumie się akty popełniane przez osoby pozostające w służbie państwowej i z wczesnym przygotowaniem m.in. do tego typu działalności. Ten rodzaj działalności terrorystycznej najlepiej oddają słowa premier Goldy Meir, wypowiedziane na forum parlamentu Izraela 10 kwietnia 1973 r.: „pozabijaliśmy morderców, którzy szykowali się do nowych zbrodni”. Padły one w kontekście zamordowania przez izraelskie służby specjalne w Bejrucie Mohameda Jusafa Nadżara, Gamala Adwana i Abdel-Nasera – Palestyńczyków odpowiedzialnych prawdopodobnie za masakrę izraelskiej ekipy olimpijskiej we wrześniu 1972 r.

**Po drugie** – wyróżnić można terroryzm międzynarodowy: przemoc wobec osób chronionych przez prawo międzynarodowe (dyplomaci, przywódcy państw, rządów) i miejsc podlegających takiej ochronie (ambasady), wobec lotnictwa cywilnego, środków komunikacji masowej (metro, pociągi)<sup>8</sup>.

**Po trzecie** – na siatce podstawowych rozróżnień umieścić należy terroryzm polityczny definiowany między innymi jako: metoda walki politycznej, strategia i taktyka uznająca stosowanie przemocy (np. porwania, zamachy bombowe), jako najbardziej skuteczny sposób i zarazem środek służący osiągnięciu określonych celów politycznych, kojarzonych najczęściej z dążeniem do likwidacji istniejącego status quo<sup>9</sup>.

**Po czwarte** – powiedzieć trzeba o zjawisku terroryzmu psychopatologicznego, czyli: aktach powszechnie przyjętych za terrorystyczne o podobnych skutkach bezpośrednich nie mających na celu wpłynięcie na instytucje państwowe i społeczne wszelkiego szczebla, a spowodowane wciąż ewoluującymi schorzeniami psychicznymi (ewentualnie psychopatologiczną strukturą osobowości) ich sprawców. Nie zagłębiając się zbyt w rozważania na ten temat autor sygnalizuje zainteresowanemu czytelnikowi istnienie dynamicznie rozwijającej się subdyscypliny naukowej o nazwie socjologia chorób psychicznych. Dyscyplina owa leżąca, jak podpowiada nazwa, na skraju socjologii, psychologii indywidualnej oraz społecznej, czerpie także z wielu innych dziedzin nauki. Jej propagatorzy diagnozują i opisują coraz to nowe przejawy socjopatii, psychopatii, nerwic i depresji, oraz starają się śledzić

---

8. B. Hoffman, *Oblicza...*, s. 175.

9. A. Antoszewski (red.), R. Herbut (red.), *Leksykon ...*, s. 428-431.

ich przebieg w elementach składowych struktury społecznej. Badania podejmowane w ramach socjologii chorób psychicznych oraz dyscyplin w stosunku do niej pierwotnych stoją w jawnej korelacji z tematem niniejszej pracy<sup>10</sup>.

**Po piąte** – sygnalizujemy istnienie relatywnie nowych przejawów działalności terrorystów: bioterroryzm – akt mający na celu szerzenie indywidualnej, grupowej lub masowej zagłady dokonywany za pomocą szeroko rozumianej broni biologicznej, terroryzm elektroniczny – atak zakładający kradzież, zniszczenie lub uzyskanie dostępu i wykorzystanie danych elektronicznych przechowywanych i strzeżonych przez światowe (prywatne i instytucjonalne) systemy informatyczne w celu wywołania palety skutków (od chaosu informacyjnego do tych przypisanych tradycyjnym aktom terrorystycznym) dokonywany przy pomocy Internetu lub lokalnych sieci komputerowych<sup>11</sup>.

Podobnie bardzo szeroko jest rozwinięta typologia terroryzmu, co najlepiej wyraził w swej pracy Albert Pawłowski.

**Jako pierwsze** występuje kryterium sfery życia społecznego zagrożonego terroryzmem. Na jego podstawie wyróżnić można dwa typy:

- indywidualny: celem ataków staje się konkretna jednostka lub ostro wyodrębniona, ścisła i na ogół nieliczna grupa jednostek oraz
- ekonomiczny: skierowany przeciw ludziom lub budynkom kojarzonym z klasą posiadającą środki produkcji.

**Drugie kryterium:** taktyki sprawców, wyróżniamy tu 3 kategorie terroryzmu:

- represywny: mający na celu utrzymanie jedności społecznej wewnątrz walczących stron konfliktu, aktywizację poparcia dla przyjętej linii polityki, konsolidację wokół reżimu, słowem utrzymanie społeczeństwa w ryzach;
- defensywny: mający na celu nic innego jak tylko utrzymanie porządku w ramach istniejącego, obowiązującego stanu rzeczy;
- ofensywny; radykalnie proreformatorski lub prorewolucyjny – forma walki z reżimem czy systemem społecznym.

---

10. [www.paneuropa.1.pl](http://www.paneuropa.1.pl), pobrano 15.12.2015 r.

11. A. Pawłowski, *Typologia terroryzmu politycznego*, [w:] J. Muszyński (red.), *Terroryzm polityczny*, Warszawa 2001, s. 96.

Kolejne kryterium wyróżnione w tej typologii zwraca uwagę badaczy w kierunku celów bliskiego zasięgu wytyczonych w założeniach programowych organizacji terrorystycznych. Mamy tu do czynienia z trzema kategoriami terroryzmu:

- **sprawczy bezpośredni** – zamachowcy stawiają sobie za cel nie tylko obalenie status quo, ale tak by sami stali się beneficjentami zmian. Celem jest przewrót społeczny połączony z przemianą elit. W myśl założeń programowych, to właśnie wyrotowcy mają przejąć władzę i kontrolę nad systemem państwowym i społecznym;
- **sprawczy pośredni** – zmian wytyczonego kierunku polityki, podobna jak wyżej, ale bez ambicji przejęcia odpowiedzialności i kierownictwa w państwie;
- **propaganda przez czyn** – ten rodzaj terroryzmu nie zmierza do wymuszenia rozwiązań już pożądaných. Terroryzm tej odmiany nie dążąc wprost do obalenia reżimu ani do pozytywnej zmiany kursu w polityce jednego lub więcej podmiotów prawa międzynarodowego, chce być detonatorem rewolucji<sup>12</sup>.

Ostatnim wyróżnikiem tworzącym tą typologię jest kryterium zobiektywizowanej oceny zamierzeń organizacji terrorystycznej:

- **ultra lewicowy**: świadomemu czytelnikowi nie trzeba tłumaczyć znaczenia tego słowa, powiedzmy jednak, że chodzi o akty dokonywane przez działaczy skrajnie lewicowych organizacji, partii, bojówek, etc. (np. Narodna Wola, Wielki Proletariat czy Crvena Pravda – zbrojny odłam komunistycznej Partii Jugosławii);
- **milenarystyczny** (od łac. mille: tysiąc) nawiązuje do mistyczno-religijnej wiary w zapowiedziany przez Apokalipsę powrót Chrystusa na ziemię i jego tysiącletnie panowanie, pełne ludzkiego szczęścia i sprawiedliwości społecznej. U podstaw terroryzmu milenarystycznego leży w szczególności przekonanie, że świat współczesny jest krańcowo zdegenerowany czemu winne są klasy posiadające oraz państwo rozumiane jako strażnik interesów tychże klas. Człowiek współczesny jest gotów stworzyć nowy typ społeczeństwa powszechnej równości, sprawiedliwości i szczęścia. Państwo można i należy niszczyć prowokując bunt mas zgodnie z założeniami propagandy przez czyn;

---

12. Tamże, s. 97.

- **separatystyczny** (szczególnie dobrze dający się zaobserwować w latach siedemdziesiątych poprzedniego stulecia w Kraju Basków, Algierze, na Cyprze i w Irlandii Północnej);
- **ultra prawicowy** (faszystowski i neofaszystowski)<sup>13</sup>.

Przyglądając się istnieniu teraźniejszego pojęcia „terroryzm” oraz analizując jego całą strukturę oraz historię, nasuwają się wnioski, że choćby nawet wszystkie konflikty na świecie zostały rozwiązane i gdyby zniknęły wszystkie napięcia wynikające z przyczyn politycznych, społecznych i ekonomicznych to i tak nie oznaczałoby to końca terroryzmu.

### Przykłady zamachów terrorystycznych

Objętość tego artykułu nie pozwala szczegółowo omówić znane z przeszłości zamachy terrorystyczne i opisać rodowód grup terrorystycznych. Najbardziej znane organizacje terrorystyczne, których działalność ma charakter międzynarodowy, to: Frakcja Czerwonej Armii (Rote Armee Fraktion – RAF), uprawiająca terroryzm w Republice Federalnej Niemiec od 1970 r. Przywódcami jej byli: Andreas Baader, Ulrike Meinhof, Horst Mahler, Holger Meins i Gudrun Ensslin. Kilkakrotnie rozbijano jej struktury<sup>14</sup>.

Akcja Bezpośrednia (Action Directe – AD), wywodzi swój rodowód z Hiszpanii, gdzie powstała do walki z dyktaturą gen. Franco. Działająca od 1979 r. we Francji, skupiła zwolenników różnych grup anarchistycznych i maoistowskich. Szczególnie zaktywizowała się w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych. Jej struktury ciągle istnieją, a wokół nich grupują się inne organizacje terrorystyczne lub ich członkowie.

Kraj Basków i Wolność (Euzkadi Ta Aktasuna – ETA), działająca w Hiszpanii od 1959 r. terrorystyczna organizacja baskijska. W 1974 r. podzieliła się na ugrupowanie polityczno-wojskowe (TA – Politico-Milis), opowiadające się za walką pokojową i skrzydło wojskowe (ETA – Milia), które wybrało drogę walki zbrojnej w formie aktów terrorystycznych. Liczące około 2000 bojowników ugrupowanie rozpoczęło swoją działalność od 1975 r. Ma wyjątkowo daleko idące powiązania z ośrodkami terrorystycznymi w Libii, Libanie i Nikaragui oraz służbami specjalnymi wielu

13. [www.paneuropa.1.pl](http://www.paneuropa.1.pl), pobrano 15.12.2015 r.

14. B. Zasiczna (red.), *Encyklopedia terroryzmu*, Warszawa 2004, s. 190.

krajów. Po aresztowaniu niektórych przywódców (np. we Francji, w marcu 1992 r., trzech członków ścisłego kierownictwa ETA – Francisco Mugica Garamendi, Jose Luisa Alvarez Santacristian i Jose Arregui Erostabarr) oraz demonstracjach domagających się zawarcia porozumienia z rządem Hiszpanii, jej aktywność osłabła<sup>15</sup>.

Czerwone Brygady (Brigate Rosse – BR) największą organizacją terrorystyczną we Włoszech. Powstała w 1969 r., a uprawia terroryzm od 1971 r. Dzieląc się na sekcje (brygady): rzymską, mediolańską, turyńską i genueńską posiadała trzon liczący 400-500 członków. Rozbita w początkach lat osiemdziesiątych, wznowiła działalność od 1984 r. Ma szerokie powiązania zewnętrzne. Aktualnie jej siły nie przekraczają 2000 bojowników.

Irlandzka Armia Republikańska (Irish Republican Army – IRA), działająca od 1916 r., a od 1920 r. w podziemiu. Zaaktywizowała się w 1969 r., by ulec podziałowi na skrzydło oficjalne (Official IRA) i tymczasowe (Provisional IRA). Ciągłe przejawia dużą aktywność<sup>16</sup>.

Poza europejskimi organizacjami terrorystycznymi ogromną rolę w umiędzynarodowieniu tego zjawiska odgrywają niektóre ugrupowania palestyńskie, a zwłaszcza Ludowy Front Wyzwolenia Palestyny Georga Habasza i organizacja Czarny Wrzesień, jak również japońska Armia Czerwona, urugwajscy Tupamaros (Movimiento de Liberation Nacional – MLN) czy turecka Armia Wyzwolenia Narodowego (TPLA). Także działalność niektórych organizacji terrorystycznych mniejszości etnicznych wywołuje napięcia międzynarodowe, szczególnie działającej wśród Ormian (Asala) czy Sikhów (Daszmesz i Babbar Khalsa). W wyniku przemocy stosowanej przez tych ostatnich zginęło w 1990 r. 2960 osób.

Niektóre przykłady aktów terroru:

- 21 grudnia 1988 r. samolot Pan American World Airways Boeing 747 rozbił się w Lockerbie w Szkocji, zginęło 259 osób. Na pokładzie samolotu wybuchła bomba. Zginęło również 11 mieszkańców Lockerbie.
- 18 lipca 1994 r. w Argentynie śmierć poniosło 96 osób w wyniku wybuchu bomby w Jewish Community Centre w stolicy kraju Buenos Aires.

---

15. Tamże.

16. Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy...*, s. 356.

- 19 kwietnia 1995 r. bomba umieszczona w samochodzie niszczy budynek federalny w Oklahomie. Zabija 168 osób. Skazani za to zostają dwaj amerykańscy ekstremiści.
  - 25 lipca 1995 r. wybuch w paryskim metrze na stacji Saint-Michel zabija 8 osób, 85 zostało rannych. Za atak odpowiedzialni byli angielscy ekstremiści.
  - 9 lutego 1996 r. bomba wybuchła w londyńskich dokach, zginęły 2 osoby, 100 zostało rannych.
  - 25 lutego 1996 r. zamachowiec samobójca z Hamasu wysadza autobus niedaleko dworca w Jerozolimie. Ginie 26 osób.
  - 15 czerwca 1996 r. w Manchesterze podczas Mistrzostw Europy w piłce nożnej w centrum handlowym wybucha samochód raniąc 200 osób.
  - 24 lipca 1996 r. dwie bomby rozrywają pociąg podmiejski w Colombo na Sri Lance, zginęło 78, rannych zostało ponad 450 .
  - 28 lipca 1996 r. wybuch bomby w czasie koncertu w Atlanta Olympic Games zabija 110 osób i rani 110.
  - 23 listopada 1996 r. porwany Boeing 767 etiopskich linii lotniczych spada do morza, zginęło ponad 125 osób.
  - 30 grudnia 1996 r. bomby niszczą pociąg w północno-wschodnich Indiach zabijając 300 osób. Policja obwinia separatystów z ugrupowania Bodo.
  - 15 sierpnia 1998 r. wybuch bomby w Omagh, w północnej Irlandii, zginęło 29 osób w największym zamachu w trwających od 30 lat w walkach w tym regionie. Do zamachu przyznała się IRA.
  - 19 marca 1999 r. ponad 50 osób zginęło na zatłoczonym targu we Władyka-wskazie w południowej Rosji w czasie wybuchu bomby.
  - 13 września 2000 r. wybuchła bomba, która zniszczyła ośmiopiętrowy budynek w Moskwie, zginęło 118 osób. Władze obwiniały za atak Czeczenów.
- Podobnych przykładów było o wiele więcej<sup>17</sup>.

## Podsumowanie

Współczesny terroryzm międzynarodowy stanowi zagrożenie o charakterze globalnym. Oznacza to w praktyce, iż nie sposób sobie wyobrazić państwa czy organizacji

---

17. Tamże, s. 356 i n.

międzynarodowej, która byłaby całkowicie wolna od tej plagi XX wieku. Wszyscy jesteśmy potencjalnymi ofiarami zamachów terrorystycznych jako politycy, dyplomaci, wojskowi, policjanci, biznesmeni, naukowcy, pasażerowie czy też tylko przypadkowi przechodnie. W porównaniu bowiem do klasycznych XIX-wiecznych metod terroru indywidualnego sytuacja uległa radykalnej zmianie. Dzisiejszy terrorizm stał się „zbrodnią ślepą”, której sprawcy często nie wybierają ofiar.

Globalny charakter współczesnego terroryzmu międzynarodowego sprawia, że jest on jako zjawisko coraz bardziej niebezpieczny dla społeczności międzynarodowej. Dzięki masmediom każdy akt terrorystyczny natychmiast trafia na czołówki gazet, do wiadomości radiowych i telewizyjnych. Sprzymierzeńcem terrorystów staje się zarówno postęp techniczny, jak i społeczny niosący takie wartości, jak wolność osobista, swoboda podróżowania i zrzeszania się, posiadania broni. Nowe osiągnięcia myśli technicznej, szczególnie w sferze środków transportu i łączności, są skwapliwie wykorzystywane przez organizacje terrorystyczne. Możliwy i realny jest nowy jakościowy przejaw terroryzmu – terrorizm nuklearny. Nie chodzi przy tym tylko o to, czy w rękach terrorystów znajdzie się broń jądrowa, lecz przede wszystkim o zagrożenie atakami terrorystycznymi obiektów nuklearnych, np. elektrowni jądrowych.

Globalny charakter zagrożenia terrorystycznego ma jeszcze jeden wymiar. Terroryzm bowiem jest metodą osiągnięcia celów stosowaną przez wyznawców diametralnie różnych i sprzecznych ideologii.

## Streszczenie

### **Współczesny terroryzm jako zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa**

Autor zdefiniował pojęcie terroryzmu, jego cechy. Dokonał także jego typologii. W dalszej części opracowania opisał główne organizacje terrorystyczne oraz przykłady ich działań. W podsumowaniu dokonał oceny współczesnego terroryzmu, zwracając szczególną uwagę na jego globalny charakter.

**Słowa kluczowe:** państwo, bezpieczeństwo państwa, terroryzm, zagrożenie

## Summary

### **Modern terrorism as a threat to national security**

The author defined the concept of terrorism, its characteristics. He has also made his typology. In the later part of the study describes the main terrorist organizations and examples of their activities. In summary, he made an assessment of modern terrorism, paying special attention to its global nature.

**Keywords:** state, state security, terrorism, threat

## Bibliografia

- Antoszewski A. (red.), Herbut R. (red.), *Leksykon politologii*, Warszawa 1998.
- Cesarz Z., Stadtmüller E., *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 2002.
- Gearty C., *Terroryzm*, Warszawa 1998.
- Hoffman B., *Oblicza terroryzmu*, Warszawa 2001.
- Jemioła T. (red.), Malak K. (red.), *Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1985, s. 432.
- Pawłowski A., *Typologia terroryzmu politycznego*, [w:] Muszyński J. (red.), *Terroryzm polityczny*, Warszawa 2001.
- *The Oxford English Dictionary Compute Edition* (Oxford University Press 1971), s. 3268, kol. 216;
- [www.paneuropa.1.pl](http://www.paneuropa.1.pl), pobrano 15.12.2015 r.
- Zasiczna B. (red.), *Encyklopedia terroryzmu*, Warszawa 2004.



# Bezpieczeństwo i higiena pracy jako element warunkujący efektywne zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji

*Piotr Oleksiak<sup>1</sup>, Marzena Pytel-Kopczyńska<sup>2</sup>*

## Wprowadzenie

Każda organizacja chcąc osiągnąć przewagę konkurencyjną na rynku, szczególnie w wymiarze długookresowym, musi kłaść nacisk na posiadanie pracowników o odpowiednich kompetencjach, właściwie zmotywowanych i lojalnych wobec swojej firmy. Jest to zbieżne z nowoczesną koncepcją zarządzania kadrami, a mianowicie strategicznym zarządzaniem zasobami ludzkimi, w którym pracownicy traktowani są jako aktywa organizacji i podstawowy kapitał firmy (kapitał ludzki). Efektywne wykorzystanie wiedzy, umiejętności czy doświadczenia pracowników jest uzależnione od właściwego zarządzania zasobami ludzkimi na różnych płaszczyznach – planowanie, rekrutacja i selekcja, ocena okresowa, wynagradzanie czy rozwój zawodowy. Jednym z elementów warunkujących wysokie wyniki pracy, lojalność pracownika czy jego właściwy poziom motywacji jest uwzględnienie przez organizację w procesie zarządzania także aspektu bezpieczeństwa i higieny pracy (bhp).

Zgodnie z definicją Centralnego Urzędu Ochrony Pracy pojęcie „bezpieczeństwo i higiena pracy” to ogół norm prawnych oraz środków badawczych, organizacyjnych i technicznych mających na celu stworzenie pracownikowi takich warunków pracy, aby mógł on wykonywać pracę w sposób produktywny, bez narażania go na nieuzasadnione ryzyko wypadku lub choroby zawodowej oraz nadmierne ob-

- 
1. Dr Piotr Oleksiak, adiunkt w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej Instytutu Ekonomik Stosowanych i Informatyki Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego.
  2. Dr Marzena Pytel-Kopczyńska Katedra Regionalistyki i Zarządzania Ekorozwojem, Wydział Zarządzania Politechniki Częstochowskiej.

ciążenie fizyczne i psychiczne<sup>3</sup>. Z kolei według Hansena<sup>4</sup> bezpieczeństwo pracy to działalność zmierzająca do zabezpieczenia pracownika przed wypadkiem czy ewentualnym zagrożeniem w pracy. Jest ona realizowana poprzez stosowanie różnych środków technicznych, bezpieczną organizację pracy i kształtowanie bezpiecznych zachowań ludzkich w pracy przy uwzględnieniu rodzaju i nasilenia występujących potencjalnych zagrożeń wypadkowych.

Jeśli chodzi o podstawę prawną odnośnie problematyki bezpieczeństwa i higieny pracy to podstawowym aktem prawnym jest Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>5</sup>, która w kilku artykułach odnosi się do tych kwestii:

- praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy (art. 24);
- każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz Obowiązki pracodawcy określa ustawa (art. 66);
- każdy ma prawo do ochrony zdrowia (art. 68).

Natomiast aktem prawnym określającym prawa i obowiązki obywateli w tym zakresie jest ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>6</sup>, w którym to uregulowania odnośnie bhp znajdują się w dziale X (dotyczącym bhp), dziale VII (odnoszącym się do ochrony pracy kobiet) i w dziale IX (dotyczącym ochrony pracy osób młodocianych). Należy pamiętać, iż art. 9 Kodeksu pracy wskazuje też na inne źródła prawa pracy odnośnie bhp, a szczególnie porozumienia normatywne zawierane między partnerami socjalnymi (układy zbiorowe pracy czy akty wewnątrzzakładowe przyjmujące postać regulaminów i statutów).

Przedstawiając uregulowania prawne odnośnie bhp nie sposób pominąć też uregulowań międzynarodowych – Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), Rady Europy oraz UE. W przypadku MOP kwestie bhp reguluje Konwencja nr 155 dotycząca bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy, która to, te

---

3. *Prawna ochrona pracy*, [https://www.ciop.pl/CIOPPortalWAR/appmanager/ciop/pl?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=P9200371691341233784448](https://www.ciop.pl/CIOPPortalWAR/appmanager/ciop/pl?_nfpb=true&_pageLabel=P9200371691341233784448), pobrano 15.12.2015 r.

4. A. Hansen, *Bezpieczeństwo i higiena pracy*, Warszawa 1998, s. 14.

5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: Konstytucją RP.

6. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1220, zwana dalej w skrócie: kodeksem pracy.

kwestie odnosi do czterech płaszczyzn – zasad polityki krajowej w dziedzinie bhp, zasad państwa w tym zakresie, zadań pracodawców na szczeblu przedsiębiorstwa oraz obowiązków i uprawnień pracowników (konwencja ma charakter powszechny i zgodnie z jej postanowieniami ma zastosowanie do wszystkich gałęzi działalności gospodarczej zatrudniających pracowników i do ogółu pracowników zatrudnionych w tych gałęziach)<sup>7</sup>.

Natomiast Rada Europy w Europejskiej Karcie Społecznej (ratyfikowanej przez Polskę w 1997 r.) stwierdza w art. 3, iż Umawiające się Strony w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy powinny zobowiązać się do: wydania przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, zapewnienia środka kontroli stosowania tych przepisów oraz konsultacji gdy zachodzi potrzeba, z organizacjami pracodawców i pracowników w sprawach środków zmierzających do poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>8</sup>.

Z kolei ostatnia z wymienionych wcześniej instytucji międzynarodowych, UE, odnosi się do kwestii bhp w szeregu dyrektyw, z których najważniejsza jest Dyrektywa Rady z 12 czerwca 1989 r. o wprowadzeniu środków w celu zwiększania bezpieczeństwa i poprawy zdrowia pracowników podczas pracy. Celem tej dyrektywy (art. 1) jest wprowadzenie środków stymulujących do działania w kierunku poprawy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników podczas pracy. W tym celu zawiera ona ogólne zasady odnoszące się do: zapobiegania ryzyku zawodowemu, bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, eliminacji czynników wypadkowych i ryzyka, informowania, konsultacji, współuczestnictwa pracowników i ich przedstawicieli – zgodnie z krajowym prawem i (lub) zwyczajami – oraz ich szkolenia (zawiera ogólne wskazania dotyczące wdrażania tych zasad)<sup>9</sup>.

---

7. Konwencja nr 155 MOP dotycząca bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k155.html>, pobrano 15.12.2015 r.

8. Europejska Karta Społeczna, sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r., Dz. U. z dnia 29 stycznia 1999 r., nr 8, poz. 67.

9. Dyrektywa Rady z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?ri=CONSLEG:1989L0391:20070628:PL:PDF>, pobrano 15.12.2015 r.

## Zarządzanie zasobami ludzkimi a bezpieczeństwo i higiena pracy

Zarządzanie zasobami ludzkimi uwzględniające w swoim obszarze problematykę bhp powinno przede wszystkim implementować ją do planowania zasobów ludzkich, rekrutacji i selekcji, adaptacji zawodowej pracownika oraz szkoleń. W obszarze planowania zasobów ludzkich kwestie bhp reguluje kodeks pracy. W art. 237 mówi, iż każdy pracodawca zatrudniający więcej niż 100 pracowników ma obowiązek utworzenia służby bezpieczeństwa i higieny pracy (służby bhp), która będzie pełniła funkcje doradcze i kontrolne w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Natomiast każdy pracodawca zatrudniający do 100 pracowników powierza realizację zadań służby bhp pracownikowi zatrudnionemu przy innej pracy. W przypadku, gdy pracodawca posiada ukończone szkolenie niezbędne do wykonywania zadań służby bhp może on sam wykonywać zadania tej służby, jeżeli zatrudnia do 10 pracowników albo zatrudnia do 20 pracowników i jest zakwalifikowany do grupy działalności, dla której ustalono nie wyższą niż trzecia kategorię ryzyka w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Jeśli pracodawca nie posiada kompetentnych pracowników, może on powierzyć wykonywanie zadań służby bhp specjalistom spoza zakładu pracy. Należy pamiętać, iż pracownik służby bhp oraz pracownik zatrudniony przy innej pracy, któremu powierzono wykonywanie zadań służby bhp, a także specjalista spoza zakładu pracy powinni spełniać wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania zadań służby bhp oraz mieć ukończone szkolenie w dziedzinie bhp dla pracowników tej służby. Pracownik służby bhp oraz pracownik zatrudniony przy innej pracy, któremu powierzono wykonywanie zadań służby bhp, nie mogą ponosić jakichkolwiek niekorzystnych dla tych osób następstw z powodu wykonywania przez nich zadań i uprawnień służby bhp.

W przypadku procesu rekrutacji i selekcji – z punktu widzenia zachowania bezpieczeństwa pracy – ważne jest uzyskanie od kandydatów informacji pozwalających przewidzieć ich zachowanie na stanowisku pracy, przede wszystkim w kontekście możliwości przyczyniania się (bardziej niż inni pracownicy) do powstawania wypadków, co będzie powodowało zwiększenie kosztów funkcjonowania organizacji (poprzez wyższą składkę na społeczne ubezpieczenie wypadkowe czy zwiększe-

nie kosztów wypadków i zdarzeń potencjalnie wypadkowych)<sup>10</sup>. Natomiast jeśli chodzi o proces selekcji kandydata do pracy istotnym elementem jest ocena stanu jego zdrowia pod kątem braku przeciwwskazań do wykonywania pracy na danym stanowisku pracy. Realizowane jest to poprzez badania lekarskie, których końcowym efektem jest wydanie orzeczenia stwierdzającego brak przeciwwskazań zdrowotnych do pracy na określonym stanowisku pracy czy przeciwwskazania do podjęcia takiej pracy<sup>11</sup>.

Kolejnym ważnym elementem zarządzania zasobami ludzkimi uwzględniającego bezpieczeństwo pracy jest zaznajomienie nowego pracownika w zakresie bhp. Podstawą prawną takiego szkolenia jest rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>12</sup>. Zgodnie z zapisami tego rozporządzenia obowiązkiem pracodawcy jest zapewnienie pracownikowi odbycie, odpowiedniego do rodzaju wykonywanej pracy, szkolenia, w tym przekazanie mu informacji i instrukcji dotyczących zajmowanego stanowiska pracy lub wykonywanej pracy. W szczególności powyższe szkolenie ma na celu zapewnić pracownikom:

- zapoznanie z czynnikami środowiska pracy mogącymi powodować zagrożenia dla bezpieczeństwa i zdrowia pracowników podczas pracy oraz z odpowiednimi środkami i działaniami zapobiegawczymi;
- poznanie przepisów oraz zasad bhp w zakresie niezbędnym do wykonywania pracy w zakładzie pracy i na określonym stanowisku pracy, a także związanych z pracą obowiązkowi odpowiedzialności w dziedzinie bhp;

---

10. J. Rzepecki, *Efektywność zarządzania zasobami ludzkimi w aspekcie bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia w przedsiębiorstwie (1)*, „Bezpieczeństwo pracy” 2010, nr 6, s. 11, <http://archiwum.ciop.pl/41908>, pobrano 15.12.2015 r.

11. Reguluje te sprawy Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy, Dz. U. nr 69, poz. 332.

12. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, Dz. U. nr 180, poz. 1860 z późniejszymi zmianami.

- nabycie umiejętności wykonywania pracy w sposób bezpieczny dla siebie i innych osób, postępowania w sytuacjach awaryjnych oraz udzielenia pomocy osobie, która uległa wypadkowi.

Szkolenie może być organizowane i prowadzone przez pracodawców lub, na ich zlecenie, przez jednostki organizacyjne prowadzące działalność szkoleniową w dziedzinie bhp. Szkolenie może być przeprowadzone jako szkolenie wstępne lub okresowe. Szkolenie wstępne<sup>13</sup> jest przeprowadzane w formie szkolenia wstępnego ogólnego (instruktaż ogólny) oraz szkolenia wstępnego na stanowisku pracy (instruktaż stanowiskowy). Celem instruktażu ogólnego jest zapewnienie uczestnikom szkolenia zapoznanie się z podstawowymi przepisami w zakresie bhp zawartymi w Kodeksie pracy, w układach zbiorowych pracy lub w regulaminach pracy, z przepisami oraz zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy obowiązującymi w danym zakładzie pracy, a także z zasadami udzielania pierwszej pomocy w razie wypadku. Natomiast zadaniem instruktażu stanowiskowego<sup>14</sup> jest zapewnienie uczestnikom szkolenia zapoznania się z czynnikami środowiska pracy występującymi na ich

- 
13. Osoby które odbywają szkolenie wstępne to (przed dopuszczeniem do wykonywania pracy) - nowo zatrudnieni pracownicy, studenci odbywający u pracodawcy praktykę studencką oraz uczniowie szkół zawodowych zatrudnieni w celu praktycznej nauki zawodu. Prowadzi go pracownik służby bezpieczeństwa i higieny pracy, osoba wykonująca u pracodawcy zadania tej służby albo pracodawca, który sam wykonuje takie zadania, lub pracownik wyznaczony przez pracodawcę posiadający zasób wiedzy i umiejętności zapewniający właściwą realizację programu instruktażu, mający aktualne zaświadczenie o ukończeniu wymaganego szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy.
  14. Instruktaż stanowiskowy przeprowadza się przed dopuszczeniem do wykonywania pracy na określonym stanowisku w przypadku: pracownika zatrudnianego na stanowisku robotniczym oraz innym, na którym występuje narażenie na działanie czynników szkodliwych dla zdrowia, uciążliwych lub niebezpiecznych, pracownika przenoszonego na stanowisko, o którym mowa wcześniej oraz ucznia odbywającego praktyczną naukę zawodu oraz studenta odbywającego praktykę studencką. Instruktaż stanowiskowy przeprowadza wyznaczona przez pracodawcę osoba kierująca pracownikami lub pracodawca, jeżeli osoby te posiadają odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie zawodowe oraz są przeszkolone w zakresie metod prowadzenia instruktażu stanowiskowego. Szkolenie tego typu kończy się sprawdzianem wiedzy i umiejętności z zakresu wykonywania pracy zgodnie z przepisami oraz zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy, stanowiącym podstawę dopuszczenia pracownika do wykonywania pracy na określonym stanowisku.

stanowiskach pracy i ryzykiem zawodowym związanym z wykonywaną pracą, sposobami ochrony przed zagrożeniami, jakie mogą powodować te czynniki, oraz metodami bezpiecznego wykonywania pracy na tych stanowiskach.

Z kolei szkolenie okresowe ma na celu aktualizację i ugruntowanie wiedzy i umiejętności w dziedzinie bhp oraz zaznajomienie uczestników szkolenia z nowymi rozwiązaniami techniczno-organizacyjnymi w tym zakresie. Podlegają mu pracownicy zatrudnieni na stanowiskach robotniczych (szkolenie takie przeprowadza się w formie instruktażu, nie rzadziej niż raz na 3 lata, a na stanowiskach, na których są wykonywane prace szczególnie niebezpieczne, nie rzadziej niż raz w roku). Pozostałe grupy, które podlegają szkoleniu okresowemu to:

- osoby będące pracodawcami oraz inne osoby kierujące pracownikami, w szczególności kierownicy, mistrzowie i brygadziści;
- pracownicy inżyniersko-techniczni, w tym projektanci, konstruktorzy maszyn i innych urządzeń technicznych, technolodzy i organizatorzy produkcji;
- pracownicy służby bezpieczeństwa i higieny pracy i inne osoby wykonujące zadania tej służby;
- pracownicy administracyjno-biurowi i inni niewymienieni wcześniej, których charakter pracy wiąże się z narażeniem na czynniki szkodliwe dla zdrowia, uciążliwe lub niebezpieczne albo z odpowiedzialnością w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy.

W odniesieniu do tych czterech grup szkolenie okresowe powinno być przeprowadzane w formie kursu, seminarium lub samokształcenia kierowanego nie rzadziej niż raz na 5 lat, a w przypadku pracowników administracyjno-biurowych nie rzadziej niż raz na 6 lat.

Profesjonalnie zarządzania firma powinna oczywiście dążyć do stworzenia systemu zarządzania bhp, który to będzie częścią składową całego systemu zarządzania przedsiębiorstwem, a który będzie obejmował takie elementy jak: strukturę organizacyjną, planowanie, odpowiedzialności, zasady postępowania czy procedury, procesy i zasoby, potrzebne do wdrożenia i zarządzania polityką bhp w organizacji. Przyjmuje się, iż powyższy system można zaprojektować w oparciu o wymagania i wytyczne zawarte w polskich normach:

- PN-N-18001:2004 Systemy zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy. Wymagania;

- PN-N-18004:2000 Systemy zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy. Wytyczne.

Wdrożenie w organizacji systemu zarządzania bhp pozwoli na zmniejszenie liczby wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz związanych z nimi strat dla przedsiębiorstw, zwiększenie wydajności i jakości wykonywanej pracy oraz zmniejszenie absencji chorobowej pracowników. Przy wprowadzaniu takiego systemu jednak trzeba pamiętać o kilku rzeczach<sup>15</sup>:

- podstawowe zasady zarządzania bhp wynikają z wymagań prawa, a system zarządzania powinien stać się narzędziem, ułatwiającym ich realizację;
- efektywność funkcjonowania systemu zarządzania bhp zależy przede wszystkim od osób go tworzących i w nim pracujących, a w szczególności od zaangażowania najwyższego kierownictwa i wszystkich pracowników;
- system zarządzania, który nie będzie pobudzał wszystkich pracowników i nie wpływał pozytywnie na zmiany kultury bhp będzie miał jedynie niewielki wpływ na poprawę stanu bhp w organizacji.

## Bezpieczeństwo i higiena pracy w polskich przedsiębiorstwach

Poniższa część artykułu przedstawia wyniki wybranych badań dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi w aspekcie zapewnienia bhp w organizacji. Pierwsze przytoczone badanie<sup>16</sup> dotyczące powyższej problematyki zostały przeprowadzone w 73 przedsiębiorstwach zatrudniających co najmniej 10 pracowników<sup>17</sup>. W badaniach tych ujęto następujące zagadnienia związane z bezpieczeństwem pracy i ochroną zdrowia:

15. *System zarządzania bhp*, <http://archiwum.ciop.pl/11901.html>, pobrano 15.12.2015 r.
16. J. Rzepecki, *Badanie zarządzania zasobami ludzkimi w aspekcie bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia w przedsiębiorstwie (2)*, „Bezpieczeństwo pracy” 2010, nr 9, s. 22-25, <http://archiwum.ciop.pl/41991>, pobrano 15.12.2015 r.
17. 40% ogółu badanych firm stanowiły przedsiębiorstwa duże (zatrudniające co najmniej 250 pracowników), natomiast przedsiębiorstwa średniej wielkości (od 50 do 249 zatrudnionych) stanowiły 33%, a przedsiębiorstwa małe to 27% wszystkich objętych badaniami firm. Badane przedsiębiorstwa reprezentowały wszystkie województwa, a wśród branż była to przede wszystkim: energetyka, przetwórstwo przemysłowe, handel hurtowy i detaliczny. Przedsiębiorstwa sektora prywatnego stanowiły ok. 63%, a sektora publicznego – 37%ogółu.



- rekompensaty z tytułu pracy w warunkach niebezpiecznych, szkodliwych i uciążliwych;
- bodźce materialne motywujące pracowników do pracy bez wypadków;
- bodźce niematerialne motywujące pracowników do pracy bez wypadków;
- środki motywujące w celu zapewnienia czystości, porządku czy odpowiedniej organizacji pracy na stanowisku pracy;
- podstawy stosowania bodźców, sankcji lub środków przymusu.

Wyniki powyższych badań w odniesieniu do tych pięciu zagadnień brzmią następująco:

- w 53% badanych przedsiębiorstw, pracownicy korzystają z rekompensat z tytułu pracy w warunkach niebezpiecznych, szkodliwych i uciążliwych, natomiast w 38% przedsiębiorstw nie przewidziano takich rekompensat, a 8% badanych firm nie udzieliło odpowiedzi w tym zakresie. Rekompensaty to głównie napoje i posiłki profilaktyczne (47% badanych przedsiębiorstw) oraz dodatki pieniężne (41% badanych firm). Innymi rekompensatami były nagrody rzeczowe oraz inne rekompensaty (4% badanych przedsiębiorstw);
- w odniesieniu do bodźców materialnych zachęcających pracowników do pracy bez wypadków stosowano: wyższe dochody (premie, nagrody za pracę bez wypadków), obniżone dochody (niższe premie, brak nagród w przypadku doznanych obrażeń lub w przypadku spowodowania wypadku, gdy urazów doznają inni pracownicy). Powyższe bodźce stosowane są jedynie w 26% badanych firm;
- w zakresie bodźców niematerialnych zachęcających pracowników do pracy bez wypadków stosowano z reguły – wyróżnienia i podziękowania za pracę bez wypadków, wyższą ocenę okresową, możliwość uczestniczenia pracowników w różnych formach doskonalenia zawodowego. Powyższe bodźce stosowało jedynie 38% badanych firm;
- jeśli chodzi o stosowanie środków odnośnie motywowania do zapewnienia czystości i porządku na stanowisku pracy to w badanych firmach stosowano przede wszystkim – informowanie pracowników (75% przedsiębiorstw), stosowanie sankcji w postaci kar, nagan czy poleceń (68%) stosowanie środków przymusu w postaci zarządzeń czy instrukcji oraz środków perswazji w postaci próśb czy negocjacji (58%). W przypadku zachęt materialnych stosowano przede

wszystkim czynnikami materialne w postaci podwyższonej pensji, dodatkowej nagrody czy premii (21%) natomiast nagrody rzeczowe zastosowało tylko 4% przebadanych firm;

- podstawą stosowanych zachęt, sankcji czy środków przymusu były – codzienna obserwacja warunków pracy (79% zbadanych firm), przeglądy warunków pracy (68%) oraz ocena ryzyka zawodowego (63%).

Z kolei inne wyniki badań, przeprowadzonych wśród pracowników w 47 dolnośląskich organizacjach (w 2013 r. za pomocą ankiety)<sup>18</sup>, wskazują na to, iż poziom kultury bhp jest określany jako niski (55% pracowników badanych organizacji).

Niską kulturę bhp uzasadniano przede wszystkim następującymi czynnikami:

- kładzeniem nacisku w przedsiębiorstwach produkcyjnych i handlowych na realizację celów ilościowych (produkcja/sprzedaż) ponad jakościowe;
- brakiem określenia celów w zakresie zapewnienia bhp;
- zatrudnianiem niekompetentnych osób na stanowiskach inspektorów bhp,
- wypełnianiem przez pracodawców jedynie minimum obowiązków wynikających z przepisów prawa pracy związanych z bhp;
- brakiem wiedzy pracowników w zakresie bhp (rezultat niskiej jakości szkoleń bhp, ich brak lub nieregularność);
- ukrywaniem wypadków zarówno przez pracodawcę, jak i nie zgłaszaniem ich przez pracowników obawiających się o utratę pracy;
- ignorowaniem przez pracowników zasad bhp.

Zasadne jest także przytoczenie wyników badań odnoszących się do oceny świadomości pracodawców odnośnie ekonomicznych aspektów bhp i poziomu realizacji zadań w tym zakresie. Badanie to zostało przeprowadzone wśród 56 firm z regionu łódzkiego należących do sektora MSP (w wyłączeniu mikroprzedsiębiorstw) w których miały miejsce wypadki przy pracy i przyniosło następujące wnioski<sup>19</sup>:

---

18. A. Cierniak-Emerych, K. Piwowar-Sulej, *Kultura bhp jako czynnik sukcesu w kształtowaniu bezpiecznych i higienicznych warunków pracy*, [w:] H. Czubasiewicz, Z. Mokwa, P. Walentynowicz (red.), *Uwarunkowania sukcesu organizacji*, Gdańsk 2013, s. 71-74, [http://zif.wzr.pl/pim/2013\\_4\\_2\\_5.pdf](http://zif.wzr.pl/pim/2013_4_2_5.pdf), pobrano 15.12.2015 r.

19. K. Boczkowska, *Zarządzanie bezpieczeństwem i higieną pracy w wymiarze ekonomicznym* [w:] P. Wachowiak, S. Winch (red.), *Granice w zarządzaniu kapitałem ludzkim*, Szkoła Główna

- brak analizy kosztów bhp, nawet w przypadku podmiotów, które dysponują systemem zarządzania bhp;
- badane organizacje niechętnie inwestują w bezpieczeństwo pracy a ograniczają się jedynie do spełniania minimum wynikającego z działań wymaganym przepisami prawa;
- w ocenie badanych firm (90%) koszty bhp stanowią niewielki udział w ogólnych kosztach pracy;
- kary nakładane przez państwowe organy nadzoru nad warunkami pracy nie są wystarczającymi motywatorami dla 3/4 badanych firm, a formę zabezpieczenia przed negatywnymi konsekwencjami awarii, pożarów, wypadków w postaci wykupionej polisy mają wykupione 17% badanych firm – odnosi się to głównie do firm z kapitałem zagranicznym, w których konsekwencje takich zdarzeń stanowiłyby poważne konsekwencje głównie dla mienia zakładu i środowiska naturalnego;
- respondenci powszechnie deklarują iż kwestie bezpieczeństwa są ważne dla funkcjonowania firmy a także dostrzegają konieczność przeprowadzania analiz kosztowych w obszarze bhp (79% badanych firm) ale jednocześnie nie widzą szans na pozytywny ekonomicznie bilans końcowy inwestycji w bhp (46% badanych firm);
- badane firmy nie dostrzegają wielu korzyści finansowych związanych z inwestycją w bhp, a działania w tym zakresie utożsamiają raczej mniejszą wypadkowością (54% badanych firm), tylko niewielka grupa respondentów wiąże to z wzrostem konkurencyjności, czy zadowoleniem klientów (9-14% respondentów);
- bhp w badanych firmach związane jest przede wszystkim z wydatkami ponoszonymi na szkolenia bhp (82% badanych firm), badaniami profilaktycznymi (63%) czy zakupem środków ochrony indywidualnej (79%).

W kontekście wyników powyższych badań warto także pokazać problematykę kształtowania się kosztów zarządzania zasobami ludzkimi z uwzględnieniem kosztów bhp, w tym kosztów działalności prewencyjnej. Badania<sup>20</sup> w zakresie powyższej

---

Handlowa w Warszawie, Warszawa 2014, s. 205-206, <http://administracja.sgh.waw.pl/OW/publikacje/Documents/Wachowiak-Granice-srodk.pdf>, pobrano 15.12.2015 r.

20. J. Rzepecki, *Badanie efektywności zarządzania zasobami ludzkimi w aspekcie bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia w przedsiębiorstwie* (3), „Bezpieczeństwo pracy” 2010, nr 11, s. 14-15,

problematyki przeprowadzono w 25 przedsiębiorstwach<sup>21</sup>, pokazując, iż procentowy udział kosztów bhp w ogólnych kosztach zarządzania zasobami ludzkimi kształtuje się dla 25 przedsiębiorstw na poziomie 4,44% i jest ponad 4-krotnie wyższy, niż wydatki związane z bhp w stosunku do kosztów pracy na podstawie przeprowadzonych w 2008 r. badań GUS (badania kosztów pracy przeprowadzone przez GUS w 2008 r. wykazały, że koszty związane z bhp stanowią 1% kosztów pracy, przy czym 1,1% w dużych przedsiębiorstwach i 0,6% w małych). Poza tym badania wykazały, iż dla przedsiębiorstw korzystne jest ponoszenie nakładów na prewencję zarówno w ramach realizacji wymagań prawnych, jak i związanych z wdrażaniem oraz doskonaleniem systemu zarządzania bhp (nakłady te powinny być zbliżone lub nawet wyższe od ogółu kosztów wynikających z bhp). Zachowywanie takich relacji między kosztami prewencji a kosztami wynikającymi ze stanu bhp powinno zapewniać przedsiębiorstwom korzyści finansowe, jak i nie finansowe, np. obniżenie składki na ubezpieczenie wypadkowe, niższe koszty wypadków przy pracy i zdarzeń potencjalnie wypadkowych, niższe koszty absencji chorobowej, wyższa wydajność pracy czy jakość produkcji a także poprawa wizerunku przedsiębiorstwa oraz satysfakcji pracowników.

W kontekście powyższych danych warto także przytoczyć wyniki ankiety<sup>22</sup> przeprowadzonej przez firmę konsultingową DuPont w zakresie postaw i strategii dotyczących bezpieczeństwa pracy<sup>23</sup>. Z wyników tych badań wynika, iż badane

---

<http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-article-BPC1-0002-0067/c/Rzepecki.pdf>, pobrano 15.12.2015 r.

21. Zostały one wyselekcjonowane z 73 firm. Wśród firm objętych tym badaniem dominowały przedsiębiorstwa duże (zatrudniające co najmniej 250 pracowników), które stanowiły 72% ogółu. Przedsiębiorstwa \_średniej wielkości (50-249 zatrudnionych) stanowiły 22%, a małe (10-49 zatrudnionych) – 8% ogółu. Dominowały przedsiębiorstwa energetyki kolejnictwa, przetwórstwa przemysłowego, handlu hurtowego i detalicznego).
22. Badane przedsiębiorstwa zatrudniały co najmniej 2500 pracowników w sektorach produkcji przemysłowej, ropy i gazu, budownictwa, motoryzacji, energetyki i mediów, spożywczym, transportu, metalurgii oraz logistyki, i działały we Francji, Niemczech, Włoszech, Polsce, Portugalii lub Hiszpanii.
23. *Kryzys w biznesie wpłynął na stosunek polskich pracodawców do bezpieczeństwa*, <http://wentylacja.com.pl/news/kryzys-w-biznesie-wplynal-na-stosunek-polskich-pracodawcow-do-bezpieczenstwa-47898.html>, pobrano 15.12.2015 r.

organizacje wymieniają bezpieczeństwo pracy jako najwyższy priorytet, ale jednocześnie rzadko w praktyce jest ono traktowane jako kwestia najważniejsza (jedynie 15% badanych respondentów wymieniło wzrost wydajności pracy, ograniczenie kosztów czy poprawę jakości jako pochodne bezpieczeństwa pracy. Dodatkowo aż 1/3 badanych firm nie mierzy swoich wyników w zakresie bezpieczeństwa pracy (żaden respondent nie był w stanie podać statystyk dotyczących bezpieczeństwa pracy w swojej organizacji), choć z drugiej strony wielu respondentów twierdzi, iż bezpieczeństwo pracy jest omawiane w ich firmach często i na bieżąco. Także prawie 1/5 badanych firm nie określa celów dotyczących bezpieczeństwa pracy (szczególnie we Włoszech, Francji i Niemczech). Powyższa sytuacja jest rezultatem ogólnego braku zaangażowania kierownictwa w sprawy bezpieczeństwa pracy (z powodu niechęci do przyjmowania odpowiedzialności za te sprawy, braku jasnych ram wdrażania zasad bezpieczeństwa pracy czy wreszcie z powodu niewystarczających miar wyników w zakresie bezpieczeństwa pracy – zarówno jakościowych jak i ilościowych).

## Podsumowanie

Podejmowanie różnorodnych działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy wiąże się dla pracodawcy z szeregiem korzyści, takich jak: poprawa warunków środowiska pracy, zmniejszenie wskaźnika wypadków przy pracy, obniżenie stawki ubezpieczeniowej ZUS (oraz obniżenie składek na ubezpieczenia majątkowe) czy też poprawa wydajności i jakości pracy. Z drugiej strony należy pamiętać, iż w systemach zarządzania bhp największymi problemami są: brak świadomości pracowników i ich niskie zaangażowanie (także kierownictwa organizacji), niskie umiejętności w zakresie określania mierzalnych celów w obszarze bhp czy koszty wprowadzania systemów zarządzania bhp. Także wyniki badań mówią o pewnych słabościach tych systemów do których można zaliczyć – biurokratyzację i formalizację dokumentacji, wysokie koszty związane z wdrożeniem i zarządzaniem takim systemem, wymagane dodatkowe nakłady pracy czy wreszcie brak świadomości i odpowiedniego systemu motywacji pracowników<sup>24</sup>.

---

24. J. Ejdyś, *System zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy narzędziem kształtowania kultury bezpieczeństwa organizacji* [w:] J. Ejdyś (red.), *Kształtowanie kultury bezpieczeństwa i higieny pracy w organizacji*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2010, s. 163.

## Streszczenie

### **Bezpieczeństwo i higiena pracy jako element warunkujący efektywne zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji**

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki odpowiedniego kształtowania bezpieczeństwa i higieny pracy jako czynnika warunkującego wysoki poziom efektywności pracy pracownika w organizacji. Artykuł charakteryzuje (oprócz omówienia podstawowej terminologii w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy) kształtowanie się zarządzania zasobami ludzkimi uwzględniającego tworzenie właściwych warunków pracy. W drugiej części przedstawiono wyniki badań w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w polskich przedsiębiorstwach.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie zasobami ludzkimi, bezpieczeństwo pracy, ochrona zdrowia, przedsiębiorstwo, organizacja.

## Summary

### **Health and safety at work as an element determining effective human resources management in organizations**

The aim of the article is presenting the issues shaping health and safety as a factor conditioning the high level of employee work efficiency in an organization. Article characterized (in addition to discuss the basic terminology in the field of occupational health and safety) development of the human resource management taking into account the development of appropriate working conditions. The second part presents the results of research in the field of occupational health and safety in polish enterprises.

**Keywords:** human resource management, job security, enterprise, organization.

## Bibliografia

- Boczkowska K., *Zarządzanie bezpieczeństwem i higieną pracy w wymiarze ekonomicznym* [w:] P. Wachowiak, S. Winch (red.), *Granice w zarządzaniu kapitałem ludzkim*, Warszawa 2014, <http://administracja.sgh.waw.pl/pl/OW/publikacje/Documents/Wachowiak-Granice-srodki.pdf>, pobrano 15.12.2015 r.
- Cierniak-Emerych A., Piwowar-Sulej K., *Kultura bhp jako czynnik sukcesu w kształtowaniu bezpiecznych i higienicznych warunków pracy*, [w:] Czubasiewicz

- H., Mokwa Z., Walentynowicz P. (red.), *Uwarunkowania sukcesu organizacji*, Gdańsk 2013, [http://zif.wzr.pl/pim/2013\\_4\\_2\\_5.pdf](http://zif.wzr.pl/pim/2013_4_2_5.pdf), pobrano 15.12.2015 r.
- Ejdyś J., *System zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy narzędziem kształtowania kultury bezpieczeństwa organizacji* [w:] J. Ejdyś (red.), *Kształtowanie kultury bezpieczeństwa i higieny pracy w organizacji*, Białystok 2010.
  - Hansen A., *Bezpieczeństwo i higiena pracy*, Warszawa 1998.
  - *Kryzys w biznesie wpłynął na stosunek polskich pracodawców do bezpieczeństwa*, <http://wentylacja.com.pl/news/kryzys-w-biznesie-wplynal-na-stosunek-polskich-pracodawcow-do-bezpieczenstwa-47898.html>, pobrano 15.12.2015 r.
  - *Prawna ochrona pracy*, [https://www.ciop.pl/CIOPPortalWAR/appmanager/ciop/pl?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=P9200371691341233784448](https://www.ciop.pl/CIOPPortalWAR/appmanager/ciop/pl?_nfpb=true&_pageLabel=P9200371691341233784448), pobrano 15.12.2015 r.
  - Rzepecki J., *Badanie zarządzania zasobami ludzkimi w aspekcie bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia w przedsiębiorstwie (2)*, „Bezpieczeństwo pracy” 2010, nr 9, <http://archiwum.ciop.pl/41991>, pobrano 15.12.2015 r.
  - Rzepecki J., *Badanie efektywności zarządzania zasobami ludzkimi w aspekcie bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia w przedsiębiorstwie (3)*, „Bezpieczeństwo pracy” 2010, nr 11, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-article-BPC1-0002-0067/c/Rzepecki.pdf>, pobrano 15.12.2015 r.
  - Rzepecki J., *Efektywność zarządzania zasobami ludzkimi w aspekcie bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia w przedsiębiorstwie (1)*, „Bezpieczeństwo pracy” 2010, nr 6, <http://archiwum.ciop.pl/41908>, pobrano 15.12.2015 r.

## Wykaz aktów prawnych

- Konwencja nr 155 MOP dotycząca bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy, <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k155.html>, pobrano 15.12.2015 r.
- Europejska Karta Społeczna, sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r., Dz. U. z dnia 29 stycznia 1999 r., nr 8, poz. 67.
- Dyrektywa Rady z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1989L0391:20070628:PL:PDF>, pobrano 15.12.2015 r.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1220.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, Dz. U. nr 180, poz. 1860 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy, Dz. U. nr 69, poz. 332.



# System bezpieczeństwa kulturowego Rzeczypospolitej Polskiej

Emilia Szczęsna<sup>1</sup>

## Wprowadzenie

Kultura jest tym, przez co człowiek jako człowiek staje się bardziej człowiekiem: bardziej jest. Naród bowiem jest tą wielką wspólnotą ludzi, którą łączą różne spoiwa, ale nade wszystko łączy ją kultura. Naród istnieje z kultury i dla kultury. Dlatego właśnie jest ona tym znamienitym wychowawcą ku temu, aby bardziej być we wspólnocie, która ma dłuższą historię niż człowiek i jego rodzina<sup>2</sup>. Od XX wieku kultura stała się znaczącym czynnikiem w stosunkach międzynarodowych. Po mimo tego, że już w starożytności była ona wykorzystywana do budowania pozycji państw, to jednak dopiero od kilku dziesięcioleci kładzie się coraz większy nacisk na jej oddziaływanie. „Renesans tożsamości” bo tak można nazwać obecne czasy, charakteryzuje się wykorzystywaniem kultury jako instrumentu wywierania wpływu w ramach dyplomacji kulturalnej<sup>3</sup>. Współczesna polityka zagraniczna państw demokratycznych wykorzystuje kulturę do budowania swojego pozytywnego wizerunku i przy jej użyciu nakłania swoich politycznych partnerów do pożądanego zachowań, ale nie na zasadzie przymusu lecz przyciągania<sup>4</sup>. Obecnie europejscy przywódcy skłaniają się ku dyplomacji, a nie siłowym rozwiązaniom. Europa osiągnęła stan pokoju i stabilizacji, zrezygnowała z podbojów zachowując pamięć o wyniszczających ją konfliktach. Różnice kulturowe pomiędzy państwami nie muszą być źródłem konfliktu, ale nie da się ukryć, że mają realny wpływ na relacje pomiędzy narodami. Bezpieczeństwo kulturowe to samodzielna dyscyplina nauki o bezpieczeństwie. Jest ona ściśle powiązana z bezpieczeństwem politycznym, gospodarczym, a także militarnym. Głównym jej celem jest utrwalanie i podtrzymywanie tego wszystkiego, co dany naród otrzymał po swoich przodkach, a także

---

1 Emilia Szczęsna, dziennikarz - *Dziennik Gazeta Prawna*.

2. Jan Paweł II, *Pamięć i tożsamość*, Kraków 2005, s. 36.

3. Por. J. Olchowski, *Kulturowy czynnik bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] A. W. Ziętek, *Bezpieczeństwo kulturowe w Europie*, Lublin 2013, s. 130.

4. Por. J. S. Nye, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 38.

tę, co sam tworzy, by pozostawić następnym pokoleniom. Przez pojęcie bezpieczeństwa kulturowego należy rozumieć stan, w którym społeczeństwo zamieszkujące terytorium danego państwa może pielęgnować wartości decydujące o jego tożsamości, a jednocześnie czerpać ze wzorów i doświadczeń innych narodów<sup>5</sup>. Jest to dyscyplina koncentrująca się na ochronie tradycji i zabezpieczeniu dziedzictwa narodowego zarówno w wymiarze materialnym jak i niematerialnym<sup>6</sup>. Wertując karty historii nie trudno zauważyć, że już w starożytności pojawił się problem ochrony dziedzictwa kulturowego, czego przykładem spośród państw Europy może być Hiszpania. Jeszcze przed najazdem Rzymian Półwysep Iberyjski był zamieszkiwany przez Iberów, którzy przez najazdy kolonizacyjne znaleźli się pod silnym wpływem kultur „napływających”, przyjmując tym samym kulturę Greków i Kartagińczyków (Fenicjan). Mimo upływu czasu współczesne państwa również zmagają się z problemem obrony dziedzictwa, albowiem zjawisko globalizacji jest tak silne, że zagraża indywidualizmowi poszczególnych kultur i zaciera bariery między nimi. Postęp ludzkiego społeczeństwa związany jest bezpośrednio z rozwojem kultury. Jest ona swoistym sposobem „bycia” rodzaju ludzkiego, a zarazem kształtuje więzi, które stanowią o wyjątkowym charakterze życia społecznego człowieka.

## Zakres przedmiotowy i podmiotowy bezpieczeństwa kulturowego

Literatura przedmiotu definiuje bezpieczeństwo kulturowe jako pewność przetrwania i rozwoju tożsamości narodowej, religijnej oraz ochronę przed obcymi wpływami, a zatem przed niebezpieczeństwem osłabienia spójności wewnętrznej<sup>7</sup>. Z tej definicji wynika, że podstawową wartością dla bezpieczeństwa kulturowego jest tożsamość. Przedmiotem tej ochrony są wytwory kultury symbolicznej, materialnej i społecznej, które z jednej strony decydują o odrębności, a z drugiej o spójności

- 
5. G. Michałowska, *Bezpieczeństwo kulturowe w warunkach globalizacji procesów społecznych*, [w:] D. B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX w.*, Warszawa 1997, s. 132.
  6. Por. P. Soroka, *Polistrategia bezpieczeństwa zewnętrznego Polski. Ujęcie normatywne*, Warszawa 2006, s.18.
  7. A. Włodkowska, *Bezpieczeństwo kulturowe*, [w:], K. A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa*, Warszawa 2009, s. 149.

danej grupy społecznej<sup>8</sup>. Tożsamość cechuje dynamizm zależny od tego, na ile jest pielęgnowana i na ile dane społeczeństwo jest podatne na wpływ innych kultur. Tożsamość kulturowa odpowiada na pytanie „kim jesteśmy” (tożsamość indywidualna), a także sprawia, że otoczenie jest zrozumiałe, obliczalne i „oswojone” (tożsamość grupowa)<sup>9</sup>. O tożsamości decydują czynniki narodotwórcze, tj. wspólne zamieszkiwanie na danym terenie i przywiązanie do tego miejsca, a także wspólnota więzi kulturowych wyrażona w języku, religii, historii, czy instytucjach<sup>10</sup>. Dzięki niej jest określony system wartości. Tożsamość kulturowa umacnia więzi danej grupy i jest jej „identyfikatorem”. Ponieważ człowiek może uczestniczyć w życiu różnych grup funkcjonujących w społeczeństwie, na tożsamość kulturową składają się z różne wpływy. Ideałem jest, gdy wszystkie są paralelne, albowiem w przeciwnym razie może dojść do kulturowego podziału. Zadaniem bezpieczeństwa kulturowego jest ochrona poczucia odrębności, która jest zakorzeniona w historii danego narodu. Ale tożsamość to nie jedyny zakres przedmiotowy bezpieczeństwa kulturowego, należy tu również wymienić tradycję, która jest dziedziczona w wymiarze materialnym (nieruchomości, kościoły, dzieła sztuki, przetworzone przez człowieka krajobrazy) i duchowym (przekonania, wartości, idee, poglądy, symbole). W potocznym rozumieniu dziedzictwo oznacza wartość przekazywaną przez przodków. Należy podkreślić, że jeżeli dana wartość jest zwyczajowo uznana za dziedzictwo, to żyjące pokolenie jest moralnie zobowiązane przekazywać je swoim następcom i dlatego tak istotnym jest, aby tradycja była otoczona szczególną ochroną. Dziedzictwo kulturowe jest uznawane za wyraz odmienności kulturowej poszczególnych regionów świata, istotny czynnik rozwoju gospodarki, a także środek poszukiwania dróg porozumienia w regionach dotkniętych konfliktami na tle etnicznym<sup>11</sup>. Rozpatrując kwestie podmiotowe bezpieczeństwa należy to czynić z perspektywy jednostki, narodu i całej społeczności międzynarodowej. W tym miejscu warto odwołać się do myśli profesora nauk społecznych J. Czai, według

---

8. A. Urbanek, *Bezpieczeństwo kulturowe*, [w:] A. Urbanek (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, Słupsk 2013, s. 235.

9. A. W. Ziętek, *Bezpieczeństwo kulturowe...*, s. 142.

10. Por. J. Kukulka, *Wstęp o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 180.

11. Por. Polski Komitet ds. UNESCO, *Dziedzictwo kulturowe*, <http://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/>, pobrano 04.10. 2015.

którego bezpieczeństwo kulturowe składa się z bezpieczeństwa jednostkowego oraz poczucia zbiorowej tożsamości. Zawiera w sobie wolność myśli, sumienia, mowy, stylu życia, przynależności etniczne, płci, przynależności do związków i stowarzyszeń, a także obejmuje kulturalne i polityczne współzawodnictwo<sup>12</sup>. Dlatego też wśród podmiotów bezpieczeństwa kulturowego należy wyróżnić państwa, grupy etniczne i mniejszości narodowe, tj. każdą grupę, która posiada poczucie własnej tożsamości. Współcześnie to państwo (we współpracy z prawem międzynarodowym) jest gwarantem bezpieczeństwa kulturowego, a łączą się z nim trzy elementy: terytorium, ludność oraz władza.

### Wybrane zagrożenia bezpieczeństwa kulturowego

Analizując kwestie bezpieczeństwa obok oceny ryzyka i wyzwań należy skoncentrować się na specyfice zagrożeń. Wszystko, co składa się na tożsamość wymaga szczególnej ochrony, albowiem suwerenność narodu wyrażona jest w kulturze. Ze względu na kryterium przedmiotowe zagrożenia dzieli się na: polityczne, militarne, gospodarcze, społeczne, społeczno-kulturowe i ekologiczne<sup>13</sup>. Konflikty są nieodłącznym elementem stosunków społecznych, ale warto zauważyć, że zmieniają swoją formę i zakres. Aby określić, co zagraża tożsamości oraz tradycji warto odwołać się do następujących kryteriów: przedmiotu, formy oraz źródła<sup>14</sup>. Pierwsze kryterium wskazuje na wartość przedmiotu kultury. Im wyższa wartość, tym poczucie zagrożenia jest większe. Trzeba zaznaczyć, że określenie wartości nie jest obiektywne, albowiem to, co dla jednego będzie cenne, nie musi stanowić wartości dla drugiego. Forma natomiast wskazuje na to w jaki sposób, przez kogo i w jakiej sytuacji jest przedstawiona informacja o zagrożeniu lub jego braku. Natomiast ostatnie kryterium, czyli źródło pozwala na wskazanie przyczyny zagrożenia. Źródłem zagrożenia mogą być działania na poziomie państwa, np. zakaz wyznania, edukacji, używania języka, noszenia określonego stroju; a także na poziomie międzynarodowym: globalizacja, migracje, konflikty zbrojne<sup>15</sup>. W naszej epoce ukształtowało

12. Por. J. Czaja, *Bezpieczeństwo kulturowe Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 24-25.

13. J. Czaputowicz, *System czy nieład?, Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Warszawa 1998, s. 23.

14. Por. I. Budge, K. Newton, *Polityka nowej Europy. Od Atlantyku do Uralu*, Warszawa 1999, s. 484.

15. Por. A. W. Ziętek, *Bezpieczeństwo kulturowe...*, s. 94-95.

się pojęcie „globalnej wioski”, (*global village*). Różne tradycje i cywilizacje stały wprost naprzeciw siebie. Wiele z tego, co uważały za wartość bezwzględną, stało się teraz w ich oczach względne. Aby sprostać wrażeniu relatywizmu, współczesny człowiek powinien sięgać do przeszłości, do samego fundamentu kultury, w której wzrasta, aby przez próbę zrozumienia jej dziejów uchronić ją od zagrożeń XXI wieku<sup>16</sup>. Proces globalizacji ma ogromny wpływ na kształt stosunków międzynarodowych. Pod jej wpływem zachodzi do konfrontacji i tworzenia nowych więzi społecznych. Kluczowym wskaźnikiem globalizacji jest wzrost transgranicznych przepływów. To powoduje niekontrolowane rozprzestrzenianie się m. in. wartości kulturowych oraz ludzi<sup>17</sup>. Z jednej strony globalizacja wpływa na integrację społeczeństw i usuwa kulturowe bariery, ale z drugiej powoduje, że kontakty z innymi kulturami mogą być źródłem konfliktów. Globalizacja jest niebezpieczna dla szeroko rozumianej kultury symbolicznej, następuje tu uniwersalizacja, która prowadzi między innymi do osłabienia tożsamości narodowej<sup>18</sup>. Życie w „globalnej wiosce” oznacza funkcjonowanie w podobnej lub takiej samej kulturze jak wszyscy inni, co jest jednoznaczne z przekreśleniem tożsamości i tradycji. Globalizacja w obecnym kształcie ogranicza suwerenność państwa w rozwiązywaniu jego problemów wewnętrznych. Konsekwencją tego procesu jest m. in. zwiększony przepływ osób pomiędzy państwami. Ruchy migracyjne są źródłem rozprzestrzeniania się wartości i kultury, a tym samym stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa kulturowego. W kontekście omawianego zagrożenia należy rozważyć, jakie wartości są narażone. Anna Kicinger wyróżnia tu pięć obszarów: stabilność społeczną, bezpieczeństwo demograficzne, tożsamość kulturową, dobrobyt państwa i system socjalny, a także bezpieczeństwo wewnętrzne<sup>19</sup>. Współcześnie jesteśmy świadkami coraz silniejszej presji imigracyjnej, co powoduje, że w wielu państwach wzrasta poczucie zagrożenia tożsamości narodowej. Reakcja społeczeństw jest zrozumiała i można ją uzasadnić tym, że państwa europejskie były kształtowane jako państwa narodowe, gdzie

---

16. Por. Z. Kubiak, *Kilka uwag o kanonie naszej kultury*, Znak 470(7) 1994, s. 7.

17. Por. A. W. Ziętek, *Bezpieczeństwo kulturowe...*, s. 103.

18. Por. G. Tokarz, *Bezpieczeństwo kulturowe III Rzeczypospolitej – przegląd zagrożeń*, Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego, t. 4, 2009/2010, s. 197.

19. Por. A. Kicinger, *International Migration as Non-Traditional Security Threat and the EU Responses to this Phenomenon*, [w:] A. W. Ziętek, *Bezpieczeństwo kulturowe ...*, s. 120.

jedną z cech charakterystycznych była jedność kulturowa. Mieszkańcy państw wielokulturowych nie posiadają w sobie tak silnej świadomości związku pomiędzy polityką, narodem i kulturą, co rodzi obawy, czy będą potrafili dostosować się do reguł państwa, w którym chcą żyć. Chociaż problem jest poważny i nie należy być na niego obojętnym, to trzeba przyznać, że antymigracyjne nastroje niewątpliwie są prowokowane przez media, które nadmiernie skupiają uwagę społeczeństwa na imigrantach, czyniąc ich odpowiedzialnymi za wzrost bezrobocia, przestępczości i pogorszenie sytuacji gospodarczej. Globalizacja spowodowała, że został zaburzony system państw narodowych, w którym funkcjonują jednostki wywodzące się z tej samej kultury, a wyłania się system oparty na relacjach pomiędzy jednostkami mieszanymi (heterogenicznymi)<sup>20</sup>. Skala procesu migracyjnego jest tak duża, jak nigdy dotąd. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji oszacowała, że jeżeli nic się nie zmieni, to w 2030 r. liczba migrantów w Europie wzrośnie do 230 milionów. Powodem tego jest niebywały postęp technologiczny, który ułatwia przemieszczanie się osób, a także brak zachowanej równowagi rozwojowej pomiędzy państwami i regionami. W czerwcu 2015 r. w na zlecenie ww. organizacji w Polsce przeprowadzono badanie na temat postaw Polaków wobec cudzoziemców, a także wpływie cudzoziemców na kulturę polską. Wybrano losowo 1000 respondentów, z których odpowiedzi wynika, iż Ukraińcy i Niemcy to narodowości, z których przedstawicielami stykano się najczęściej. Pozostałe grupy cudzoziemców to (w kolejności zgodnej z częstością wymieniania) Wietnamczycy, Rosjanie, Białorusini, Arabowie, Francuzi, Turcy, Chińczycy, Włosi, Hindusi i Amerykanie. Osoby, które w ciągu ostatniego roku miały kontakt z cudzoziemcami uznały mieszkańców Europy Zachodniej, Ukraińców oraz Amerykanów i Kanadyjczyków za bliskich nam kulturowo (odpowiednio 67%, 58% i 57%). Najniżej w wymiarze bliskości kulturowej oceniono Arabów (12%), Afrykanów (14%) oraz Wietnamczyków (14%). Ocena zagrożenia, jakie mogą stanowić dla Polski poszczególne narodowości, w większości przypadków utrzymywała się na stosunkowo niskim poziomie – wyrażało je od 19% do 21% respondentów. Kontakt z cudzoziemcami trochę zmniejszył te obawy. Jedynie Arabowie i Ukraińcy budzili stosunkowo większe obawy (odpowiednio

---

20. Por. A. Appadurai, *Nowoczesność bez granic. Kulturowe wymiary globalizacji*, Kraków 2005, s. 39.

55% i 35%), przy czym wcześniejszy kontakt z cudzoziemcami nawet je pogłębiał. O ile kontakt z cudzoziemcami nie miał wpływu na stosunek do Afrykanów, to w przypadku Arabów i Wietnamczyków ocena bliskości kulturowej była nawet nieco niższa wśród respondentów, którzy mieli styczność z cudzoziemcami w ciągu ostatniego roku. Spośród wszystkich ankietowanych 21% uznało, że cudzoziemcy powinni w pełni przejąć polską kulturę i obyczaje, zaś 45% jest zdania, że powinni zachować swoją rodzimą kulturę<sup>21</sup>. Migracja jako jedno z zagrożeń bezpieczeństwa kulturowego wywołuje określone skutki. W krajach, które przyjmują cudzoziemców traktuje się ich jako czynnik zakłócający ład ekonomiczny i kulturowy. W rzeczywistości nie da się ukryć, że migranci w znacznym stopniu przyczyniają się do wzrostu różnorodności kulturowej i dlatego migracje międzynarodowe są nowym wyzwaniem dla obrony kultury wszystkich państw przyjmujących cudzoziemców. Obok globalizacji oraz procesów migracyjnych bezpieczeństwu kulturowemu zagrażają wojny i konflikty zbrojne. Współczesne konflikty są kształtowane przez nierównomierny i konfliktogenny rozwój cywilizacyjny, a także różnice kulturowe i konfliktogenne napięcia, powstające na tym tle. Literatura przedmiotu określa to jako zderzenie cywilizacji<sup>22</sup>. Dążenie do obrony własnej tożsamości stało się istotnym motywem prowadzonych współcześnie wojen. W XXI w. są one mniej nacechowane geopolitycznymi pobudkami, a bardziej chodzi o kwestie etniczne, kulturowe i ekonomiczne. Obecnie ponad połowa wojen domowych jest prowadzona w imię tożsamości narodowej i religijnej. Konflikty zbrojne szczególnie zagrażają materialnym dobrom kultury i dlatego ochronie ich poświęcona jest większość uregulowań prawnych narodowych i międzynarodowych<sup>23</sup>. 14 maja 1954 r. w Hadze odbyła się specjalna konferencja dyplomatyczna, której owocem jest obowiązująca do dzisiaj Konwencja regulująca kwestie związane z ochroną dóbr kultury na wypadek konfliktu zbrojnego, a także określająca definicje dóbr kultury.

---

21. Por. International Organization for Migration, *Postawy wobec cudzoziemców w Polsce: prezentacja badań*, <http://www.iom.pl/default.aspx>, pobrano 08.10.2015 r.

22. Por. A. W. Ziętek, *Bezpieczeństwo kulturowe...*, s. 137.

23. Por. J. Czaja, *Kulturowe czynniki bezpieczeństwa*, Kraków 2008, s. 59.

## Instytucje ochrony dóbr kultury w Polsce

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury szczegółowo określa organy odpowiedzialne za ochronę dziedzictwa narodowego. Wśród nich wyróżnia: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Generalny Konserwator Zabytków działający w imieniu ministra kultury, wojewodę przy pomocy wojewódzkiego konserwatora zabytków jako kierownika jednostek organizacyjnych, dyrektorów (kierowników) muzeów w stosunku do zabytków znajdujących się w muzeach, dyrektorów Ośrodka Dokumentacji Zabytków kierujący centralną ewidencją dóbr kultury, dyrektorów (kierowników) jednostek organizacyjnych powołanych do ochrony zabytków, Bibliotekę Narodową w Warszawie i biblioteki wyznaczone przez ministra kultury w porozumieniu z właściwymi ministrami (kierownikami urzędów centralnych) i Polską Akademię Nauk w stosunku do zabytkowych materiałów bibliotecznych w zakresie im zleconym<sup>24</sup>. Nadzór nad ochroną dóbr kultury sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Do jego zadań należy opracowanie krajowego planu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych. Odpowiada za gromadzenie danych określających straty wojenne polskich bibliotek i dzieł sztuki, prowadząc tym samym działania, których celem jest odzyskiwanie utraconego w czasie wojny dorobku. Trzeba przyznać, że są to działania bardzo skuteczne, albowiem udaje się odnaleźć i odzyskiwać dzieła sztuki z Wielkiej Brytanii, Finlandii, Niemiec, a nawet Stanów Zjednoczonych, które dzisiaj można podziwiać w naszym Muzeum Narodowym. Organem wykonawczym jest Ministerstwo Kultury, w którym szczególnie ważną rolę odgrywa Departament Dziedzictwa Narodowego i Departament Ochrony Zabytków. Bezpośredni nadzór na dobrami kultury sprawuje Generalny Konserwator Zabytków. Organem decyzyjnym nadzorującym i kontrolnym w zakresie ochrony i zabezpieczenia dóbr kultury w granicach administracyjnych województwa jest wojewoda i działający z jego upoważnienia Wojewódzki Konserwator Zabytków. Organem wykonawczym jest wojewódzki oddział Państwowej Służby Ochrony Zabytków wchodzący w skład rządowej administracji ogólnej urzędu wojewódzkiego. Organy te przy współpracy z Wojewódzkim Inspektora-

---

24. Por. Art. 8 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, Dz. U. nr 10, poz. 48 z późniejszymi zmianami.



tem Obrony Cywilnej opracowują i uaktualniają plany ochrony dóbr kultury, ich zabezpieczenia i ewakuacji. Nadzór specjalistyczny nad ochroną dóbr kultury sprawuje Generalny Konserwator Zabytków. Kieruje on Państwową Służbą Ochrony Zabytków działającą przy ministrze kultury<sup>25</sup>. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest najważniejszym ogniwem systemu bezpieczeństwa kulturowego, nie mniej należy również wspomnieć o jeszcze dwóch innych resortach, które również uczestniczą w procedurze ochronnej, a jest to Ministerstwo Obrony Narodowej oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Zadaniem tego pierwszego jest współpraca z ministerstwem kultury, Polskim Komitetem Doradczym oraz pozostałymi instytucjami i urzędami, które są realizatorami aktów normatywnych. MON przy wykorzystaniu Sił Zbrojnych stoi na straży przestrzegania postanowień Konwencji Haskiej. Ponadto jest organizatorem szkoleń wyżej wymienionych sił w zakresie znajomości przepisów konwencji i ochrony dziedzictwa kulturowego. Ministerstwo Obrony Narodowej uczestniczy w działaniach operacyjnych i misjach pokojowych, gdy jest konieczność ochrony dziedzictwa narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych<sup>26</sup>. Jeśli chodzi o zadania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, to jest to resort zaangażowany w realizację programu „Razem Bezpieczniej”, w ramach którego Minister Spraw Wewnętrznych przeznacza na rzecz jednostek samorządu terytorialnego zakwalifikowanych do udziału w programie, środki finansowe na działania związane z szeroko pojętą ochroną dóbr kultury, w tym również zabezpieczeniem przeciwpożarowym np. obiektów sakralnych i zabytków położonych na terenie działania samorządu<sup>27</sup>.

## Podstawy normatywne bezpieczeństwa kulturowego w Polsce

Ochrona dóbr polskiej kultury jest gwarantowana przez Konstytucję RP (art. 5-6) oraz szereg ustaw, m. in. ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji

---

25. J. Czaja, *Bezpieczeństwo kulturowe...*, s. 59-61.

26. Por. A. W. Ziętek, *Bezpieczeństwo kulturowe...*, s. 248.

27. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, *Ochrona dóbr kultury – podstawowe zagadnienia*, <https://msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/ochrona-ludnosci/10185,Ochrona-dobr-kultury.html>, pobrano 11.10.2015 r.

rządowej<sup>28</sup> i ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>29</sup>. Wymienione akty regulują kwestie rozwoju i opieki nad materialnym i niematerialnym dziedzictwem narodowym. Jako kolejną należy wymienić ustawę z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, w której ustawodawca w art. 1 zaznacza, iż dobra kultury są bogactwem narodowym i każdy obywatel ma obowiązek się o nie troszczyć<sup>30</sup>. Ochrona ma ustrzec je od dewastacji, uszkodzeń, grabieży, a także przyczynić się do prowadzenia ich ewidencji, rejestracji, konserwacji i odbudowie. Wśród aktów normatywnych nie można pominąć ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim<sup>31</sup>, która dotyczy jego ochrony i używania w działalności publicznej oraz w akcie prawnym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W preambule czytamy, iż parlament Rzeczypospolitej Polskiej uchwała ją zważywszy, że język polski stanowi podstawowy element narodowej tożsamości i jest dobrem narodowej kultury; zważywszy na doświadczenie historii, kiedy walka zaborców i okupantów z językiem polskim była narzędziem wynaradawiania; uznając konieczność ochrony tożsamości narodowej w procesie globalizacji; uznając, że polska kultura stanowi wkład w budowę wspólnej, różnorodnej kulturowo Europy, a zachowanie tej kultury i jej rozwój jest możliwy tylko poprzez ochronę języka polskiego. Ustawa zakazuje posługiwania się na terytorium państwa polskiego wyłącznie zwrotami obcojęzycznymi w obrocie prawnym. Konsekwencją takiego rozwiązania jest przykładowo obowiązek wyposażenia towarów będących w obrocie handlowym w polską wersję językową. Podstawowym aktem prawnym na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub konfliktu zbrojnego jest ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony<sup>32</sup>, w której art. 2 stanowi, że umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie lud-

---

28. Ustawa z dnia 4 września 1997 o działach administracji rządowej, Dz. U. nr 159, poz. 1548 z późniejszymi zmianami.

29. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. nr 162, poz. 1568 z późniejszymi zmianami.

30. Ustawa z dnia 15 lutego 1962 o ochronie dóbr kultury, Dz. U. nr 10, poz. 48 z późniejszymi zmianami.

31. Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz. U. nr 90, poz. 999 z późniejszymi zmianami.

32. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony, Dz. U. nr 44, poz. 220 z późniejszymi zmianami.

ności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, należy do wszystkich organów władzy i administracji państwowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych, organizacji społecznych, a także każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach. Poza wymienionymi powyżej ustawami istotne znaczenie dla ochrony dziedzictwa kulturowego mają Rozporządzenia wydane przez ministra właściwego ds. kultury, spośród których należy wyróżnić: Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie wzoru znaku informacyjnego umieszczanego na zabytkach nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków<sup>33</sup>, Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 5 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych<sup>34</sup>, Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie wywozu zabytków za granicę<sup>35</sup>, a także Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem<sup>36</sup>. Polityka kulturalna jest w Polsce realizowana od 1989 r. w dokumencie o nazwie *Polityka kulturalna państwa. Założenia*, gdzie ochrona dziedzictwa narodowego jest uznana za jej najważniejszy cel. Ponadto zwraca uwagę na konieczność ochrony kultury i dorobku mniejszości etnicznych<sup>37</sup>. Trzeba też dodać, że bezpieczeństwo kulturowe jest istotne dla

---

33. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie wzoru znaku informacyjnego umieszczanego na zabytkach nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, Dz. U. nr 30, poz. 259.

34. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 5 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, Dz. U. nr 212, poz. 2153.

35. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie wywozu zabytków za granicę, Dz. U. nr 89, poz. 510.

36. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, Dz. U. nr 113, poz. 661.

37. Por. A. W. Ziętek, *Bezpieczeństwo kulturowe...*, s. 249.

strategicznych celów polityki bezpieczeństwa Polski. Dnia 5 listopada 2014 r. na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Prezydent podpisał dokument określający strategię bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (uchylając tym samym plan strategiczny z 2007 r.), gdzie w rozdziale I, pkt. 1.2 za cel wyznacza stworzenie jak najlepszych warunków do wszechstronnego i stabilnego rozwoju społeczno - gospodarczego kraju, dobrobytu jego obywateli, a także zachowania dziedzictwa narodowego i rozwoju narodowej tożsamości.

## Podsumowanie

Kultura wpływa zarówno na poczucie bezpieczeństwa jak i na jego brak. Funkcjonuje w ramach określonej grupy ludzkiej, a jej kontynuacja gwarantuje ciągłość tej zbiorowości. Nie ma nic bardziej nieokreślonego niż słowo kultura<sup>38</sup>, ale czujemy podświadomie, że dzięki niej uczymy się historii, norm i zwyczajów. Ponieważ kultura to zbiór tradycji, symboli, jest „znakiem rozpoznawczym” danego narodu, zasługuje na szczególną ochronę. Prezentowany w niniejszym opracowaniu obszar nauki społecznej dotyczy zarówno bezpieczeństwa indywidualnego człowieka, jak i bezpieczeństwa całego społeczeństwa<sup>39</sup>. Problem ochrony kultury w obliczu różnorodnych zagrożeń jest złożony, ponieważ z jednej strony konieczne są działania dotyczące zachowania dziedzictwa kulturowego, a z drugiej takie, które uszanują napływające kultury. Specyfika i istota bezpieczeństwa kulturowego polega na subiektywnym przekonaniu o występowaniu lub niewystępowaniu zagrożeń, co nie jest jednoznaczne z obiektywnym ich istnieniem<sup>40</sup>. Prowadząc analizę aktów prawnych regulujących kwestie ochrony dóbr kultury nasuwa się wniosek, że dla Polski jest to ważny cel, ale nie da się ukryć, że III Rzeczpospolita odznacza się dużą różnorodnością instytucji, co może utrudniać koordynację działań. Warto zwrócić uwagę na fakt istnienia wielu organizacji pozarządowych, których aktywność ma istotny wpływ na bezpieczeństwo kulturowe Polski. Są one uzupełnieniem działań podmiotów państwowych, a także ogniwem integrującym społeczeństwo. Spośród zagrożeń bezpieczeństwa kulturowego mogących ingerować w polską kulturę, za

38. J. G. Herder, *Mysli o filozofii dziejów*, Warszawa 1962, t. I, s. 4.

39. Por. A. W. Ziętek, *Bezpieczeństwo kulturowe...*, s. 75.

40. Tamże, s. 12.

najbardziej prawdopodobne należy przyjąć: internalizację zagrożeń społecznych, spadek poczucia więzi kulturowej wśród ludności polskiej, wzrost uzależnienia kulturowego w wyniku przyjmowania obcych wartości, ograniczenie suwerenności państwa oraz niedoinwestowanie programu ochrony zabytków i polityki kulturalnej. Nieco mniej prawdopodobny wydaje się kryzys państwa narodowego, uniformizacja treści przekazywanych przez media, czy kryzys wartości religijnych i rodzinnych na taką skalę, która mogłaby doprowadzić do kryzysu tożsamości narodowej<sup>41</sup>. Na zakończenie warto dodać, że Polska od dawna jest zaangażowana w działania o charakterze międzynarodowym, których celem jest ochrona dziedzictwa narodowego. Wyrazem tego jest podpisanie w 1976 r. Konwencji UNESCO o ochronie światowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego. W 2007 r. została ratyfikowana Konwencja w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego. Polska jest uczestnikiem programu UNESCO o nazwie *Pamięć świata*, który ma na celu zachowanie i upowszechnienie cennych zasobów archiwalnych i zbiorów bibliotecznych całego świata. W zakresie bezpieczeństwa we współpracy pomiędzy państwami członkowskim NATO i Unii Europejskiej chodzi nie tylko o przetrwanie, integralność i niezawisłość, lecz także o bezpieczeństwo rozwoju, o zapewnienie ochrony i wzbogacenie tożsamości jednostek, społeczności i narodów, o respektowanie honoru i tradycji, bez których narody tracą duszę, a jednostki poczucie patriotyzmu i gotowość do poświęceń<sup>42</sup>.

## Streszczenie

### **System bezpieczeństwa kulturowego Rzeczypospolitej Polskiej**

Przez pojęcie bezpieczeństwa kulturowego należy rozumieć stan, w którym społeczeństwo zamieszkujące terytorium danego państwa może utrwalać i pielęgnować wartości decydujące o jego tożsamości. Głównym celem bezpieczeństwa kulturowego jest utrwalanie i podtrzymywanie tego wszystkiego, co dany naród otrzymał po swoich przodkach, a także tego, co sam tworzy, by pozostawić następnym pokoleniom. Zagrożenia dla bezpieczeństwa kulturowego mogą stanowić działania

---

41. Por. T. Kośmider, *Kulturowy wymiar bezpieczeństwa państwa polskiego – wyzwania i zagrożenia*, Rozprawy społeczne 1(VIII) 2014, s. 33.

42. R. Kuźniar, *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*, Warszawa 2001, s. 13.

za poziomie państwa, np. zakaz wyznania, edukacji, używania języka, noszenia określonego stroju; a także na poziomie międzynarodowym: globalizacja, migracje, konflikty zbrojne. Organizacja ochrony dziedzictwa kulturowego narodu należy do ustawowych obowiązków państwa i dlatego w polskiej strukturze administracji państwowej funkcjonują organy, które z racji swych statutowych powinności zajmują się organizacją ochrony dóbr kultury (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Generalny Konserwator Zabytków, dyrektorzy (kierownicy) muzeów, dyrektorzy Ośrodka Dokumentacji Zabytków, dyrektorzy (kierownicy) jednostek organizacyjnych powołanych do ochrony zabytków, oraz Biblioteka Narodowa w Warszawie i biblioteki wyznaczone przez ministra kultury).

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo kulturowe, tożsamość, dziedzictwo narodowe, dyplomacja kulturalna, Ministerstwo Kultury

## Summary

### **Cultural Safety in the Republic of Poland**

Cultural safety means conditions under which a society occupying the territory of a given country is able to conserve and pursue values constituting its identity. Threats to cultural safety can include activities on the national level, e.g. bans on religion, education, using the language, wearing certain outfits, as well as on the international level: globalization, migration, war. Protecting the country's national heritage is the government's duty, therefore Polish administration structures include entities responsible for protecting cultural heritage (Ministry of Culture and National Heritage, Ministry of National Defence, Ministry of Interior Affairs, General Conservator of Monuments, managers of museums, managers of the Centre for the Documentation of Monuments, managers of organizational units responsible for the protection of monuments, as well as the National Library in Warsaw and libraries created by the Minister of Culture).

**Keywords:** cultural safety, identity, national heritage, cultural diplomacy, Ministry of Culture

## Bibliografia

- Appadurai A., *Nowoczesność bez granic. Kulturowe wymiary globalizacji*, Kraków 2005.
- Bobrow D. B., Halizak E., Zięba R., *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX w.*, Warszawa 1997.
- Budge I., Newton K., *Polityka nowej Europy. Od Atlantyku do Uralu*, Warszawa 1999.
- Czaja J., *Bezpieczeństwo kulturowe Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004.
- Czaja J., *Kulturowe czynniki bezpieczeństwa*, Kraków 2008.
- Czaputowicz J., *System czy nieład?, Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Warszawa 1998.
- Herder J. G., *Myśli o filozofii dziejów*, Warszawa 1962.
- International Organization for Migration, *Postawy wobec cudzoziemców w Polsce: prezentacja badań*, <http://www.iom.pl/default.aspx>, pobrano 08.10.2015 r.
- Jan Paweł II, *Pamięć i tożsamość*, Kraków 2005.
- Kośmider T., *Kulturowy wymiar bezpieczeństwa państwa polskiego – wyzwania i zagrożenia*, „Rozprawy społeczne” 2014, t. 8.
- Kubiak Z., *Kilka uwag o kanonie naszej kultury*, „Znak” 1994, nr 470.
- Kukułka J., *Wstęp o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, *Ochrona dóbr kultury – podstawowe zagadnienia*, <https://msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/ochrona-ludnosci/10185,Ochrona-dobr-kultury.html>, pobrano 11.10.2015 r.
- Nye J. S., *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007.
- Polski Komitet ds. UNESCO, *Dziedzictwo kulturowe*, <http://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/>, pobrano 04.10.2015 r.
- Soroka P., *Polistrategia bezpieczeństwa zewnętrznego Polski. Ujęcie normatywne*, Warszawa 2006.
- Tokarz G., *Bezpieczeństwo kulturowe III Rzeczypospolitej – przegląd zagrożeń*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2009/2010, t. 4.
- Urbanek A., *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, Słupsk 2013.
- Wojtaszczyk K. A., Materska-Sosnowska A., *Bezpieczeństwo państwa*, Warszawa 2009.
- Ziętek A. W., *Bezpieczeństwo kulturowe w Europie*, Lublin 2013.

## Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. nr 162, poz. 1568 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz. U. nr 90, poz. 999 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 o działach administracji rządowej, Dz. U. nr 159, poz. 1548 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony, Dz. U. nr 44, poz. 220 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1962 o ochronie dóbr kultury, Dz. U. nr 10, poz. 48 z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, Dz. U. nr 113, poz. 661.
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie wywozu zabytków za granicę, Dz. U. nr 89, poz. 510.
- Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 5 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, Dz. U. nr 212, poz. 2153.
- Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie wzoru znaku informacyjnego umieszczanego na zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków, Dz. U. nr 30, poz. 259.



# Zadania organów samorządu gminnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego

*Radosław Kamiński<sup>1</sup>*

## Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ustawowych zadań i sposobów działań podejmowanych przez organy samorządu gminnego na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze gminy.

## Pojęcie bezpieczeństwa w ujęciu ogólnym

Bezpieczeństwo stanowi jedną z elementarnych potrzeb człowieka. Jest bezpośrednio utożsamiane z poczuciem stabilizacji, porządkiem i szczęściem. Jak jednak słusznie zauważa K. Malak bezpieczeństwo jest kategorią abstrakcyjną i funkcjonuje wyłącznie w teorii oraz w mowie potocznej<sup>2</sup>. Pojęcie to jest zagadnieniem bardzo szerokim i jak do tej pory jednoznacznie niezdefiniowanym, co m.in. wynika w dużej mierze z wielu odniesień subiektywnych. Analizując przedmiotową kwestię J. Gołębiewski zauważa, że bezpieczeństwo może być postrzegane z kilku punktów widzenia, m.in. profesjonalnego, sytuacyjnego czy osobistego<sup>3</sup>. Postrzeganie bezpieczeństwa jest tym samym ściśle związane z zakresem obowiązków, odpowiedzialności, wynika z funkcji zawodowej. Wszakże inne podejście do przedmiotowego zagadnienia mają np. żołnierz, strażak, a jeszcze inne urzędnik, kierowca czy nauczyciel. Generalnemu ujęciu bliższe jest podejście sytuacyjne. W tym wypadku problem bezpieczeństwa dotyczy całej społeczności, bez względu na zawód, wykształcenie czy wiek, a jedynym wyznacznikiem staje się sytuacja, w jakiej przebywa dana osoba czy grupa społeczna. Osobiste podejście do bezpieczeństwa zależy od bardzo wielu czynników: wieku, doświadczenia, wyobraźni, sytuacji społecznej.

---

1 Dr Radosław Kamiński, adiunkt w Katedrze Procesów Społecznych Wydziału Humanistycznego Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.

2. K. Malak, *Bezpieczeństwo jako kategoria i zjawisko społeczne*, „Piotrkowskie Zeszyty Międzynarodowe” nr 2/2007, s. 91.

3. J. Gołębiewski, *Bezpieczeństwo Narodowe RP*, Warszawa 1999, nr 4, s. 195.

Współcześnie zapewnienie bezpieczeństwa człowiekowi jest zagadnieniem nadrzędnym, w związku z czym pojęcie to obejmuje swym zakresem wiele dziedzin naukowych: politologię, naukę o stosunkach międzynarodowych, prawo, ekonomię, psychologię, socjologię. Jest podstawowym warunkiem determinującym funkcjonowanie państwa czy określonej organizacji. Aktualnie, w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości i warunkach, przy wszechogarniającym społeczeństwa poczuciu niepewności wyróżnia się nie tylko zagrożenia militarne, ale również społeczne, ekonomiczne, a bezpieczeństwo stało się złożonym problemem, coraz częściej podejmowanym w rozważaniach, analizach i szeroko dyskutowaną na wielu płaszczyznach życia społeczno-polityczno-gospodarczego.

Słownik języka polskiego bezpieczeństwo określa jako stan niezagrożenia, pewności<sup>4</sup>, co oznacza, że jest ono zjawiskiem dynamicznym i niestałym. Koncentrując się na etymologii słowa „bezpieczeństwo” należy zwrócić uwagę, że uwydatnia się wówczas pierwotność poczucia zagrożenia w stosunku do poczucia pewności swego zabezpieczenia „bez pieczy”, czyli bez wystarczającej ochrony<sup>5</sup>. Tym samym bezpieczeństwo jest zasadniczo przeciwieństwem niebezpieczeństwa, definiowanego jako poczucie zagrożenia ze strony niestabilnego porządku, w którym żyjemy<sup>6</sup>. *Jeśli mówimy o dynamicznym zjawisku (procesie) bezpieczeństwa danego podmiotu w sensie praktycznym – zauważa z kolei S. Koziej – mamy na myśli tę dziedzinę jego aktywności, która zmierza do zapewniania możliwości przetrwania, rozwoju i swobody realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach, poprzez wykorzystanie okoliczności sprzyjających (szans), podejmowanie wyzwań, redukowanie ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów<sup>7</sup>. Definicja S. Kozieja jest jedną z najpełniejszych definicji bezpieczeństwa w polskim piśmiennictwie. Należy jednak wskazać również definicje innych autorów. S. Dębski stwierdza z kolei, że *pojęcie bezpieczeństwa państwa jest ściśle związane z jego interesami. Stan bezpieczeństwa umożliwia państwu definiowanie i realizowanie własnych interesów w sposób wolny**

4. Słownik języka polskiego, Warszawa 1994, t. I, s. 147.

5. Tamże.

6. W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010, s. 8.

7. S. Koziej, *Między piekłem a rajem: szare bezpieczeństwo na progu XXI w.*, Toruń 2006, s. 7.

*i suwerenny. Jednocześnie każde ograniczenie możliwości zabezpieczenia i realizowania tych interesów stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa*<sup>8</sup>.

Zdaniem D. Freißa, bezpieczeństwo, biorąc pod uwagę zarówno subiektywne jak i obiektywne aspekty zagrożenia, może przybrać postać:

- stanu braku bezpieczeństwa (gdy występuje duże rzeczywiste zagrożenie, a postrzeżenie tego zagrożenia jest prawidłowe – adekwatne),
- stanu obsesji (występuje wówczas, gdy nieznaczne zagrożenie jest postrzegane jako duże),
- stanu fałszywego bezpieczeństwa (ma miejsce, gdy zagrożenie zewnętrzne jest poważne, a postrzegane bywa jako niewielkie),
- stanu bezpieczeństwa (występuje wtedy, gdy zagrożenie zewnętrzne jest nieznaczne, a jego postrzeżenie prawidłowe)<sup>9</sup>.

Jak słusznie zauważa R. Kuźniar, bezpieczeństwo jest pierwotną, egzystencjalną potrzebą jednostek, grup społecznych oraz całych państw i w definiowaniu tego pojęcia należy podkreślić znaczenie naczelnych potrzeb i wartości człowieka<sup>10</sup>.

Cechą wspólną zaprezentowanych powyżej teorii i definicji bezpieczeństwa jest stwierdzenie, że bezpieczeństwo jest nie tyle określonym stanem, co ciągłym procesem społecznym, dającym możliwość rozwoju. Współczesne pojęcie bezpieczeństwa postrzega się kompleksowo. Zwraca się uwagę na militarne i pozamilitarne aspekty tej problematyki jak również jej personalne i strukturalne konteksty. Bezpieczeństwo kształtują nie tyle siły militarne, co inne czynniki, postrzegane w wymiarze regionalnym, narodowym, międzynarodowym (globalnym). Wyzwania, przed jakimi stanęła ludzkość u progu XXI wieku, wymuszają działania wielopłaszczyznowe i ich wzajemną korelację w celu zapewnienia bezpieczeństwa, nie tylko w wymiarze globalnym.

---

8. S. Dębski, *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, (w:) S. Dębski, B. Górka-Winter, *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003, s. 34.

9. Tamże, s. 8.

10. R. Kuźniar, Z. Lachowski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*, Warszawa 2003, s. 94.

## Bezpieczeństwo a porządek publiczny

Bezpieczeństwo i porządek publiczny to określenia odnoszące się do funkcjonowania państwa i jego prawnego kształtu, stanowiąc jeden z elementów szeroko rozumianego bezpieczeństwa przestrzennego<sup>11</sup>. Bezpieczeństwo i porządek publiczny stały się przedmiotem badań wielu nauk społecznych. L. Falandysz wskazuje, że bezpieczeństwo i porządek publiczny to terminy, które powinny występować łącznie, ponieważ ich treści w wielu obszarach nachodzą na siebie<sup>12</sup>. Pojęcie bezpieczeństwa publicznego oznacza stan gwarantujący niezakłócone i zgodne z wolą obywateli funkcjonowanie instytucji państwowych, samorządowych i społecznych oraz urzędów publicznych, a także bezpieczeństwo życia i mienia ludności w wyniku przestrzegania akceptowanego przez obywateli porządku prawnego. Zagrożenie bezpieczeństwa publicznego o wielkich rozmiarach może bezpośrednio prowadzić do zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa<sup>13</sup>. Tym samym należy stwierdzić, że pojęcie bezpieczeństwa publicznego postrzegane jest zazwyczaj w kontekście ochrony społeczeństwa przed działaniami negatywnymi. W tym znaczeniu bezpieczeństwo publiczne obejmuje również działania podejmowane na podstawie i w obrębie prawa, mające na celu zabezpieczenie ludności przed różnego rodzaju ryzykiem występującym w państwie<sup>14</sup>. Można zatem bezpieczeństwo publiczne definiować jako ochronę przed katastrofami, szkodami różnego rodzaju: w tym ekologicznymi, wypadkami, czy nawet przestępstwami kryminalnymi.

Porządek publiczny definiowany jest z kolei jako istniejący stan stosunków i urzędów społecznych zapewniających bezpieczeństwo, spokój oraz ład w miejscach ogólnie dostępnych, regulowany normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego<sup>15</sup>. J. Zaborowski porządek publiczny określa jako stan faktyczny,

---

11. Zob.: R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 1999, s. 30-32.

12. L. Falandysz, *Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karnoadministracyjnym*, „Palestra” 1969, nr 2.

13. K. Sienkiewicz-Małyjurek, Z. T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Gliwice 2010, s. 43.

14. T. Sarafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2011, s. 33.

15. W. Kubala, *Porządek publiczny – analiza pojęcia*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1981, nr 3.

wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi, których przestrzeganie umożliwia normalne współzycie jednostek w organizacji państwowej<sup>16</sup>. W szerszym kontekście porządek publiczny ujmuje się jako system urządzeń prawno-publicznych i stosunków społecznych powstających i kształtujących się w miejscach publicznych, którego celem i zadaniem jest zwłaszcza ochrona życia, zdrowia i mienia obywateli, zapewnienie normalnej działalności instytucji oraz eliminowanie różnego rodzaju uciążliwości niebezpiecznych lub niedogodnych dla bezpieczeństwa społeczności i jednostki<sup>17</sup>. Jak słusznie zauważa E. Szałowska-Olejniczak, *w wąskim znaczeniu porządek publiczny utożsamiany jest z zachowaniem się ludzi w miejscach publicznych, ogólnie dostępnych, przy czym przestrzeganie zasad zachowania się jest – według panujących poglądów – niezbędną przesłanką zorganizowanej koegzystencji ludzi w społeczeństwie*<sup>18</sup>.

W większości aktów prawnych terminy: bezpieczeństwo i porządek publiczny występują z reguły razem i dotyczą ochrony przed przestępczością i odnoszącą się do życia społeczności lokalnych, współdecydując o bezpieczeństwie wewnętrznym państwa. Jak zauważa K. Malak, *regionalizacja bezpieczeństwa powoduje, że w większym stopniu uwzględniana jest lokalna specyfika zagrożeń oraz metod i środków przeciwdziałania, szczególnie w sprawach ekologicznych i katastrof naturalnych*<sup>19</sup>. Zdaniem E. Haliżaka konsekwencją takiego postrzegania zagrożeń, że kształtowanie lokalnego kompleksu zagrożeń nabiera coraz większego znaczenia i upoważnia do wyodrębnienia wtórnego typu bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym<sup>20</sup>. Obejmuje ono swym zakresem wyłącznie część terytorium państwa oraz wspólnoty lokalnej, na określonym terytorium, niejednokrotnie określoną w granicach podziału zasadniczego. Pod pojęciem terytorium lokalnego – jak sugeruje K. Malak, ro-

---

16. T. Sarafin, S. Parszowski..., s. 34.

17. W. Pływaczewski, G. Kędziński, *Leksykon Policynny*, Szczytno 2001, s. 298.

18. E. Olejniczak-Szałowska, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie powiatu. Zarys problemu*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 532-533.

19. K. Malak, *Typologia bezpieczeństwa. Nowe wyzwania*, na: <http://stosunki-miedzynarodowe.pl/bezpieczenstwo/954-typologia-bezpieczenstwa-nowe-wyzwania>, pobrano 11.10.2015 r.

20. E. Haliżak, *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych*, (w:) *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, (red.) E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2004, s. 282.

zumić jednorodny obszar obejmujący jeden lub kilka obiektów, uwzględniając przy tym określoną świadomość społeczną ludności tego obszaru, polegającą nie tylko na utożsamianiu się z określoną okolicą, ale również uznającą się za odrębną od mieszkańców innych terenów, posiadających odrębne tradycje, nawyki, właściwości ekonomiczne i społeczne i niejednokrotnie odmienne interesy polityczne<sup>21</sup>. Tym samym bezpieczeństwo wewnętrzne w wymiarze lokalnym obejmuje w stosownych dla wspólnotowego, lokalnego kręgu proporcjach, wszystkie jego elementy, tj. bezpieczeństwo ustrojowe, ład społeczny, bezpieczeństwo osobiste, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny. Obejmuje zatem czynniki mające ogólnopaństwowe znaczenie, uwzględnia jednak przy tym specyficzne dla danej społeczności lokalnej potrzeby, problemy czy możliwe formy aktywności<sup>22</sup>. Powyższa kategoryzacja i hierarchizacja są zgodne analizą przeprowadzoną przez P. Sarneckiego, który zróżnicował zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego na poszczególnych szczeblach administracji, wskazując sfery działania publicznej administracji terenowej, a mianowicie:

- wojewodę (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, zapobieganie zagrożeniom dóbr prywatnych i publicznych oraz usuwanie ich skutków);
- samorząd wojewódzki (bezpieczeństwo publiczne);
- samorząd powiatowy (porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpowodziowa, przeciwpożarowa oraz przed innymi zagrożeniami);
- samorząd gminny (porządek publiczny i ochrona przeciwpożarowa)<sup>23</sup>.

## Ustawowe zadania samorządu gminnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Przywrócenie w 1990 r. ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>24</sup> samorządowej gminy zapoczątkowało transformację ustrojową w zakresie wyko-

21. Zob.: K. Malak, *Typologia bezpieczeństwa*, dz. cyt.

22. W. Fehler, *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Warszawa 2009, s. 24.

23. P. Sarnecki, *Właściwość organów terenowych w sprawach porządku i bezpieczeństwa publicznego w nowej strukturze lokalnej władz publicznych*, [w:] J. Czapska (red.), W. Krupniarz (red.), *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, Warszawa 1999, s. 36.

24. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. nr 16 poz. 95; obecny tytuł ustawy: ustawa o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U z 2015 r., poz. 1515.

nywania administracji publicznej w Polsce i rozpoczęło stosunkowo dynamiczny proces zmian i reformę systemu administracyjnego, a samorząd terytorialny stał się integralnym ogniwem systemu władzy publicznej w państwie i zaczął być postrzegany jako element polityki porządku państwowego<sup>25</sup>. Zgodnie z Konstytucją RP z 2 kwietnia 1997 r.<sup>26</sup> (art. 16 ust. 2) samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, co jednoznacznie potwierdza formułę demokratycznego państwa prawnego.

Proces kształtowania samorządu dopełnił się z dniem 1 stycznia 1999 r., po wejściu w życie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa<sup>27</sup> i wprowadzeniu samorządowych powiatów<sup>28</sup>, stanowiących dopełnienie samorządu na poziomie lokalnym oraz województw<sup>29</sup> jako samorządu regionalnego. Podjęte wówczas przez ustawodawcę rozstrzygnięcia wyodrębniły część zadań ze szczebla centralnego, przypisując je samorządowym gminom, powiatom i województwom, co w bezpośredni sposób miało się przełożyć i wpłynąć na większą decyzyjność mieszkańców w kwestii rozwoju ich lokalnych społeczności.

Zgodnie z Konstytucją RP (art. 163) samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, jednocześnie precyzując, że: zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 163, ust. 1) i – jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa – ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych (art. 163, ust. 2).

---

25. E. Zieliński, *Założenia ustrojowe samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] B. Jastrzębski, *Edukacja samorządowa*, Olsztyn 1997, s. 28.

26. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78 poz. 483 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: Konstytucją RP.

27. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. nr 96, poz. 603.

28. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1445, zwana dalej w skrócie: ustawą o samorządzie powiatowym.

29. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity Dz. U. 2015 r., poz. 1392 zwana dalej w skrócie: ustawą o samorządzie województwa.

Zadania samorządu lokalnego precyzują ustawy<sup>30</sup>. Wśród zadań własnych znajdują się zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli<sup>31</sup>, których celem jest zaspokajanie zbiorowej potrzeby społeczności z zastrzeżeniem, że działania o charakterze ponadgminnym znajdują się w kompetencji powiatu. Uzupelnienie kompetencji gminy w przedmiotowej kwestii stanowią zadania z zakresu oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego<sup>32</sup>. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera jednak kompleksowej i pełnej regulacji określających właściwość gminy w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Pełny zakres uprawnień i kompetencji jest ustalany w oparciu o unormowania ustaw szczegółowych. Odpowiedzialność za wykonanie ustawowych zadań gminy i powiatu spoczywa na ich organach, przede wszystkim wykonawczych, a administrowanie bezpieczeństwem co do zasady obejmuje:

- powołanie/wskazanie właściwych organów;
- ustalenie i planowanie zadań w zakresie bezpieczeństwa;
- powierzenie tych zadań powołanym/wskazanym organom;
- wyposażenie organów w określone kompetencje w celu realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem;
- wykonanie powierzonych zadań<sup>33</sup>.

## Realizacja zadań z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na poziomie gminy

Organami gminy są rada i wójt (burmistrz, prezydent miasta)<sup>34</sup>. Kompetencje rady prowadzą się przede wszystkim do obszaru uchwałodawczo-kontrolnego. Z kolei wójt, jako organ monokratyczny, posiada szeroki zakres kompetencji wykonaw-

---

30. Art. 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

31. Art. 7 ust. 14 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 15 ustawy o samorządzie powiatowym.

32. Art. 7 ust. 14 ustawy o samorządzie gminnym.

33. E. Pierzchała, *Organizacja administracji bezpieczeństwa – wybrane zagadnienia*, (w:) A. Szecówka, J. Dzieńdziora, S. Musioł (red.), *Bezpieczeństwo we współczesnej społeczności lokalnej*, Racibórz 2008, s. 12.

34. Art. 11a ustawy o samorządzie gminnym.



czych. Jest odpowiedzialny przede wszystkim za zarządzanie i kierowanie bieżącymi sprawami gminy, a ponadto wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa oraz reprezentuje gminę na zewnątrz<sup>35</sup>. Nie istnieje jeden akt prawny regulujący całość działań organów samorządu gminnego w odniesieniu do spraw związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Katalog ich zadań i uprawnień w tym zakresie – poza ustawą o samorządzie gminnym oraz wybranymi odniesieniami w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>36</sup> – określają m.in.:

- ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej<sup>37</sup>,
- ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>38</sup>,
- ustawę z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>39</sup>,
- ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>40</sup>,
- ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>41</sup>.

Zasadniczo zaspokajanie zbiorowej potrzeby społeczności lokalnej polegającej na zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego przez samorząd gminny sprowadza się do pełnienia przez jego organy trzech zasadniczych funkcji: podejmowaniu rozstrzygnięć mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom, wykonywaniu ustaw i uchwał oraz podejmowaniu współpracy z innymi organami. Z uwagi na fakt, że podstawowym organem państwa powołanym do zapewnienia bezpieczeń-

---

35. Art. 30 ust. 1 i art. 31 ustawy o samorządzie gminnym.

36. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 525.

37. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 333, zwana dalej w skrócie: ustawą o stanie kłęski żywiolowej.

38. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1166, zwana dalej w skrócie: ustawą o zarządzaniu kryzysowym.

39. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 z późniejszymi zmianami.

40. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 355, zwana dalej w skrócie: ustawą o Policji.

41. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawa o strażach gminnych.

stwa i porządku publicznego jest Policja<sup>42</sup>, w praktyce współpraca ta zdaje się mieć dominujące znaczenie w przedmiotowej kwestii. Działalność gminy oraz Policji na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego opiera się na zasadzie współpracy, ponieważ ustawodawca nie wyposażył samorządu gminnego w jakiegokolwiek prawne narzędzia oraz instrumentu pozwalających na egzekwowanie od policji działań o charakterze lokalnym. Przede wszystkim opiera się ona na umożliwieniu gminie zawarcie porozumienia z właściwym komendantem powiatowym (miejskim) policji w zakresie przekazania środków finansowych na ponadnormatywne służby oraz nagrody dla policjantów właściwych miejscowo komend powiatowych (miejskich) i komisariatów, którzy realizują zadania z zakresu służby prewencyjnej<sup>43</sup>, a także z komendantem wojewódzkim policji w zakresie zwiększenia liczby etatów policyjnych w rewirach dzielnicowych i posterunkach na terenie gminy<sup>44</sup>. Rozwiązanie takie jest możliwe, wyłącznie wtedy, gdy gmina zapewni pokrycie kosztów utrzymania etatów Policji przez co najmniej pięciu lat, na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między organem powiatu lub gminy a właściwym komendantem wojewódzkim policji i zatwierdzonym przez komendanta głównego Policji. Termin obowiązywania porozumienia może być przedłużony na kolejnych co najmniej pięć lat<sup>45</sup>. Zgodnie z ustawą o Policji komendant powiatowy (miejski) policji może tworzyć rewiry dzielnicowych oraz posterunki policji. Kierownicy powyższych odpowiedzialni są za rozpoznawanie zagrożeń i przeciwdziałanie przyczynom ich powstawania; inicjowanie i organizowanie działań społeczności lokalnych mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz innym zjawiskom kryminogennym; wykonywanie czynności administracyjno-porządkowych oraz innych niecierpiących zwłoki czynności związanych z zawiadomieniem o przestępstwie i zabezpieczeniem miejsca zdarzenia<sup>46</sup>.

Współpraca i relacje samorządu gminnego z policją mają jeszcze szerszy aspekt, choć w bezpośredni sposób nie zawsze muszą przekładać się na wzrost bezpieczeństwa. Precyzując, są to uprawnienia o charakterze personalno-kontrolnym. Przede

---

42. Art. 1 ustawy o Policji.

43. Art. 13 ust. 4a ustawy o Policji.

44. Art. 13 ust. 4 ustawy o Policji.

45. Art. 13 ust. 4b ustawy o Policji.

46. Art. 8a ust. 3 ustawy o Policji.

wszystkim ustawodawca zobligował komendanta powiatowego (miejskiego) do zasięgnięcia opinii wójta odnośnie zwalniania czy mianowania kierownika rewiru oraz kierownika posterunku Policji<sup>47</sup> oraz zobowiązując komendantów Policji do składania wójtowi rocznych sprawozdań ze swojej działalności oraz informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego<sup>48</sup>. Na podstawie przedstawionych sprawozdań i informacji rada gminy może, w drodze uchwały, określić istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, a ponadto wójt może żądać od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>49</sup>. Uzpełnienie relacji na poziomie gmina – policja stanowią wspólnie podejmowane inicjatywy na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego, np. wspólne kampanie profilaktyczne, programy bezpieczeństwa, szkolenia czy wykłady.

Dla zapewnienia ochrony porządku publicznego na terenie gminy mogą być również tworzone samorządowe umundurowane formacja – straż gminne, co do zasady mające spełniać służebną rolę wobec społeczności lokalnej<sup>50</sup>. Straż jest tworzona przez radę gminy, po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego<sup>51</sup> i finansowania jest wyłącznie ze środków budżetowych gminy. Ten fakt niejednokrotnie w praktyce przesądza o ich funkcjonowaniu, ponieważ co do zasady na jej funkcjonowanie pozwolić sobie mogą wyłącznie duże i bogate gminy. W związku z wykonywaniem swoich zadań straż współpracuje z policją, a współpraca ta polega w szczególności na: stałej wymianie informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia, spokoju i porządku publicznego; zorganizowaniu systemu łączności Policji i straży, uwzględniającego lokalne potrzeby i możliwości oraz zapewniającego utrzymanie stałej łączności między jednostkami Policji i straży; koordy-

---

47. Art. 8a ust. 2 ustawy o Policji.

48. Art. 10 ust. 1 ustawy o Policji. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego sprawozdania i informacje składa się tym organom niezwłocznie na każde ich żądanie.

49. Art. 10 ust. 3 i art. 11 ust. 1 ustawy o Policji.

50. Art. 1 ustawy o strażach gminnych.

51. Art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o strażach gminnych.

nowaniu rozmieszczenia służb policyjnych i straży, z uwzględnieniem zagrożeń występujących na danym terenie; wspólnym prowadzeniu działań porządkowych w celu zapewnienia spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, a także w innych miejscach publicznych; organizowaniu wspólnych szkoleń oraz ćwiczeń policjantów i strażników gminnych (miejskich); wymianie informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych<sup>52</sup>. Nadzór nad działalnością straży sprawuje wójt oraz wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji<sup>53</sup>. Straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego<sup>54</sup> i założenia stanowić ma uzupełnienie systemu bezpieczeństwa obywateli<sup>55</sup>.

---

52. Art. 9 ust. 4 i 5 ustawy o strażach gminnych.

53. Art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o strażach gminnych.

54. Art. 10 ust. 1 ustawy o strażach gminnych. Do zadań tych należą w szczególności: ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych; czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym; kontrola publicznego transportu zbiorowego – w zakresie określonym w art. 45 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym; współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń; zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia; ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej; współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych; doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorznięcia w miejscu publicznym, znajdując się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażając życiu i zdrowiu innych osób; informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi; konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy (art. 11 ust. 1 u.st.g.).

55. Dyskusja nt. funkcjonowania straży gminnych trwa od wielu lat. Jako główny argument przeciwko jej funkcjonowaniu podnosi się podejmowanie przez straż działań w głównej mierze skoncentrowanych nad kontrolą ruchu drogowego. Zob. m.in. *Informacja o wynikach kontroli*

Kolejnym narzędziem, który ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terytorium gminy jest działalność uchwałodawcza organów gminy oraz wykonywanie zadań wynikających z ustaw. Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego rada gminy może wydawać przepisy porządkowe jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli. Za których naruszenie może być wymierzana grzywna. W przypadkach niecierpiących zwłoki przepisy porządkowe może również – w formie zarządzenia – wydać wójt<sup>56</sup>. Uprawnienie organów gminy dotyczy sytuacji, kiedy ewentualne rozstrzygnięcia nie są regulowane odrębnymi ustawami lub innymi przepisami powszechnie obowiązującymi.

Kompetencje organu wykonawczego gminy odnoszą się również do kwestii związanych z ochroną przeciwpożarową i przeciwpowodziową, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Wójt, jako organ wykonawczy gminy, zobligowany jest do przygotowania planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłoszenie i odwołanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego. Może również zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych, jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia<sup>57</sup>. Wójt jest również odpowiedzialny za bezpieczeństwo gminy w sytuacji ogłoszenia stanu klęski żywiołowej. W takim przypadku działa na zasadach określonych w odrębnych przepisach<sup>58</sup>. Kieruje działaniami mającymi na celu zahamowanie dalszego jego rozwoju i usuwanie jego skutków. Jednak jeśli stan taki został ogłoszony na terenie kilku gmin, wówczas odpowiedzialność za porządek publiczny spoczywa na staroście. W takiej sytuacji przysługuje mu również prawo wydawania poleceń organom jednostek pomocniczych i kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej z obszaru gminnego. Ponadto może także występować do władz innych jednostek organizacyjnych gminy o wykonanie

---

*funkcjonowania straży gminnych (miejskich)*, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Szczecinie, 2010, na: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,2617,vp,3299.pdf>, pobrano 20.09.2015 r.

56. Art. 40 i 41 ustawy o samorządzie gminnym. W przypadku wydania zarządzenia przez wójta, wymaga ono zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu rady gminy.

57. Art. 31a i 31b ustawy o samorządzie gminnym.

58. Art. 8 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

zadań, związanych z likwidacją zaistniałej sytuacji<sup>59</sup>, jak również ma prawo do wprowadzenia na terenie gminy ograniczeń wolności i praw człowieka, polegających głównie na zarządzeniu ewakuacji z zagrożonych miejsc, czy też zakazie organizowania imprez masowych<sup>60</sup>. Uprawnienia wójta w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego sprowadzają się również do podejmowania działań w sytuacji zarządzania kryzysowego. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym wójt kieruje bowiem działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń, jak również odpowiedzialnym jest za ochronę infrastruktury krytycznej<sup>61</sup>.

O dopełnienie uprawnień organów gminy w zakresie bezpieczeństwa stanowią ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach<sup>62</sup> oraz ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>63</sup>. Ustawy te mają z gruntu charakter prewencyjny i zapobiegawczy, poprzez wyposażenie organu w szczególnie uprawnienia w zakresie kontroli i prowadzenia zgromadzenia<sup>64</sup> oraz wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej<sup>65</sup>. Powyższe ustawy w zasadzie wyczerpują katalog uprawnień organów samorządu gminnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ich dopełnienie stanowią inne działania o charakterze profilaktycznych, np. w zakresie bezpiecznej przestrzeni, przeciwdziałania zjawiskom narkomanii, alkoholizmowi, wspierania programów walki z przemocą, dofinansowywania podmiotów bezpieczeństwa, które służyć mają zintegrowanemu rozwojowi społeczności lokalnych oraz budować atrakcyjną, bezpieczną gminę.

---

59. Art. 9 i 10 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

60. Art. 21 i 22 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

61. Art. 19 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

62. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach. Dz. U. z 2015 r., poz. 1485.

63. Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2139.

64. Art. 7-20 ustawy - Prawo o zgromadzeniach.

65. Art. 3 ust. 2 pkt. 18 i art. 24 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

## Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, że katalog narzędzi, które mogą być wykorzystywane przez organy gminy na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terytorium gminy wydaje się być szeroki. W praktyce jednak ich rola jest dość mocno ograniczona i sprowadza się do wykonywania ustaw oraz podejmowania działań – często w porozumieniu z lokalnymi społecznościami – stanowiących reakcję na określony problem lub zaistniałe zdarzenie.

Współcześnie, w dynamicznie zmieniającym się świecie i najbliższym otoczeniu bezpieczeństwo i porządek publiczny stały się elementarnym i podstawowym terminem decydującym o zachodzących relacjach na poziomie publicznym i jednostkowym. Na szczeblu lokalnym poczucie bezpieczeństwa mieszkańców gmin i powiatów, w połączeniu z brakiem realnych zagrożeń zewnętrznych oraz niski stopień przestępczości, stanowią niejednokrotnie jeden z podstawowych z czynników świadczących o rozwoju i atrakcyjności gmin, często branych pod uwagę przez inwestorów podejmujących strategiczne decyzje kapitałowe i nierzadko wprost przekładając bezpośrednio się ich rozwój i sukces.

## Streszczenie

### **Zadania organów samorządu gminnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego**

W obecnych czasach bezpieczeństwo stanowi jedną z elementarnych potrzeb człowieka. Współcześnie, w obliczu dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości i warunkach, przy wszechogarniającym społeczeństwa poczuciu niepewności, bezpieczeństwo stało się złożonym problemem, coraz częściej podejmowanym w rozważaniach, analizach i szeroko dyskutowaną na wielu płaszczyznach życia społeczno-polityczno-gospodarczego. Odpowiedzialność za bezpieczeństwo oraz porządek publiczny spoczywa na wielu organach państwa, w tym na jednostkach samorządu terytorialnego.

Artykuł przedstawia ustawowe zadania i sposoby działań podejmowanych przez organy samorządu gminnego na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze gminy.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, samorząd lokalny, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny

## Summary

### **The task of the municipal government authorities in terms of security and public order**

At the present time security is one of the basic human needs. Today, in the face of a dynamically changing reality and conditions, with an all-embracing public sense of insecurity, security has become a complex problem, increasingly undertaken in reflection, analysis and wide on many General levels of socio-economic and political life. Responsibility for security and public order is the responsibility of the many authorities of the Member State, including the units of local government.

The article presents the statutory tasks and ways of action taken by the authorities of the Municipal Government to ensure security and public order in the area.

**Keywords:** Territorial Government, local government, public security, public policy

## Bibliografia

- Dębski S., *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, [w:] S. Dębski, B. Górka-Winter, *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003.
- Falandysz L., *Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karnoadministracyjnym*, „Palestra” 1969, nr 2.
- Gołębiowski J., *Bezpieczeństwo Narodowe RP*, Warszawa 1999, nr 4.
- Fehler W., *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Warszawa 2009.
- *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania straży gminnych (miejskich)*, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Szczecinie, 2010, na: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,2617,vp,3299.pdf>, pobrano 20.09.2015 r.
- Koziej S., *Między piekłem a rajem: szare bezpieczeństwo na progu XXI w.*, Toruń 2006.
- Kubala W., *Porządek publiczny – analiza pojęcia*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1981, nr 3.
- Kuźniar R., Lachowski Z., *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*, Warszawa 2003.
- Malak K., *Bezpieczeństwo jako kategoria i zjawisko społeczne*, „Piotrkowskie Zeszyty Międzynarodowe” 2007, nr 2.



- Malak K., *Typologia bezpieczeństwa. Nowe wyzwania*, na: <http://stosunki-miedzynarodowe.pl/bezpieczenstwo/954-typologia-bezpieczenstwa-nowe-wyzwania>, pobrano 11.10.2015 r.
- Olejniczak-Szałowska E., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie powiatu. Zarys problemu*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009
- Pierzchała E., *Organizacja administracji bezpieczeństwa – wybrane zagadnienia*, [w:] A. Szczówka, J. Dzieńdziora, S. Musioł (red.), *Bezpieczeństwo we współczesnej społeczności lokalnej*, Racibórz 2008.
- Pływaczewski W., Kędzierski G., *Leksykon Policjny*, Szczytno 2001.
- Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010.
- Sarafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2011.
- Sarnecki P., *Właściwość organów terenowych w sprawach porządku i bezpieczeństwa publicznego w nowej strukturze lokalnej władz publicznych*, [w:] J. Czapska (red.), W. Krupniarz (red.), *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, Warszawa 1999.
- Sienkiewicz-Małjurek K., Niczyporuk Z.T., *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Gliwice 2010.
- *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1994, tom I.
- Zieliński E., *Założenia ustrojowe samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] B. Jastrzębski (red.), *Edukacja samorządowa*, Olsztyn 1997.
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 1999.

## Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78 poz. 483 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach. Dz. U. z 2015 r., poz. 1485.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 525.

- Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2139.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1166.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 333.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. nr 96, poz. 603.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1445.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity Dz. U. 2015 r., poz. 1392.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 355.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. nr 16 poz. 95; obecny tytuł ustawy: ustawa o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U z 2015 r., poz. 1515.

# Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie.

## Część II. Rola komendanta powiatowego policji i podległej mu komendy powiatowej policji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie

*Jacek Cheda*<sup>1</sup>

### Wprowadzenie

Od momentu transformacji ustrojowej w Polsce nastąpił wzrost i rozwój przestępczości, który spowodował również zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie naszego kraju. Otwarcie na świat spowodowało pojawienie się nowych nieznanych dotąd form przestępczości, związanych z rozrastaniem się świata przestępczego, penetrowaniem gospodarki i innych dziedzin życia przez organizacje przestępcze<sup>2</sup>. W Polsce, podobnie, jak i we wszystkich państwach, istnieją specjalne organy powoływane do ochrony bezpieczeństwa publicznego czy porządku publicznego. W Polsce od 1990 r. funkcję tę spełnia przede wszystkim policja, ale także Agencja Wywiadu i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, nad którymi nadzór sprawuje odpowiedni minister<sup>3</sup>. Zasadniczym narzędziem państwa służącym do przeciwdziałania występowaniu zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także właściwego reagowania na już poczynione naruszenia w tym zakresie, są wyodrębnione formacje czy to w postaci policji<sup>4</sup>, czy też dodatkowo w postaci wyspecjalizowanych sił porządkowych, o bardzo jednak podobnych uprawnieniach na swoim odcinku działania<sup>5</sup>.

---

1. Dr Jacek Cheda, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.

2. L. Miller, *Rozmowy o Polsce, Biuro klubu parlamentarnego Sojuszu lewicy demokratycznej*, Warszawa 1999, s. 53.

3. [www.przestepczoscorganizowana.pl](http://www.przestepczoscorganizowana.pl), dostęp dnia 30.04.2014 r.

4. M. Chmaj, W. Sokół W. (red.), *Mala encyklopedia wiedzy politycznej*, Toruń 2003, s. 217.

5. J. Widacki (red.), *Ustrój i organizacja policji w Polsce*, cz. 1, Warszawa-Kraków 1998, s. 18.

Należy jednak podkreślić, że kluczową pozycję w tym systemie zajmuje policja. W polskim prawie pojęcie policja występuje w dwóch znaczeniach: materialnym i formalnym. W znaczeniu formalnym chodzi o tak nazwane w ustawie organy, natomiast przez znaczenie materialne rozumiemy organy zajmujące się ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, zapewnieniem spokoju i ładu publicznego, ochroną życia, zdrowia i mienia, ochroną przed wszystkimi zagrożeniami, na przykład w sytuacji wystąpienie klęsk żywiołowych, katastrof, awarii urządzeń i innych zdarzeń, bez względu na to, jak ustawodawca nazwał dany organ powołany do ochrony tych wartości<sup>6</sup>. Organizację oraz zadania policji określa ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>7</sup>. Zapisano w niej, że policja jest *umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego*<sup>8</sup>. Należy również wspomnieć, że w/w ustawa była jedną z pierwszych obszernych ustaw przyjętych z początkiem reform demokratycznych. Ustawę o Policji można podzielić na trzy części. W pierwszej znajdziemy informacje dotyczące celów, zadań i organizacji pracy policji, druga część obejmuje zasady służby w policji, natomiast trzecia poświęcona została przepisom zawartym w ustawie, które są związane z udziałem Polski w UE.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest ukazanie roli, jaką w ich realizacji zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie odgrywa komendant powiatowy policji i podległa mu komenda powiatowa policji.

## Ogólna charakterystyka zadań policji

Ogólny charakter zadań policji określony został we wspomnianym powyżej art. 1 ust. 1 ustawy o Policji, przy czym treść tego artykułu wskazuje na brak możliwości dokładnego określenia granic tych zadań. Zgodnie z tym artykułem, policja jest formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi

- 
6. A. Letkiewicz, D. Mocarska, *Policja w systemie bezpieczeństwa narodowego*, [w:] R. Jakubczak (red.), J. Marczak, *Bezpieczeństwo narodowe polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Warszawa 2011, s. 421.
  7. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji, tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. nr 287, poz. 1687 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o Policji.
  8. Art. 1 ust. 1 ustawy o Policji.

oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Użyte tu sformułowania nie są możliwe do dokładnego zdefiniowania. Już samo określenie „służąca społeczeństwu” wskazuje na służebną rolę tej formacji wobec społeczeństwa jako ogółu oraz każdej jednostki. Wymogi społeczeństwa ulegają zmianie, wzrastają, pojawiają się nowe, zmieniać się więc będzie i zakres zadań policji. Językowa wykładnia art. 1 ust. 1 wskazuje, że ta służebna rola policji wobec społeczeństwa nie ogranicza się tylko do ochrony bezpieczeństwa ludzi. Przepis mówi wyraźnie: *służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa*<sup>9</sup>. Zatem zakres zadań policji wykracza, w odniesieniu do jej roli wobec społeczeństwa, poza ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z tego wynika, że każda sprawa, która służy społeczeństwu winna leżeć w zakresie policji. Dlatego też przyjęć należy, że wolą ustawodawcy było podkreślenie roli policji w państwie<sup>10</sup>.

Pamiętać także należy, że policja realizuje także zadania wynikające z umów i porozumień międzynarodowych, na zasadach i w zakresie w nich określonych. Ustawodawca zastrzega tu, że są to zadania podstawowe, czyli że jest to katalog otwarty, o czym już wspomniałem. Z wyliczenia tego wynika jednoznacznie, że właściwie nie jest możliwe przedstawienie sytuacji, w których policja nie mogłaby podjąć działań - o ile działania te ukierunkowane są na ochronę i utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>11</sup>. Zatem należy stwierdzić, że zadania policji są bardzo rozległe. Trzeba przy tym zauważyć, że zastosowane w ustawie wyliczenie nie jest zbyt przejrzyste i konsekwentne. Niektóre z zadań krzyżują się z sobą, czy wręcz nakładają się na siebie, przez co naruszona została wewnętrzna spójność i logika takiego podziału<sup>12</sup>.

## Zadania i kompetencje komendanta powiatowego policji

Komendant powiatowy policji podejmuje decyzje w sprawach: tworzenia, likwidacji lub przekształcenia komórek w komendzie powiatowej policji, tworzenia lub likwidacji komisariatu policji, tworzenia, likwidacji lub przekształcenia komórek

---

9. S. Płowucha, *Zagadnienia prawne organizacji i funkcjonowania Policji*, Szczytno 1995, s. 87.

10. W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2004, s. 114-115.

11. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 2012, s. 123-125.

12. S. Płowucha, *Zagadnienia ...*, s. 18.

w komisariacie policji. Współdziała i współpracuje ściśle z organami samorządu powiatowego oraz samorządami gmin na obszarze działania komendy powiatowej policji, w zakresie określonym w ustawach. Ponadto nadzoruje:

1. Komórki organizacyjne:

- stanowisko samodzielne do spraw kadr i szkolenia i prezydialnych
- zespół finansów i zaopatrzenia
- zespół łączności i informatyki
- stanowisko samodzielne do spraw ochrony informacji niejawnych
- kancelarię tajną

2. Policjantów pełniących służbę na stanowiskach:

- zastępców komendanta powiatowego
- komendanta komisariatu policji
- kierownika posterunku policji<sup>13</sup>.

Komendant powiatowy policji zobowiązany jest do składania rocznego sprawozdania ze swojej działalności, a także do informowania o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego radzie powiatu i radom gmin. Jest także odpowiedzialny za realizację podstawowych zadań policji określonych w ustawie, a realizując te zadania współpracuje z:

- kierownikami powiatowego organu rządowej administracji ogólnej
- samorządu terytorialnego,
- prokuratorem rejonowym i prezesem sądu rejonowego,
- komendantami powiatowymi jednostek policji w województwie,
- komendantem powiatowym Państwowej Straży Pożarnej<sup>14</sup>.

Dodatkowe zadania nałożone zostały na komendanta powiatowego policji na podstawie ustaw szczegółowych. Na uwagę zasługują przede wszystkim przepisy dwóch ustaw: ustawy z dnia 20 czerwca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>15</sup> oraz ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia<sup>16</sup>. Cykliczne

---

13. W. Kotowski, *Komentarz do ustawy o Policji*, Warszawa 2012, s. 167, 183.

14. Art. 6c i n. ustawy o Policji.

15. Ustawa z dnia 20 czerwca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz. U. nr 62, poz. 504 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych.

16. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, Dz. U. nr 114, poz. 740 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o ochronie osób i mienia.

i okazjonalne imprezy masowe o charakterze rozrywkowym oraz sportowym są poważnym zagrożeniem bezpieczeństwa porządku publicznego. Policja, której jednym z podstawowych zadań jest reagowanie na sytuacje mogące powodować zagrożenie życia i zdrowia obywateli, dąży do wypracowania takich mechanizmów działania, które będą skuteczne w utrzymaniu porządku publicznego<sup>17</sup>. Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych reguluje zasady i tryb wydawania zezwoleń na przeprowadzenie imprezy oraz zasady odpowiedzialności organizatorów za szkody wyrządzone w związku z organizowaniem imprezy masowej. Ponadto określa ona zasady gromadzenia i przetwarzania informacji w zakresie bezpieczeństwa imprez oraz precyzuje określenia dotyczące imprez masowych. Bezpieczeństwo imprezy masowej obejmuje spełnienie przez organizatora wymogów w zakresie: zapewnienia bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w imprezie; ochrony porządku publicznego; zabezpieczenia pod względem medycznym; zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych wraz ze służącymi tym obiektom instalacjami i urządzeniami technicznymi, w szczególności przeciwpożarowymi i sanitarnymi<sup>18</sup>.

Na podstawie przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych organizator imprezy może zawrzeć z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) porozumienie o odpłatnym udziale policji w zabezpieczeniu podczas przeprowadzania imprezy masowej, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z kolei służby porządkowe zabezpieczające imprezę przekazują policji osoby zatrzymane, stwarzające bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego a także chronionego mienia. Jeżeli natomiast działania służb porządkowych organizatora imprez masowych są nieskuteczne wówczas organizator lub kierownik do spraw bezpieczeństwa w imieniu organizatora występuje o pomoc do policji. Ponadto organizator zobowiązany jest do dołączenia do wniosku o wydanie zezwolenia na zorganizowanie imprezy masowej opinii właściwego komendanta powiatowego policji. Opinia ta powinna zawierać informacje o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy oraz przewidywanych przez policję zagrożeń.

---

17. M. Batóg, I. Charko, K. Nowicki, *Zadania Policji w sytuacjach kryzysowych*, Słupsk 2012, s. 46.

18. Art. 5 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

Z kolei ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia<sup>19</sup> określa obszary, obiekty i urządzenia podlegające obowiązkowej ochronie oraz zasady tworzenia i funkcjonowania wewnętrznych służb ochrony. Określa również zasady prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, a także nadzór nad funkcjonowaniem ochrony osób i mienia. Ustawa o ochronie osób i mienia wyraźnie stanowi, że wewnętrzne służby ochrony, zajmujące się ochroną osób i mienia, współpracują z policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi<sup>20</sup>. Ze względu na charakter podejmowanych działań na pierwszy plan wysuwa się współdziałanie z policją.

Komendant powiatowy realizuje przy pomocy komendy powiatowej na obszarze zadania policji w zakresie ochrony oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego określone w ustawach i przepisach wykonawczych wydanych na ich podstawie.

Pamiętać także należy, że komendant powiatowy policji zobowiązany jest do współdziałania ze strażami miejskimi. Straże gminne utworzone zostały na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>21</sup>. Straż gminna, zgodnie z ustawą, jest samorządową umundurowaną formacją utworzoną jedynie w celu ochrony porządku publicznego na terenie gminy. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy, straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli. Tworzona jest na podstawie uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii komendanta wojewódzkiego policji. Taka regulacja daje gminie pełną swobodę w ocenie potrzeby utworzenia straży gminnej, gdyż opinia komendanta wojewódzkiego policji, nawet negatywna, nie jest wiążąca. Rozwiązanie straży następuje po powiadomieniu właściwego komendanta wojewódzkiego policji. Strażą kieruje komendant, którego przełożonym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Zadania z zakresu porządku publicznego na terenie gminy, przekazane do wykonywania przez straż gminną (miejską), wynikają z ustaw i aktów prawa miej-

---

19. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, Dz. U. nr 114, poz. 740 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o ochronie osób i mienia.

20. Art. 12 ustawy o ochronie osób i mienia.

21. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. nr 123, poz. 779 z późniejszymi zmianami.



scowego. Policja współpracuje ze strażami w zakresie realizacji ich ustawowych zadań. Szczegółowe formy i sposoby współpracy właściwych terytorialnie jednostek policji i straży określone zostają w porozumieniu zawartym pomiędzy właściwym terytorialnie komendantem policji a wójtem, burmistrzem (prezydentem miasta).

## Miejsce komendanta powiatowego policji w strukturze policji

Policja utworzona została na bazie istniejących wcześniej struktur Milicji Obywatelskiej i Służby Bezpieczeństwa. Artykuł 1 ust. 1 ustawy o Policji, w pierwotnym brzmieniu, stanowił, że *tworzy się policję, jako umundurowaną i uzbrojoną formację przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego*. Kolejne zmiany ustawy wprowadziły nowe elementy do tej definicji, ostatecznie stanowiąc, że *tworzy się policję jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego*. Jakkolwiek wydawać by się mogło, że jest to zmiana kosmetyczna, to jednak analiza użytych tu sformułowań ma głębszą wymowę przy ocenie zakresu zadań policji<sup>22</sup>.

Policja składa się z następujących rodzajów służb: kryminalnej, śledczej, prewencyjnej oraz wspomagającej działalność policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. W skład policji wchodzi policja sądowa. Szczegółowy zakres zadań i zasady organizacji policji sądowej określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw sprawiedliwości (art. 4 ust 1 i 2 ustawy o Policji). Organizacja policji jest przystosowana do ogólnego trójszczeblowego podziału terytorialnego państwa. Utworzone zostały odpowiednie jednostki policji na wszystkich szczeblach: na centralnym działa komendant główny, wojewódzkim – komendant wojewódzki, powiatowym – komendant powiatowy, a na szczeblu gminy (miasta) – komendant komisariatu. Ustawa ponadto daje możliwość powołania właściwych organów dla mniejszych jednostek rewirów dzielnicowych. Pamiętać jednak należy, że podział terytorialny państwa nie jest jedynym układem, na którym opiera się struktura

---

22. A.. Babiński, P. Bogdalski (red.), *Policja w strukturach administracji publicznej, materiały po-seminaryjne*, Szczytno 2011, s. 38.

organizacyjna policji. Wynika ona także z ustawowych zadań dotyczących ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>23</sup>. Najważniejszym organem w strukturze policji jest Komendant Główny Policji (w skrócie: KGP). Na mocy przepisów ustawy o Policji wskazany jest on jako *centralny organ administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego*, nad którym nadzór sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Do głównych kompetencji KGP należą:

- szczegółowe zasady organizacji i zakres działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji;
- metody i formy wykonywania zadań przez poszczególne służby policyjne, w zakresie nieobjętym innymi przepisami wydanymi na podstawie ustawy;
- programy szkoleń zawodowych policjantów;
- zakres oraz szczegółowe warunki, tryb przeprowadzania oraz zasady oceniania testu sprawności fizycznej policjantów;
- szczegółowe zasady szkolenia zwierząt wykorzystywanych do realizacji zadań policji, a także normy ich wyżywienia;
- szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby, po konsultacji z Państwową Inspekcją Pracy;
- zasady etyki zawodowej policjantów, po zasięgnięciu opinii związku zawodowego policjantów .

Kolejnym organem w strukturze organizacyjnej policji jest komendant wojewódzki policji, który powoływany jest przez ministra właściwego ds. wewnętrznych, na wniosek KGP. Stoi on na czele komendy wojewódzkiej policji, która funkcjonuje na terenie danego województwa. Na tym poziomie w strukturach policji występują komórki dochodzeniowo – śledcza, kryminalna, laboratorium kryminalistyczne, komórka techniki operacyjnej oraz komórka postępowań administracyjnych. Należy zauważyć również, iż pomimo 16 województw wyróżniamy 17 wojewódzkich komend policji. Dodatkową komendą jest Komenda Stołeczna Policji, która ma charakter komendy wojewódzkiej.

Komendant wojewódzki policji jest przełożonym policjantów na terenie swojego działania, czyli na terenie województwa. Do podstawowych kompetencji kome-

---

23. A. Misiuk, *Historia policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008, s. 196.

danta wojewódzkiego policji należy podejmowanie decyzji w sprawach: tworzenia, likwidacji oraz przekształcania komórek w komendzie wojewódzkiej policji, tworzenia lub likwidacji komisariatu specjalistycznego policji w porozumieniu z Komendantem Głównym Policji oraz przekształcenia jego struktury organizacyjnej i etatowej, a także ustalania struktury organizacyjnej i etatowej ośrodka szkolenia policji, z zachowaniem liczby etatów policyjnych przyznanych przez Komendanta Głównego Policji<sup>24</sup>.

Na kolejnym szczeblu organizacji policji występuje komendant powiatowy policji, który jest przełożonym wszystkich policjantów pracujących na obszarze działania komendy, także tych podlegających poszczególnym komendantom komisariatów policji. Komendanta powiatowego powołuje komendant wojewódzki policji po zaciągnięciu opinii starosty. Jest to jednak odmienne uregulowanie w stosunku do Art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>25</sup>, który stanowi, że starosta, sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży, powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy nie stanowią inaczej. W tym wypadku ustawa o Policji jest właśnie tymi przepisami szczególnymi<sup>26</sup>. Komendant powiatowy policji stoi na czele komendy powiatowej policji, która działa na terenie danego powiatu. W ramach komendy powiatowej policji funkcjonują wydziały prewencji, dochodzeniowo-śledczy i kryminalny. Ponadto wyróżniamy komórkę odpowiedzialną za bezpieczeństwo w ruchu drogowym oraz wydział policji sądowej, ds. walki z przestępczością gospodarczą, komórki finansowe, ds. ochrony informacji niejawnych, rzecznik prasowy, radca ds. prawnych, księgowy i dział kadr. Komendant powiatowy policji może na terenie gmin, które znajdują się w granicach danego powiatu utworzyć komisariaty policji, na czele których stoi komendant komisariatu policji powoływany przez komendanta powiatowego policji po zaciągnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta czy burmistrz (art. 6g ustawy o Policji). Praktyką

---

24. W. Kotowski, *Komentarz ...*, s. 166.

25. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o samorządzie powiatowym.

26. S. Pieprzny, *Policja organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007, s. 45.

jest tworzenie komisariatów obejmujących zasięgiem obszar kilku gmin, o czym bardzo często przesądzają względy finansowe.

Jednym z charakterystycznych elementów struktury komisariatu policji jest dzielnicowy, który jest jednostką samodzielną, odpowiadającą za bezpieczeństwo mieszkańców na danym obszarze. Na mocy art. 8a. ust. 1 ustawy o Policji komendant powiatowy (miejski) policji może tworzyć rewiry dzielnicowych oraz posterunki Policji na zasadach określonych przez Komendanta Głównego Policji. Ich powstanie, w obecnej sytuacji finansowej państwa, uzależnione jest w dużej mierze od środków pieniężnych i możliwości logistycznych<sup>27</sup>. Kierownika rewiru oraz kierownika posterunku policji mianuje i zwalnia ze stanowiska komendant powiatowy (miejski) policji, po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), chyba że do wyrażenia opinii w tej sprawie upoważniony został organ wykonawczy jednostki pomocniczej gminy. Do zadań kierownika rewiru oraz kierownika posterunku policji należy w szczególności: rozpoznawanie zagrożeń i przeciwdziałanie przyczynom ich powstawania; inicjowanie i organizowanie działań społeczności lokalnych mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz innym zjawiskom kryminogennym; wykonywanie czynności administracyjno-porządkowych oraz innych niecierpiących zwłoki czynności związanych z zawiadomieniem o przestępstwie i zabezpieczeniem miejsca zdarzenia (art. 8a ust. 3 ustawy o Policji).

## Komendant powiatowy policji w strukturze administracji zespolonej

Jedną z zasad wprowadzonej z dniem 1 stycznia 1999 r. reformy administracji publicznej było ustanowienie odpowiedzialności za rezultat działania całej administracji określonego stopnia podziału terytorialnego, w tym również służb, inspekcji i straży. Odpowiedzialność taka przypisana została na stopniu województwa wojewodzie, a w powiecie - staroście. Organy rządowej administracji zespolonej w województwie wykonują swoje zadania i kompetencje przy pomocy urzędu wojewódzkiego chyba, że odrębne ustawy stanowią inaczej. Zasada ta określa or-

---

27. B. Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, Zeszyty Naukowe WSEI, seria: Administracja, 2(1/2012), s. 242-243.

ganizacyjny system powiązania kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży. Szczegółową organizację rządowej administracji zespolonej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego. Do obsługi zadań organów rządowej administracji zespolonej nie posiadających własnego aparatu pomocniczego tworzy się w urzędzie wojewódzkim wydzielone komórki organizacyjne. Statut określa m.in. nazwy stanowisk kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży oraz nazwy jednostek będących aparatem pomocniczym tych kierowników i ich zakresy działania<sup>28</sup>.

Na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży<sup>29</sup>. Dokonując analizy stopnia zespolenia kompetencyjnego policji na szczeblu powiatu, należy wskazać na kategorie kierowników jednostek zaliczanych do powiatowych służb, inspekcji i straży. Są to: komendant powiatowy policji; komendant powiatowy Państwowej Straży Pożarnej; powiatowy inspektor budowlany; państwowy powiatowy inspektor sanitarny. W najmniejszym stopniu zespolona jest policja i Państwowa Straż Pożarna. Decydujące kompetencje co do powołania kierowników tych służb posiadają komendanci wojewódzcy, natomiast co do pozostałych służb – starosta. W praktyce na tym tle pojawiają się konflikty, gdyż występuje tu zjawisko „konkurencji kompetencji”<sup>30</sup>. Pamiętać także należy, że więzi pomiędzy starostą a komendantem powiatowym policji nie są tak silne, jak w przypadku innych podmiotów działających w ramach administracji zespolonej w powiecie.

W powiecie organy zespolone działają we własnym imieniu, zaś kompetencje organów powiatowych wobec organów zespolonych są ściśle określone przez ustawy. Nie istnieje tu także prawna możliwość zawarcia porozumienia między starostą a kierownikami tych służb w sprawie przejścia przez starostę ich zadań i kompetencji. Nie jest też możliwe rozpatrywanie przez starostę odwołań od decyzji wydawanych przez kierowników tych jednostek, gdyż zgodnie z art. 6a ustawy o Policji – w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z wyko-

---

28. J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 82-83.

29. E. Moczuk, *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009, s. 49.

30. M. Mączyński, P. Sarnecki, J. Widacki, J. Wójcikiewicz, *Ustrój i organizacja policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa – Kraków 2008, s. 99-102.

nywaniem zadań i kompetencji policji, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, organem właściwym jest komendant powiatowy (miejski) policji, a na obszarze m.st. Warszawy - komendant rejonowy policji. Organem wyższego stopnia w stosunku do komendanta powiatowego jest komendant wojewódzki policji, w stosunku do komendanta rejonowego Komendant Stołeczny Policji, a w stosunku do komendanta wojewódzkiego Komendant Główny Policji. Warto pamiętać, że art. 6a ust. 1 ustawy o Policji określa domniemanie właściwości komendanta powiatowego w postępowaniu administracyjnym, co oznacza, że jeżeli ustawy nie wskazują innego organu, właściwym jest komendant powiatowy (miejski) Policji (komendant rejonowy na obszarze m.st. Warszawy).

W stosunku zatem do organów powiatowych policji starosta jest zwierzchnikiem, ale nie jest to zwierzchnictwo służbowe z uwagi na odmienną regulację zawartą w przepisach szczególnych<sup>31</sup> Do uprawnień starosty w stosunku do policji należy: zatwierdzanie programów działania; uzgadnianie wspólnych działań tych jednostek na obszarze powiatu; w sytuacjach szczególnych kierowanie wspólnymi działaniami tych jednostek; zlecanie w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenia kontroli. Starosta wydaje jedynie opinię co do kandydatury na stanowisko komendanta powiatowego. Komenda powiatowa policji stanowi odrębną jednostkę organizacyjną, niebędącą - jak inne jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników służb, inspekcji i straży - powiatową jednostką budżetową<sup>32</sup>. W uzupełnieniu należy dodać, że w stosunku do komendantów powiatowych starosta ma tylko kompetencje opiniodawcze, a także ogólne, wskazane w art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, przy czym nie dotyczy to w tym przypadku uprawnienia do powoływania i odwoływania kierowników jednostek zespolonych. W tym zakresie występowała rozbieżność kompetencyjna między przepisami ustrojowymi a regulacją zawartą w ustawach szczególnych<sup>33</sup>. Ta rozbieżność została usunięta przez ustawodawcę w wyniku zmiany ustawy o samorządzie powiatowym ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. poprzez zastrzeżenie, że starosta powołuje i odwołuje

---

31. Tamże, s. 51.

32. M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 675.

33. S. Pieprzny, *Przestępczość zorganizowana w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania” 1999, nr 5, s. 26.

kierowników jednostek zespolonych, *jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej*. Takie szczególne przepisy zawiera właśnie ustawa o Policji<sup>34</sup>.

Pamiętać należy również, że w skład tworzonych na stopniu powiatowym komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego wchodzi nie tylko starosta, osoby powoływane przez starostę i radę powiatu, ale także dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, a w przypadku m.st. Warszawy – delegowanych przez Komendanta Stołecznego Policji. W myśl art. 38b ustawy o Policji, że przewodniczący komisji, w celu wykonania zadań komisji, może żądać od policji oraz innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, dokumentów i informacji o ich pracy, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych<sup>35</sup>.

W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego, sprawozdania i informacje składane są tym organom niezwłocznie na każde ich żądanie (art. 10). Komendant Stołeczny Policji sprawozdania takie i informacje składa Wojewodzie Mazowieckiemu oraz, w zakresie dotyczącym działalności Policji na obszarze m.st. Warszawy, Prezydentowi m.st. Warszawy i Radzie m.st. Warszawy. Komendanci rejonowi nie składają odrębnych sprawozdań<sup>36</sup>.

## Podsumowanie

Reasumując, należy stwierdzić, że policja jest podstawową instytucją, powołaną do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie. Analiza przedstawiona w artykule wykazała, że zakres zadań policji jest bardzo szeroki, ale w pełni umożliwia podejmowanie skutecznych działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zadania te wynikają z ustawy o Policji i wielu innych ustaw szczegółowych. Należy jednak zgodzić się z poglądem, że zastosowane w ustawie o Policji wyliczenie nie jest zbyt przejrzyste i konsekwentne. Niektóre

---

34. Tamże.

35. W. Kotowski, *Ustawa ...*, s. 420.

36. W. Kotowski, *Ustawa ...*, s. 223.

z zadań krzyżują się z sobą, czy wręcz nakładają się na siebie, przez co naruszona została wewnętrzna spójność i logika takiego podziału<sup>37</sup>. Przemieszanemu uległy zwłaszcza cele i podstawowe zadania policji ze środkami służącymi ich realizacji. Przedstawione powyżej rozwiązania prawne, przyjęte w związku z reformą ustrojową państwa, wskazują jednoznacznie na zmiany w funkcjonowaniu organów policji na stopniu powiatowym. Szczególnie ważne są te działania, które podejmowane są przez policję najbliższej obywateli, bo one dają obywatelom poczucie bezpieczeństwa. Dlatego tak duże znaczenie należy przypisywać funkcjonowaniu komisariatów policji i rewirów dzielnicowych. Ważnym jest, aby brak środków finansowych nie stał na drodze ich tworzenia. Istotnym jest w tym przypadku ścisła współpraca z organami samorządu, szczególnie gminnego. Funkcjonariusze policji na co dzień stoją na straży bezpieczeństwa mieszkańców. Ich uprawnienia są dość szerokie i w pełni gwarantują skuteczność działania, także jeśli chodzi o przysługujące im uprawnienia do użycia środków przymusu. Po dokonaniu analizy funkcjonowania policji na szczeblu powiatowym należy zauważyć, że spełnia ona dobrze swoją rolę także we współpracy z innymi organami. Czytelne są także zasady komendanta powiatowego policji w ramach zespolecia go ze starostą.

## Streszczenie

### **Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie. Część II. Rola komendanta powiatowego policji i podległej mu komendy powiatowej policji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie**

Niniejsze opracowanie, będące drugim z cyklu trzech artykułów, poświęcone jest roli komendanta powiatowego policji i podległej mu komendy powiatowej policji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie. Autor przedstawił w nim krótki rys historyczny policji w Polsce. Następnie dokonał ogólnej charakterystyki zadań policji oraz szczegółowych zadań komendanta powiatowego policji. Omówił miejsce komendanta powiatowego policji w strukturze policji i administracji zespolonej. W podsumowaniu dokonał próby oceny roli komendanta powiatowego policji w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze powiatu.

---

37. S. Płowucha, *Zagadnienia prawne organizacji i funkcjonowania Policji*, Szczytno 1995, s. 18.



**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo i porządek publiczny, policja, zadania, powiat, komendant powiatowy policji

## Summary

**Ensuring public safety and order in the district. Part II. The role of the commander of the county police and subordinated command of the district police in ensuring public safety and order in the district**

This study, which is the second in a series of three articles devoted to the role of commander of the county police and subordinated command of the district police in ensuring public safety and order in the district. The author presented in the brief history of the police in Poland. He then made a general description of the tasks of the police and the specific tasks of the commander of the district police. He discussed the place of the district police commander of the police structure and administration complex. In summary he made attempts to assess the role of commander of the district police in ensuring security and public order in the area of the county.

**Keywords:** security and public order, the police, tasks, district, commander of the county police

## Bibliografia

- Babiński A., Bogdalski P. (red.), *Policja w strukturach administracji publicznej, materiały poseminaryjne*, Szczytno 2011.
- Batóg M., Charko I., Nowicki K., *Zadania Policji w sytuacjach kryzysowych*, Słupsk 2012.
- Bonisławska B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, Zeszyty Naukowe WSEI, seria: Administracja, 2(1/2012).
- Chmaj M., Sokół W. (red.), *Mała encyklopedia wiedzy politycznej*, Toruń 2003.
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.
- Kotowski W., *Komentarz do ustawy o Policji*, Warszawa 2012.
- Kotowski W., *Ustawa o Policji. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2004.
- Letkiewicz A., Mocarska D., *Policja w systemie bezpieczeństwa narodowego*, [w:] R. Jakubczak (red.), J. Marczak, *Bezpieczeństwo narodowe polski w XXI wieku. Wyznania i strategie*, Warszawa 2011.

- Mączyński M., Sarnecki P., Widacki J., Wójcikiewicz J., *Ustrój i organizacja policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa – Kraków 2008.
- Miller L., *Rozmowy o Polsce, Biuro klubu parlamentarnego Sojusz lewicy demokratycznej*, Warszawa 1999.
- Misiuk A., *Historia policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008.
- Moczuk E., *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009.
- Niewiadomski Z., Cieślak Z., Lipowicz I., *Prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 2012.
- Pieprzny S., *Policja organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007.
- Pieprzny S., *Przestępczość zorganizowana w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania” 1999, nr 5.
- Płowucha S., *Zagadnienia prawne organizacji i funkcjonowania Policji*, Szczytno 1995.
- Widacki J. (red.), *Ustrój i organizacja policji w Polsce*, cz. 1, Warszawa – Kraków 1998.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- [www.przestepczoscorganizowana.pl](http://www.przestepczoscorganizowana.pl), dostęp dnia 30.04.2014 r.

## Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 20 czerwca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz. U. nr 62, poz. 504 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., nr. 142, poz. 1592 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. nr 123, poz. 779 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, Dz. U. nr 114, poz. 740 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji, tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. nr 287, poz. 1687 z późniejszymi zmianami.

## **RECENZJE**



**Recenzja książki: Konrad Walczuk, Martin Bożek, *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania organizacji i funkcjonowania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, Wydawnictwo Diecezji Siedleckiej UNITAS, Siedlce 2015, ss. 265.**

*Tomasz Dąbrowski*<sup>1</sup>

W dniu 13 listopada 2015 r. po serii najbardziej krwawych zamachów w historii Francji w Paryżu życie straciło 129 osób – a 360 osób zostało rannych w tym ciężko około stu. Służby specjalne wielu krajach zrozumiały, że nie są w stanie zagwarantować i wyeliminować wszystkich zagrożeń dla funkcjonowaniu ich ojczyzn. Mieszkańcy wielu miast świata zaczęli się obawiać o swoje życie. Państwo islamskie poprzez zamachy zyskało przewagę psychologiczną udowadniając, że w globalnym świecie nie ma *de facto* naprawdę bezpiecznego miejsca. W Polsce wiele osób zaczęło się zastanawiać jak sprawnie i skutecznie funkcjonują służby specjalne. W ten dyskurs doskonale się wpisuje monografia *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania organizacji i funkcjonowania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* autorstwa dra Konrada Walczuka i dra Martina Bożka, badaczy naukowych specjalizujących się w zagadnieniach statusu prawnego służb specjalnych, a także bezpieczeństwa i porządku publicznego. O merytorycznym przygotowaniu autorów niech zaświadczy fakt, że pracę naukową łączą oni z praktyką.

Konstrukcja pracy jest przejrzysta i spójna. Recenzowana monografia obejmuje 264 stron i składa się z sześciu rozdziałów merytorycznych oraz zawiera wykaz skrótów, słowo od autorów, wstęp, zakończenie i bibliografię.

Z części przedwstępnej (od autorów) czytelnik dowiaduje się, że asumpt do napisania książki dała autorom bardzo dobra recepcja poprzedzającej ją pozycji książkowej pt.: *Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – organizacja i funkcjonowanie*

---

1. Dr nauk prawnych Tomasz Dąbrowski, adiunkt Europejskiej Uczelni Informatyczno-Ekonomicznej w Warszawie.

na tle uwarunkowań prawnych. Ponieważ jej nakład szybko się wyczerpał, autorzy przygotowali niniejsze opracowanie, nanosząc konieczne zmiany i uzupełnienia.

We wstępie twórcy rozszerzają definicję Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej jako ABW) poprzez określenie pola działalności tej służby specjalnej. *Służby specjalne, w tym ABW odpowiadają za ten fragment rzeczywistości, w którym występuje szereg zagrożeń godzących w interesy ogólnospołeczne i ogólnopaństwowe oraz egzystencję państwa* (s. 14). Autorzy nadmienią, że większość tych zagrożeń znajduje odzwierciedlenie w samych ustawach w oparciu o które działają służby (tzw. ustawy kompetencyjne). Wymieniają określone zagrożenia tj.: przestępczość, terroryzm, szpiegostwo, korupcja, proliferacja broni masowego rażenia (...), subwersja, ekstremizm, działalność godząca w interesy ekonomiczne państwa czy zdolności obronne państwa. Autorzy podkreślają, że głównym zadaniem służb specjalnych jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa. ABW, jak piszą twórcy zadanie to realizuje poprzez rozpoznawanie i zwalczanie działalności obcych wywiadów, działalności mającej charakter terrorystyczny czy ekstremistyczny.

Rozdział I, zatytułowany: *Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego w systemie służb specjalnych* zawiera: uwagi ogólne i podrozdziały: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego w ustawowym katalogu służb specjalnych, Sposób działania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako służby specjalnej, Granice integracji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako służby specjalnej. W podrozdziale 2. piszący recenzowaną publikację objaśniają zasadność pojęcia: „służby specjalnej” w ujęciu przedmiotowym. Wskazują, że termin ten w tym ujęciu może budzić wątpliwości, gdyż służby specjalne nie są jedynymi służbami państwowymi, które zajmują się ochroną szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa, zatem służby te realizują czynności operacyjno-rozpoznawcze.

Autorzy powołują się na art.11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>2</sup>. Konkretnie chodzi tu o przepis, dotyczący terminu „służby specjalne”, pojawia się on bowiem zarówno dla określenia ABW, jak również służb państwowych, którym ten status w świetle ustawy

---

2. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1929 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o ABW i AW.

przysługuje. Autorzy uzasadniają zasadność klasyfikacji służb państwowych, których zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa państwa. Powołując się znów na art. 11 ustawy o ABW i AW piszą, że katalog tworzy w sumie pięć służb państwowych, a mianowicie trzy tzw. służby cywilne ABW, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, a także dwie służby wojskowe: Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służba Wywiadu Wojskowego.

Podrozdział 3. nosi tytuł: *Sposób działania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako służby specjalnej*. Autorzy rozpoczynają go od wyrażenia swego poglądu, że charakterystyczne jest dla tych służb eksponowanie w sposobie ich działania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Następnie wymieniają i opisują dwie charakterystyczne cechy tej działalności. Pierwsza to rola informacyjno-wykrywcza, inną jest utajniony charakter tej działalności. Obie te cechy – jak konkludują autorzy – decydują o operacyjnym charakterze działalności tychże służb. Piszący recenzowaną książkę powołują się tu na literaturę przedmiotu (w przypisach wskazują na źródła bibliograficzne), jak i na obserwacje praktycznej strony działalności tychże służb. Autorzy podkreślają, że ustawowo wyżej wspomniana działalność ma mieć utajniony charakter.

Podrozdział 4. zatytułowany jest: *Granice integracji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako służby specjalnej w prawa jednostki*. K. Walczuk i M. Bożek piszą tu o konieczności ingerencji ABW w prawa człowieka, będącego obywatelem Polskiej Rzeczypospolitej podczas działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa państwa polskiego. Rzecz w tym, że istnieją granice tej integracji. Autorzy podkreślają, iż *zachowanie wolności jednostki wymaga ustalenia w przepisach prawa wyraźnej granicy, poza którą państwo nie może wykraczać (ingerować)* (s. 35). W odpowiednim przypisie (nr 35, s.35) znajduje się adnotacja informująca o tym, że poza regulacjami krajowymi mają również znaczenie regulacje międzynarodowe. W naszym prawie reguluje to art. 31 ust.3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>3</sup> Twórcy objaśniają, że ograniczenie praw i wolności obywatela może nastąpić jedynie wówczas, gdy jest to niezbędne. Zwracają uwagę na zakaz nadmiernej ingerencji

---

3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78 poz. 483 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: Konstytucją RP.

służb. Jest to sprawa zachowania standardów, które muszą spełniać współczesne państwa demokratyczne.

Podrozdział 5. nosi tytuł: *Przedmiot działania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako służby specjalnej*. Piszący tytułową pozycję rozpoczynają ten podrozdział uwagą, że funkcje ABW są pochodnymi funkcji państwa. Wyjaśniają to następująco: *Służby specjalne są bowiem fragmentem aparatu państwowego, a ten realizuje funkcje państwa jako organizacji praktycznej społeczeństwa* (s. 44).

Rozdział II zatytułowany jest: *Usytuowanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w strukturze administracji rządowej*. Podrozdział 1. autorzy rozpoczynają stwierdzeniem, że *zarówno w przepisach prawa, jak i doktrynie fragment struktur organizacyjnych państwa, w ramach którego funkcjonuje Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, określane jest mianem administracji rządowej* (s. 57). Choć administracja rządowa, jak piszą – jest najliczniejszą grupą mieszczącą się w systemie organów państwowych i tworzące ją organy mają bardzo zróżnicowany status prawny oraz kompetencje, jednak łączy je to, że realizują zadania, które są pochodnymi funkcji państwa. Określa je funkcja, jaką mają do spełnienia w państwie. Autorzy odsyłają tu czytelnika do przypisu, który informuje, że w Polsce trójpodział władzy przybiera postać zasady ustrojowej, w której ustrój RP opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (s. 58 – przypis 80). Piszący recenzowaną książkę informują dalej, że administracja rządowa podejmuje działania stanowiące istotę władzy wykonawczej. Przede wszystkim polegają one na stosowaniu (wykonywaniu) ustaw, ale również działania a. rz. polegają na zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli.

Interesujący jest podrozdział 2.: *Status Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako urzędu administracji rządowej*. Autorzy objaśniają tu nazewnictwo służb specjalnych ze względu na urzędy obsługujące centralne organy administracji rządowej. Objaśniają również dlaczego ABW ma status centralnego urzędu administracji rządowej o charakterze poza resortowym. Podrozdział ten kończą konkluzją: *w świetle prezentowanych rozwiązań szef rządu nie musi realizować funkcji nadzoru nad szefami „cywilnych” służb specjalnych wyłącznie w drodze własnej aktywności* (s. 64).

Podrozdział 3., zatytułowany: *Obsada stanowiska Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* – autorzy przywołują tu art.14 ust.1 ustawy o ABW i AW, który określa, że Szefa ABW powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów. Sugerują, że



w praktyce ważne jest też stanowisko w tej kwestii Prezydenta RP oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Autorzy podnoszą kwestię – w sprawie obsady stanowiska szefa służby specjalnej potrzebny jest konsensus konstytucyjnych organów władzy, które biorą udział w tej procedurze. Kolejno twórcy informują o wysokich wymaganiach (wymieniają te wymogi), jakie powinien spełniać kandydat na stanowisko Szefa ABW. Czytelnik dowiadyuje się o jeszcze jednym wymogu stawianym kandydatowi. Jest to ustawowy zakaz łączenia stanowisk szefa ABW z aktywnością w sferze politycznej. Jednak ten wymóg – apartyjności i apolityczności ulega ostatnio osłabieniu (tu daje znać o sobie brak klarowności w egzekwowaniu wymogu). Dalej czytamy o art.16 ustawy o ABW i AW, zgodnie z którym premier może odwołać Szefa ABW w przypadku jego rezygnacji (szefa) z zajmowanego stanowiska, zrzeczenia się obywatelstwa polskiego lub nabycia obywatelstwa innego państwa, skazania prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, utraty predyspozycji niezbędnych do zajmowania stanowiska i niewykonywania obowiązków z powodu choroby trwającej nieprzerwanie ponad 3 miesiące.

W podrozdziale 4., *Kierowanie Agencją Bezpieczeństwa Publicznego jako urzędem administracji rządowej*, autorzy wskazują na szerokie spectrum kompetencji Szefa ABW. Piszą, że jest on uprawniony do wyznaczania zadań przed poszczególnymi jednostkami (komórkami) organizacyjnymi Agencji oraz jej pracownikami, jak również rozliczania z ich realizacji. Ma on jednocześnie prawo kształtowania polityki kadrowej w urzędzie. Te kompetencje Szefa ABW są w dużym stopniu wynikiem organizacji jej struktury wewnętrznej jako urzędu administracji rządowej. Autorzy zwracają uwagę na istnienie dwóch rodzajów jednostek organizacyjnych: merytorycznych, zajmujących się bezpośrednio wykonywaniem zadań ustawowych oraz jednostek wspierających te działania od strony logistycznej (technicznej). Autorzy wskazują na nazewnictwo, np. Biuro Finansów, Biuro Logistyki – nazwy te sugerują, że tego rodzaju jednostki realizują zadania związane ze wsparciem innych jednostek organizacyjnych. Autorzy traktują też o roli Prezesa Rady Ministrów, który określa strukturę organizacyjną ABW poprzez publikowanie w Monitorze Polskim zarządzeń. Szef ABW – jak informują twórcy – ma pełną autonomię pod względem organizacji wewnętrznej struktury i określenie szczegółowego działania poszczególnych jednostek organizacyjnych ABW. Dalej piszący informują o upraw-

nieniach Szefa ABW polegającym na przekazywaniu części kompetencji w zakresie kierowania urzędem swoich podwładnym – zastępcom. Autorzy powołują się tu na art. 19 ustawy o ABW i AW. Oczywiście szef ABW ponosi odpowiedzialność za pracę podległych mu pracowników. Autorzy informują następnie o aktach prawa wewnętrznego wydawanych przez Szefa ABW (zarządzenia, decyzje, wytyczne). Wskazują, na hierarchiczność jako cechę struktury organizacyjnej ABW. Zaznaczają, że niektóre decyzje podejmowane wobec funkcjonariuszy z zachowaniem drogi służbowej, podlegają kontroli sądów administracyjnych. Zwracają również uwagę na kwestię, jaką jest właściwość miejscowa (terytorialna) urzędu ABW. Autorzy objaśniają, że status prawny Szefa ABW, jako centralnego organu administracji rządowej oznacza, że swoją działalnością obejmuje on terytorium całego kraju.

Podrozdział 5. zatytułowany, *Kierowanie Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako służbą specjalną* koncentruje się na działalności merytorycznej Szefa ABW. Autorzy zwracają uwagę na potrzebę funkcjonowania w strukturze organizacyjnej ABW jednostek terytorialnych działających na obszarze jednostek terytorialnych państwa ( województwa, powiatów i gmin). W statucie ABW – jak informują autorzy, wymienia się 16 takich jednostek („delegatur”) ABW. Szef ABW jako szef służby specjalnej, zgodnie z art. 40 ustawy o ABW i AW koordynuje podejmowane przez służby specjalne czynności operacyjno – rozpoznawcze, mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo państwa (art.40 ust.1 ustawy o ABW i AW). Pisząc o rozwiązaniach operacyjnych autorzy podkreślają, że istota każdego z nich sprowadza się do zapewnienia skutecznego i zarazem bezkolizyjnego rozpoznawania i zwalczania zagrożeń (zdarzeń, przestępstw).

Rozdział III noszący tytuł: *Właściwość rzeczowa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, autorzy rozpoczynają od określenia własności rzeczowej organu administracji rządowej. Piszący recenzowaną monografię stwierdzają, iż *określenie właściwości rzeczowej następuje poprzez wskazanie w przepisach ustawy zadań, które ma obowiązek realizować dany organ* (s. 97). Czyli, jak następnie prostszym językiem objaśniają autorzy – *Właściwość rzeczową ABW należy ujmować jako zakres pewnych spraw (zadań), którymi może i ma obowiązek zajmować się Agencja* (s. 98). Autorzy wyróżniają 3 główne sfery działania ABW: informacyjną, ścigania karnego (zwalczania przestępstw) i profilaktyczno – kontrolną (w oparciu o art.5 ustawy o ABW i AW). Zwracają uwagę na rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie

zagrożeń przeciw bezpieczeństwu wewnętrznemu państwa oraz jego porządkowi konstytucyjnemu (zbierane informacje). Drugi obszar działania Agencji – jak piszą autorzy – to zwalczanie przestępczości w drodze ścigania karnego (rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw. Trzecim obszarem jest *realizowanie w granicach swojej właściwości, zadań związanych z ochroną informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych* (s.100).

Podrozdział 2. dotyczy zwalczania przestępstw przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Autorzy informują w nim, że o tym, które z przestępstw jest przedmiotem zainteresowania Agencji, decydują w pierwszej kolejności przepisy cytowanego wcześniej art.5 ust.1 pkt 2 ustawy o ABW i AW. Twórcy podkreślają, że w ustawie brakuje stosowanych odesłań do konkretnych przepisów karnych, w których ustawodawca opisywałby dane typy czynów zabronionych (s. 104). Dlatego też, jak zauważają autorzy katalog takich przestępstw, których zwalczanie należy do zadań ABW jest katalogiem bliżej nieokreślonym. Autorzy zwracają też uwagę na brak precyzyjnego określenia przestępstw w art.5 ust.1 pkt 26 ustawy o ABW i AW. W przypisie dolnym nr 141 ze s.105 rozszerzają tę informację. W kolejnym przypisie z tej samej strony dowiadujemy się, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 grudnia 1999 r.<sup>4</sup> wskazuje, że taki brak precyzji nie oznacza przyznania interpretatorowi absolutnej i pozwalającej poza wszelką kontrolą swobody w zakresie wykładni tego rodzaju zwrotów.

Rozdział IV poświęcony jest tematowi z zakresu uprawnień Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W podrozdziale 1. o tytule: *Charakter i rodzaje uprawnień funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, autorzy informują, że w ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu uprawnienia funkcjonariuszy ABW zostały unormowane w rozdziale czwartym. Zgodnie z brzmieniem przepisów z tego rozdziału funkcjonariusze ABW, działając w granicach zadań Agencji, wykonują trzy rodzaje czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze, analityczno-informacyjne. Piszący recenzowaną publikację bardzo trafnie zauważają, iż na podstawie normowań zawartych w artykułach ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>5</sup> można

---

4. SK 14/98, OTK 1999/7/163.

5. Dz. U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.

powyższy katalog uzupełnić o jeszcze jedną czynność, a mianowicie o czynności kontrolne. W dalszej części rozdziału IV autorzy analizują wskazane uprawnienia funkcjonariuszy.

Rozdział V książki nosi tytuł: *Nadzór nad działalnością Agencji Bezpieczeństwa Narodowego*. Ta część monografii rozpoczyna się uwagami ogólnymi. Z kart tej części książki czytelnik dowie się o przyczynach decydujących o objęciu ABW stałym nadzorem i kontrolą zarówno ze strony władz politycznych (rządu i parlamentu) jak również ze strony organów wymiaru sprawiedliwości (sądów). Podrozdział 2. dotyczy kształtu i zakresu nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad działalnością Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W kolejnym podrozdziale autorzy piszą o roli Ministra Koordynatora i Kolegium do spraw Służb Specjalnych w nadzorze działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Dowiadujemy się, że w myśl art. 11 ustawy o ABW i AW Kolegium do spraw Służb Specjalnych działa przy Radzie Ministrów jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW, Służby Kontrywywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zwanych dalej „służbami specjalnymi” oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej, urzędów skarbowych, izb skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Następnie przedstawione zostały zadania Kolegium do spraw Służb Specjalnych. *In fine* rozdziału autorzy umieścili wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*. Trzeba podkreślić wyjątkową trafność zaprezentowanych postulatów.

W ostatnim rozdziale książki mieszczą się rozważania dotyczące sejmowej kontroli działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W podrozdziale 1. autorzy analizują podstawy prawne sejmowej kontroli Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W kolejnym podrozdziale piszący recenzowaną książkę omawiają rolę sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Stwierdzają, iż *Komisja do Spraw Służb Specjalnych jest jednym z głównych instrumentów (środków) przy pomocy którego Sejm realizuje funkcję kontrolną wobec ABW i innych służb* (s. 222). W dalszej części podrozdziału autorzy omawiają skład Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Podkreślają, że posiedzenia omawianej Komisji są zamknięte, z wyjątkiem posie-

dzeń odbywanych wspólnie z innymi sejmowymi komisjami. Następnie autorzy odnoszą się do zakresu przedmiotowego działania Komisji. Cenne są uwagi twórców zamieszczone w podrozdziale 4. w odniesieniu do problematyki *de lege ferenda*.

W zakończeniu autorzy stwierdzają, że *Agencja Bezpieczeństwa, z racji zakresu kompetencji i zadań jej przypisanych, może zostać uznana za najważniejszą polską służbę specjalną* (s. 241). Zakończenie jest prawidłowo usystematyzowane w oparciu o najważniejsze tezy wynikające z kart książki.

Monografia autorstwa K. Walczuka i M. Bożka zatytułowana: *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania organizacji i funkcjonowania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* jest dziełem podejmującym interesującą i bardzo aktualną tematykę. Wybór tematu należy uznać za trafny. Przede wszystkim tematyka ta nie jest szerzej komentowana w polskiej literaturze prawniczej. Recenzowana książka jest dziełem rzetelnym, opartym na solidnej znajomości przedmiotu. Pod względem założeń metodologicznych i charakteru pracy należy stwierdzić, że autorzy analizowali wyznaczoną sobie problematykę w wielu wymiarach, przede wszystkim stosując metodę prawno-dogmatyczną, ponieważ w pierwszym rzędzie chodzi tu przecież o egzegezę przepisów prawnych. Zdaniem recenzenta zabrakło zastosowania metody prawno-porównawczej i zaprezentowania rozważań poświęconych uregulowaniom prawnym odnośnie funkcjonowania służb specjalnych w innych państwach. Recenzowana publikacja została napisana poprawnym, komunikatywnym językiem i starannie wydana pod względem edytorskim. Znajdują się w niej jedynie nieliczne błędy językowe. I tak na s. 14 – jest „ograny” – powinno być – „organy”, s.15 – jest – „ściągania” – powinno być „ścigania”, s. 24 brak „w” przed wyrazem „świetle” – powinno być „w świetle”. Na szczególne podkreślenie natomiast zasługuje prawidłowy i licznie obfity dobór literatury.

Reasumując, recenzowana książka jest publikacją wartościową, godną polecenia wszystkim zainteresowanym problematyką Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.



# **SPRAWOZDANIA**





# **Sprawozdanie z konferencji pt. „Bezpieczeństwo w XXI wieku, geneza - teraźniejszość - przyszłość” zorganizowanej w dniu 18 lipca 2015 r. w Rozworzynie przez Mentoris Centrum Edukacyjno-Logopedyczne i Karpackie Towarzystwo Naukowe i Oświatowe**

*Jacek Cheda<sup>1</sup>*

W dniu 18 lipca 2015 r. w Rozworzynie odbyła się Ogólnopolska konferencja naukowa pod hasłem „Bezpieczeństwo w XXI wieku, geneza – teraźniejszość - przyszłość”. Organizatorami konferencji były: Mentoris Centrum Edukacyjno-Logopedyczne oraz Karpackie Towarzystwo Naukowe i Oświatowe.

Konferencję otworzył **dr Waldemar Basak** – Prezes Karpackiego Towarzystwa Naukowego i Oświatowego, który przywitał zaproszonych gości, odniósł się do celu konferencji, który określił jako umożliwienie wymiany poglądów na temat stanu bezpieczeństwa w Polsce, w Europie i na świecie, źródeł jego obecnego stanu oraz czynników, które będą wpływały na jego stan w przyszłości. Na koniec wystąpienia życzył owocnych obrad. Następnie wystąpił dr Jacek Cheda właściciel firmy Mentoris Centrum Edukacyjno-Logopedyczne, który również podziękował wszystkim za przybycie, za przygotowanie wystąpień, które jak zauważył dotyczą problematyki bezpieczeństwa zarówno w obszarze rozwiązań systemowych, jak i szczegółowych, dotyczących poszczególnych rodzajów bezpieczeństwa. Także zachęcił do dyskusji i wymiany poglądów w trakcie obrad.

Obrady plenarne otworzył **dr hab. Tomasz Kuczur**, reprezentujący Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, który w wystąpieniu pt. *Prawno-karna analiza przepisów chroniących interesy wewnętrzne i zewnętrzne RP*, przedstawił system przepisów polskiego prawa wewnętrznego w zakresie ochrony interesów Polski,

---

1. Dr Jacek Cheda, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.

zarówno w zakresie stosunków wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Odwołując się do przepisów Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. zwrócił uwagę na te jej zapisy, które odwołują się kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego RP. Następnie omówił te przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, które tej problematyki dotyczą. W kolejnym wystąpieniu pt. *Współczesny terroryzm zagrożeniem dla bezpieczeństwa państw*, **prof. dr hab. Zenon Ślusarczyk** reprezentujący Uniwersytet Przyrodniczy w Siedlcach, wskazał na czym polega zjawisko terroryzmu we współczesnym świecie, dokonał jego typologii. Przedstawił źródła współczesnego terroryzmu oraz polityczne i militarne formy zwalczania terroryzmu. Na koniec wystąpienia odniósł się kwestii dotyczących udziału Polski w międzynarodowym zwalczaniu terroryzmu.

Następnie **dr Waldemar Basak**, prezes KTNiO w wystąpieniu pt. *Organizacja i działalność Miejskiej Straży Obywatelskiej we Lwowie* przedstawił genezę powstania Miejskiej Straży Obywatelskiej we Lwowie, jej organizację oraz działalność. Przypomniał, że Miejska Straż Obywatelska powołana została w dniu 31 sierpnia 1914 r. Jej powstanie związane było z obawą wybuchu konfliktu narodowościowego we Lwowie i służyło zabezpieczeniu Polaków przed agresywnymi zachowaniami Ukraińców. Powstała ona na wniosek Wiceprezydenta Lwowa, dr Tadeusz Rutkowski. Jej pierwszym naczelnikiem został radny Adam Schneider. Wskazał, że w trybie pilnym opracowano jej strukturę organizacyjną oraz regulamin, które zostały zatwierdzone przez Namiestnika Galicji i Dyрекcję Policji. Strażą kierował naczelnik, który mianował komendanta i 6-ciu zastępców, po jednym w każdej dzielnicy. Tworzyli oni Komitet Zarządzający. Następnie omówił podstawowe zadania tej organizacji, w szczególności w zakresie zapewnienia ładu i porządku publicznego na terenie Lwowa we współpracy z rządowymi organami bezpieczeństwa. Była to formacja uzbrojona w szable i rewolwery, której członkowie nosili na ramieniu amarantowo-niebieską opaskę z napisem: MSO. Przypomniał, że po powołaniu we Lwowie w dniu 7 września 1914 r. Milicji Miejskiej, MSO działała jako organ nadzorczo-pomocniczy. Po zajęciu miasta przez Rosjan, działalność obu organizacji została zawieszona pod koniec października 1914 r. Reaktywowana ostatecznie po odzyskaniu niepodległości MSO wspierała inicjatywy zmierzające do poprawy bezpieczeństwa na terenie miasta i propagowała wychowanie patriotyczne młodzieży. Ostatnim działaniem, w które wszyscy członkowie MSO byli zaangażowani

czynnie walcząc z bronią w ręku, była obrona Lwowa przed agresją rosyjską w 1920 r. 7.07.1920 r. dowództwo Okręgu Generalnego WP we Lwowie powołało Ochotniczą Legię Obywatelską, w skład której weszła m. in. MSO. Komendant MSO, kpt. Wit Sulimirski, został mianowany dowódcą OLO. Na zakończenie podkreślił, że geneza, rozwój i organizacja MSO warte są upowszechnienia w celu szerszego świadomego udziału społeczeństwa w kształtowaniu systemu bezpieczeństwa w XXI w., szczególnie wobec aktualnej sytuacji politycznej na Ukrainie, w której granicach państwowych Lwów znalazł się po II wojnie światowej.

Następnym prelegentem był **dr Tomasz Dąbrowski** reprezentujący Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Tytuł jego wystąpienia to: *Współpraca służb specjalnych w zakresie zwalczania i przeciwdziałania terroryzmowi w Polsce*. W pierwszej części referatu zdefiniował pojęcie „terroryzm”. Zaprezentował definicje terroryzmu stosowane w wybranych państwach i organizacjach międzynarodowych (np. ujęcie terroryzmu w dokumentach NATO, ujęcie terroryzmu przez CIA, ujęcie terroryzmu stosowane przez FBI, definicja terroryzmu przyjęta we Francji, w Rosji, a także w Polsce). W dalszej części wystąpienia przedstawił analizę możliwych zagrożeń terrorystycznych w Polsce. Następnie wskazał podmioty odpowiedzialne w Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego. W dalszej kolejności wystąpienia przybliżył płaszczyzny współpracy służb specjalnych w zakresie zwalczania i przeciwdziałania terroryzmowi w Polsce. Odniósł się do uchwały nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 r., w sprawie „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015-2019”. Prelekcję zakończyły postulaty *de lege ferenda*, dotyczące potrzeby uregulowań prawnych w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi w Polsce, oraz potrzeby wzmocnienia uprawnień służb specjalnych w Polsce. **Dr Justyna Kłys** z Wyższej Szkoły Ekologii i Zarządzania w Warszawie, wygłosiła referat pt. *Bezpieczeństwo państwa w programach niemieckich partii skrajnie prawicowych*. W referacie przedstawiła najważniejsze prawicowe partie polityczne w Niemczech. Przybliżyła ich programy polityczne. Szczególną uwagę zwróciła na te fragmenty programów, które dotyczą bezpieczeństwa państwa. W podsumowaniu podjęła próbę oceny, ile realizacja programów poszczególnych partii może mieć wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne Niemiec.

Część plenarną wystąpieniem pt. *Zarządzanie wiedzą w warunkach kryzysu* zakończyła **dr inż. Danuta Janczewska** ze Społecznej Akademii Nauk w Łodzi. Za cel referatu prelegentka postawiła sobie przybliżenie problematyki zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie mikro oraz prezentacja możliwości podnoszenia konkurencyjności w warunkach kryzysu. W swoim wystąpieniu wskazała, że działalność przedsiębiorstw wiąże się z problematyką zarządzania w warunkach kryzysu. Zauważyła, że przedsiębiorca powinien posiadać umiejętność podejmowania ryzyka, zarówno w działalności biznesowej, jak i w poszczególnych obszarach zarządzania, a zarządzanie ryzykiem może stać się jednym z czynników wpływających na konkurencyjność przedsiębiorstwa. Omówiła przykłady działalności dużych korporacji i koncernów międzynarodowych świadczące o tym, że nie zawsze są one w stanie trafnie ocenić ryzyko i przyjąć właściwą metodę zarządzania w warunkach kryzysu. Jednym z aspektów istotnych w tej sytuacji jest zarządzanie wiedzą. Brak jest badań dotyczących zarządzania wiedzą w mikroprzedsiębiorstwie, zwłaszcza w warunkach kryzysu, w których działają współczesne polskie mikroprzedsiębiorstwa. W dalszej części wystąpienia podjęła próbę odpowiedzi na pytanie, czy mikroprzedsiębiorstwo jest w stanie analizować ryzyko w działalności biznesowej oraz czy można wskazać możliwości zarządzania wiedzą w celu rozpoznania zagrożenia ryzykiem w przedsiębiorstwie mikro. Na koniec przedstawiła wyniki badań dla firm mikro na przykładzie branży konstrukcji stalowych.

Po przewie rozpoczęto obrady w sekcjach. Sekcję pierwszą, pod nazwą *Bezpieczeństwo socjalne, społeczne i fizyczne*, poprowadził **dr Waldemar Basak**. W pierwszym wystąpieniu pt. *Ochrona informacji niejawnych w Polsce jako czynnik wpływający na stan bezpieczeństwa wewnętrznego*, **mgr Aneta Woźniakowska-Moskwa**, przedsiębiorca i członek KTNiO, omówiła w pierwszej kolejności podstawę prawną ochrony informacji niejawnych. Odwołała się do przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych zakres regulacji, do jej zakresu przedmiotowego i podmiotowego. Omówiła klauzule tajności. Scharakteryzowała krajową władzę bezpieczeństwa oraz przebieg postępowania w zakresie ochrony i udostępniania informacji niejawnych, w tym również postępowanie odwoławcze i skargowe, wznowienie postępowania. Przedstawiła także istotę bezpieczeństwa teleinformatycznego oraz bezpieczeństwa przemysłowego (zakres podmiotowy, wydanie, odmowa, cofnięcie świadectwa bezpieczeństwa, kwestie

dotyczące ewidencji i udostępniania danych oraz akt). Scharakteryzowała zasady funkcjonowania kancelarii tajnych oraz stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego. Na koniec omówiła zagadnienia dotyczące odpowiedzialności karnej za niezgodne z prawem udostępnianie informacji niejawnych. **Dr inż. Alina Maria Basak**, reprezentująca Wyższą Szkołę Handlową w Radomiu, w wystąpieniu pt. „*Ukryty program*” w szkole a bezpieczeństwo uczniów, zaprezentowała problematykę „Ukrytego programu” czyli wszelkich pozadydaktycznych, lecz wychowawczo ważnych konsekwencji uczęszczania do szkoły, które pojawiają się systematycznie, ale nie są zawarte w żadnym zestawie celów i uzasadnieniu działań oświatowych. Wskazała, że program ten wiąże się z tym, co uczniowie wynoszą ze szkoły oraz z ich funkcjonowaniem w grupach rówieśniczych. Zaznaczyła, że w jego tworzeniu biorą udział nauczyciele, choć nie zawsze zdają sobie z tego sprawę. Podkreśliła, że czynnikiem go kształtującym jest charakter współdziałania nauczycieli z rodzicami. Wspomniała, że „ukryty program” składa się z reguł, rutynowych form i rozporządzeń, które uczniowie bezwzględnie muszą sobie przyswoić, aby bezpiecznie przebyć swoją ścieżkę edukacyjną. Zauważyła, że „ukryty program” posiada całościowy charakter, podobnie jak oficjalny program szkoły (placówki), i odzwierciedla „drugie życie” społeczności, wywierając w szczególności wpływ na szkolne wychowanie i poprzez organizację trybu życia w szkole kształtuje postawy uczniów wobec niej w stopniu większym niż świadome i zamierzone działanie nauczycieli. Na zakończenie dodała, że program ten funkcjonuje w tekstach zawartych w podręcznikach, języku, rozkładzie zajęć, systemie ocen, oczekiwaniach nauczycieli, sposobie oceniania czy rytuale szkolnym i zmusza uczniów do wypracowywania pewnych strategii zachowań nastawionych na przetrwanie w warunkach szkoły. **Dr Anna Dąbrowska**, reprezentująca Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu w wystąpieniu pt. *Wpływ działań Rzecznika Praw Dziecka na bezpieczeństwo dzieci w Polsce*, scharakteryzowała funkcję Rzecznika Praw Dziecka, który od momentu powstania podejmuje szereg działań mających wpływ na bezpieczeństwo dzieci w naszym kraju. Omówiła zakres jego działań kontrolnych. Zaznaczyła, że współpracuje on z organami władzy oraz instytucjami państwowymi, podejmuje współpracę międzynarodową, jak również upowszechnia prawa dziecka, bierze czynny udział w postępowaniach sądowych i administracyjnych. Podkreśliła, że Rzecznik Praw Dziecka, poprzez uprawnienia

o charakterze ostrzegawczym, sygnalizacyjnym oraz inicjatywnym, wzbogaca dotychczasowe instrumentarium ochrony praw najmłodszych. Proponuje różnorodne rozwiązania prawne i praktyczne mające wpływ na poprawę sytuacji i bezpieczeństwa dzieci. Zauważyła jednak, że środki prawne, w które został wyposażony przez ustawodawcę nie są wystarczające do realizacji powierzonej mu misji. W związku z powyższym prelegentka wysunęła postulat *de lege ferenda* doposażenia Rzecznika Praw Dziecka w środki, za sprawą których będzie on chociażby mógł zobowiązywać instytucje do skutecznego działania, czy egzekwować od nich realizację zadań w celu bezpieczeństwa dzieci w Polsce. **Mgr Grażyna Kącicka**, doktorantka z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie wygłosiła referat na temat: *Zadania państwa w zakresie bezpieczeństwa społecznego*. Na wstępie wskazała, że bezpieczeństwo społeczne obejmuje całokształt działań prawnych i organizacyjnych, realizowanych przez podmioty rządowe (krajowe i międzynarodowe), pozarządowe i samych obywateli, które mają na celu zapewnienie pewnego poziomu życia osobom, rodzinom i grupom społecznym oraz niedopuszczenie do ich marginalizacji i wykluczenia społecznego. Następnie zauważyła, że Państwo, aby zapewnić korzystne warunki funkcjonowania jednostkom i grupom społecznym, dające im poczucie szansy rozwoju oraz braku zagrożeń, prowadzi określoną politykę społeczną. Podkreśliła, że jest to działalność podmiotów ustawodawczych, wykonawczych oraz kontrolnych państwa, a także samorządów i organizacji pozarządowych, zmierzająca do kształtowania odpowiednich warunków pracy i bytu, pożądaných struktur społecznych oraz stosunków społeczno-kulturowych, w których przy aktywności ludności będzie możliwe zaspokojenie potrzeb społeczeństwa na poziomie możliwym w danym okresie. W kolejnym wystąpieniu pt. *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jako element zapewnienia bezpieczeństwa obywateli* **dr Jacek Cheda**, reprezentujący Akademię Humanistyczno-Ekonomiczną w Łodzi na wstępie omówił istotę Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, jego genezę. Następnie omówił jego organizację na poziomie krajowym wojewódzkim i powiatowym. Omówił także służby odpowiedzialne za jego tworzenie i realizację systemu, szczególnie jednostki Państwowej Straży Pożarnej oraz służby wchodzące w skład Systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego. W swoich rozważaniach odniósł się do prawnych regulacji dotyczących organizacji tego systemu, w szczególności: ustawy z dnia 24 sierpnia

1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej oraz ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym. W podsumowaniu odniósł się do potrzeby stworzenia jednolitego Krajowego systemu ratowniczego, funkcjonującego w oparciu o odrębną ustawę i dookreślone w niej organy, służby i inne podmioty, w tym również podmiotu niepubliczne. Z kolei **mgr Artur Bioch** adwokat, radca prawny, reprezentujący Uczelnię Nauk Społecznych w Łodzi wygłosił referat pt. *Konstytucja RP a ochrona własności prywatnej*. Prelegent przedstawił konstytucyjne podstawy ochrony prawa własności. Wskazując na bezwzględność jego ochrony, przedstawił także wyjątki od tej zasady. Wskazał na te zapisane, w Konstytucji RP reguły, które umożliwiają jego naruszenie lub ograniczenie. W dalszej części wystąpienia odniósł się do tych aktów prawa, które regulują kwestie ochrony prawa własności oraz jego ograniczania, w szczególności przepisy kodeksu cywilnego, czy też przepisów dotyczących ochrony własności intelektualnej. W podsumowaniu ocenił obecny stan prawny oraz zgłosił postulaty de lege ferenda. Ostatni w tej części obrad referat pt. *Bezpieczeństwo zatrudnienia jako podstawowy element satysfakcji pracownika z wykonywanej pracy* wygłosił **dr Piotr Oleksiak**, reprezentujący Uniwersytet Łódzki. Prelegent przedstawił specyfikę i uwarunkowania bezpieczeństwa zatrudnienia jako elementu zadowolenia pracownika z wykonywanej pracy. Wskazał, że jednym z ważnych czynników decydujących o odpowiedniej efektywności pracownika w miejscu pracy jest jego stopień satysfakcji, czyli poziom pozytywnego bądź negatywnego samopoczucia, będącego rezultatem realizowanych zadań w konkretnych warunkach społecznych i fizycznych. Zauważył, że istnieje wielu koncepcji satysfakcji pracownika. Szczególną uwagę zwrócił na teorię Vrooma. Stwierdził, że na podstawie badań, za jeden z podstawowych czynników decydujących o satysfakcji pracownika z wykonywanej pracy uznawane jest przede wszystkim bezpieczeństwo zatrudnienia (oprócz wysokości wynagrodzenia, sposobu wynagradzania czy możliwości rozwoju zawodowego). Podkreślił, że bezpieczeństwo zatrudnienia jest szczególnie ważne dla pracowników w warunkach wzrostu konkurencyjności gospodarki i coraz większego bezrobocia. Tym samym czynnik ten staje się jednym z kluczowych obszarów funkcjonowania przedsiębiorstwa w odniesieniu do osób w nim zatrudnionych. Sytuacja ta jest szczególnie istotna w odniesieniu dla osób młodych, osób w wieku 50+ oraz dla kobiet (zwłaszcza

młodych, które rozpoczynają karierę zawodową i planujących życie rodzinne). Kończąc, wskazał, że w kontekście bezpieczeństwa zatrudnienia rośnie rola elastycznych form zatrudnienia polegających na tworzeniu elastycznych warunków umożliwiających optymalny rozwój zdolności pracowników, elastyczną organizację czasu pracy czy godzenie życia zawodowego z życiem prywatnym.

Po przerwie obiadowej obrady zostały przeprowadzone przez **dra Jacka Chedę** w sekcji pod nazwą: Bezpieczeństwo transportu, ekologiczne, energetyczne i militarne. Pierwszą prelegentką w tej sesji była **dr Agnieszka Bulska**, reprezentująca Akademię Humanistyczno-Ekonomiczną w Łodzi. Wygłosiła ona referat pt. *Zrównoważony rozwój transportu - nowoczesne wyzwania w trosce o bezpieczeństwo ekologiczne Polski*. Prelegentka przedstawiła założenia polityki zrównoważonego rozwoju i miejsca transportu w niej. Skupiła się na omówieniu działań minimalizujących szkodliwy wpływ środków transportu na środowisko w trosce o zdrowie i życie obywateli Polski. Omówiła też koszty zewnętrzne funkcjonowania transportu, oczekiwania społeczne, oraz akceptowalne ekonomicznie narzędzia do ich internalizacji. **Dr Aneta Kaźmierska-Patrzyzna** z Uniwersytetu Łódzkiego, wygłosiła referat na temat: *Różnorodność biologiczna jako szczególna wartość bezpieczeństwa ekologicznego*. Na wstępie wskazała, że bezpieczeństwo ekologiczne to prawna instytucja ochrony środowiska, która została wskazana *expressis verbis* w art. 74 ust. 1 Konstytucji RP: *władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom*. Podkreśliła, że w systemie regulacji prawnych dotyczących polskiego prawa ochrony środowiska można wskazać na pewien kompleks wartości instytucji bezpieczeństwa ekologicznego, do których oprócz zrównoważonego rozwoju oraz zasady sprawiedliwości należy również zaliczyć różnorodność biologiczną, której utrata jest głównym ekologicznym wyzwaniem XXI wieku.

Następny referat pt. *Bezpieczeństwo żywności w aspekcie realizacji zadań organów Inspekcji Weterynaryjnej* wygłosił **dr Piotr Mikołajczyk**, reprezentujący Społeczną Akademię Nauk w Łodzi. Prelegent omówił istotę przepisów dotyczących ochrony żywności w Polsce. W pierwszej części wystąpienia odwołał zarówno się do przepisów prawa rolnego regulującego kwestie produkcji płodów rolnych, w tym produkcji zwierzęcej, jak i przepisy dotyczące produkcji żywności. Zwrócił szczególną uwagę rolnictwo ekologiczne i wytwarzanie tzw. „zdrowej żywności”.



W drugiej części przybliżył istotę działania Inspekcji Weterynaryjnej, zakres jej działania i zadania oraz strukturę organizacyjną. Szczegółowo omówił zadania Inspekcji Weterynaryjnej w zakresie kontroli produkcji żywności i jej obrotu. Interesujący referat wygłosiła **mgr Katarzyna Basak** z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Tytuł tego referatu to: *Stosunek potencjału obronnego do skali zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego Japonii*. Wystąpienie prelegentka rozpoczęła od omówienia genezy polityki energetycznej Japonii. Wskazała, że ujemna sytuacja surowcowa Japonii sprawia, iż kraj ten już od XIX w. realizuje konsekwentną politykę energetyczną. Zwróciła uwagę, że aktualnie przedsiębiorstwa prywatne zobowiązane są do posiadania 70-dniowych rezerw ropy i jej pochodnych, państwo zaś zabezpiecza kolejnych 50 mln kilolitrów. Łącznie jest to ilość pozwalająca na 160 dni niezakłóconego funkcjonowania gospodarki tego kraju. Zauważyła, że obok tworzenia zapasów, Japonia silnie dywersyfikuje udział poszczególnych surowców energetycznych w produkcji energii (dużą wagę przykładając do rozwoju energetyki jądrowej oraz wykorzystania źródeł odnawialnych), jak i same źródła dostaw, a także wyjątkowo efektywnie wykorzystuje wytwarzaną energię. Przypomniała, że bezpieczeństwa morskich linii komunikacyjnych Japonia dopełnia stałą obecnością Marynarki Wojennej USA, zarówno na Dalekim, jak i Bliskim Wschodzie. Zdaniem prelegentki, powyższe czynniki sprawiają, iż przenosząc definicję stanu uzyskanego w wyniku zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi, określanego stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń na kategorię bezpieczeństwa energetycznego Japonii, możemy stwierdzić, iż kraj ten należy do grupy państw najlepiej zabezpieczonych przed skutkami zakłóceń dostaw ropy i jej pochodnych. **Mgr Robert Zawisza**, z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, wygłosił referat na temat: *Zagrożenia współczesnego świata – zarządzanie kryzysowe w ujęciu narodowym i międzynarodowym*. Prelegent na początku postawił tezę, że globalizacja niesie ze sobą nie tylko korzyści, ale również generuje globalne problemy, z którymi jesteśmy skazani się zmierzyć i im przeciwdziałać. Fakt, że żyjemy w tzw. wyjątkowych, nowoczesnych i ucywilizowanych na najwyższym poziomie czasach, nie oznacza, że możemy korzystać tylko z dobrodziejstw współczesności, pozostawiając obok wielkie problemy i zagrożenia wychodząc z założenia, że to co poza granicami naszego państwa nas już nie dotyczy. Zauważył, że najważniejsze

zagrożenia, które nierozzerwalnie towarzyszą nieustannemu postępowi rozwoju ludzkości, pomimo swojej odrębności, są jednak w większości przypadków ściśle, ze sobą powiązane, a to ze względu na to, iż są wynikiem działalności ludzkiej, i dotyczą samych ludzi. W dobie gigantycznego rozwoju i postępu technologicznego, jego zdaniem, ludzie powoli zaczynają uświadamiać sobie, że świat stoi w obliczu ogromnej liczby różnorodnych zagrożeń i sytuacji kryzysowych. Należą do nich np.: przeludnienie, zanieczyszczenie i degradacja środowiska oraz zasobów naturalnych, zmiany klimatyczne, epidemie i zarazy, rosnąca przestępczość, terroryzm, cyberterroryzm, szerzenie narkomanii, etc. Uważa, że wzajemne przenikanie i łącznie się tych zagrożeń prowadzi do ich lawinowego narastania, a ich rozwiązanie w fazie ostatecznej staje się coraz trudniejsze. Dzisiaj nurtuje nas wiele pytań dotyczących naszego bezpieczeństwa, takich jak: Czy grozi nam kryzys demograficzny, żywnościowy i ekologiczny? Czy zagraża nam ocieplenie klimatyczne? Czy współczesna medycyna znajdzie sposób walki z chorobami cywilizacyjnymi nękającymi świat? Czy grozi nam konflikt militarny? itd. Stwierdził, że tego typu pytań jest coraz więcej, a odpowiedzi na nie stają się coraz trudniejsze. Zauważył, że problemy i zagrożenia towarzyszą człowiekowi od chwili powstania świata, ale większość z nich człowiek stwarza sobie sam na własne życzenie. Nie ma złotego środka na ich rozwiązanie, nie można ich rozwiązać przy użyciu szybkich środków zaradczych, nie można też ich rozwiązać jeden po drugim, czy też osobno. Jego zdaniem, potrzebna jest współpraca nie tylko różnego rodzaju instytucji i organizacji zarządzania kryzysowego na szczeblu międzynarodowym, ale nade wszystko współpraca międzyludzka, gdyż to człowiek wywołuje wojny i konflikty, odbiera życie drugiemu człowiekowi, czy to w sposób bezpośredni czy pośredni, to ludzie muszą uświadomić sobie, że sami są źródłem zła i tym samym generują wszystko to, co zagraża światu, popychając go do samozagłady. **Mgr Waldemar Janosiewicz** z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, w wystąpieniu pt. *Współczesne zagrożenia i ich wielowymiarowość w obszarze bezpieczeństwa, przedstawił główne zagrożenia bezpieczeństwa we współczesnym świecie*. Na wstępie zauważył, że w wyniku globalizacji następuje coraz gwałtowniejsze „kurczenie się świata”, w wyniku czego zapewnienie bezpieczeństwa indywidualnemu człowiekowi jak i narodom wymusza na rządach i organizacjach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w krajach demokratycznych współpracę międzynarodową, pozwalającą

zapobiegać zagrożeniom dla ludzkości. Stwierdził, że postęp naukowo-techniczny XX w. przyniósł oprócz zagrożeń godzących w interesy i wartości narodowe, niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia, warunków bytu, mienia i środowiska, również widmo zagłady atomowej w następstwie rozwoju techniki wojskowej. Zauważył, że istotnym, wyróżniającym elementem współczesnych zagrożeń jest brak postępu w sferze etycznej i społecznej, oraz w sferze prawa. Powrót do barbarzyństwa to obozy sowieckie i hitlerowskie okresu II wojny światowej, to polowanie na ludzi, organizowane przez brygadę Dirlewangera, to akty ludobójstwa w Afryce i Azji, a także na obszarze byłej Jugosławii. Jego zdaniem Europa Zachodnia nie radzi sobie jak należałoby się spodziewać ani z organizacjami przestępczymi, ani ze ściganiem osób odpowiedzialnych za ludobójstwa. Antropologia historyczna nie pozwala myśleć spokojnie o współczesnych czasach, jako o czasach pełnego bezpieczeństwa dla ludności cywilnej, albowiem wyrzynanie milionów trwa i dzieje się na oczach współczesnego, demokratycznego świata, a do odpowiedzialności karnej pociągnięci zostają nieliczni. Paradoks, w jego ocenie, polega na tym, że mordowana ludność nie ma możliwości obrony, natomiast „myśliwi” polujący na nią korzystają w przypadku pochwylenia z usług najlepszych prawników, co gwarantują im konstytucje krajów demokratycznych. Z kolei **dr inż. Jerzy Janczewski** z Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, wygłosił referat pt. *Bezpieczeństwo w procesach transportowych. Wybrane aspekty*. W referacie odniósł się do bezpieczeństwa w procesach transportu drogowego. Wyodrębnił, scharakteryzował i przeanalizował, w oparciu o dane wtórne i przykłady z praktyki, zasadnicze cechy bezpieczeństwa procesów transportowych i odniósł je do transportu drogowego. Po zdefiniowaniu pojęcia bezpieczeństwa w transporcie i naświetleniu najważniejszych cech procesu transportowego przeanalizował ich wpływ na bezpieczeństwo transportu drogowego. Wymienił obszary, w których występuje najwięcej zagrożeń zarówno dla uczestników procesu, jak i dla środowiska naturalnego. Rozważania poparł wybranymi case study z praktyki przedsiębiorstw zajmujących się transportem drogowym.

Po zakończeniu obrad w sekcjach przeprowadzona została dyskusja plenarna na temat bezpieczeństwa we współczesnym świecie. Poszczególni prelegenci zaprezentowali wnioski wynikające z ich wystąpień.



# KARPACKI PRZEGLĄD NAUKOWY

## WSKAZÓWKI DLA AUTORÓW ARTYKUŁÓW PROPONOWANYCH DO PUBLIKACJI

### WYMOGI REDAKCYJNE

Warunkiem zakwalifikowania artykułu do druku jest uzyskanie pozytywnej recenzji oraz spełnienie poniższych wymogów redakcyjnych:

- objętość artykułu problemowego nie powinna przekraczać 40 tysięcy znaków ze spacjami, zaś informacje o konferencjach i recenzje książek do 3 stron;
- format Word doc, czcionka 12 Times New Roman, odstęp 1,5 wiersza, tekst wyjustowany, marginesy 2,5 cm;
- układ pracy powinien być następujący: imię i nazwisko autora, tytuł pracy, wprowadzenie, treść główna podzielona na części z nagłówkami, streszczenia i słowa kluczowe w języku polskim i angielskim (wraz z przetłumaczonym tytułem), wykaz literatury zatytułowany bibliografia i wykaz aktów prawnych (jeśli były w pracy wykorzystane);
- dopuszcza się prace w języku obcym, szczególnie z obszaru Euroregionu Karpackiego, wówczas wymagane jest dodatkowo streszczenie w języku polskim.
- przypisy według standardu europejskiego (na dole każdej strony) według wzoru:

#### • Czasopisma i pozycje zwarte:

1. K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 1999, s. 23.
2. L. Pytka, *Resocjalizacja – anachronizm, utopia czy nowe wyzwanie socjopedagogiczne?*, [w:] B. Urban (red.), *Dewiacje wśród młodzieży*, Kraków 2001, s. 34.
3. W. Sikorski, *Psychoterapia jako czynnik wspomagający w praktyce wychowawczej*, „Opieka – Wychowanie – Terapia” 1995, nr 3, s. 21-22.

- w tekście przy autorach podajemy inicjały imienia i nazwisko konsekwentnie za każdym razem;
- przy powtórnych cytowaniach stosujemy: K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik...*, s. 23;

- bibliografia powinna być przygotowana w układzie alfabetycznym bez podziału na rodzaje publikacji;
- bibliografia powinna obejmować wyłącznie pozycje cytowane w artykule.

#### • Akty prawne

- w tekście: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;
- w przypisie i w wykazie tak samo: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami;
- jeśli tekst jednolity: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami;
- jeśli ustawa wielokrotnie cytowana to: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: p.p.s.a.

Wykaz aktów prawnych ułożony według hierarchii ważności: najpierw ustawy, następnie rozporządzenia i chronologicznie od najmłodszej.

Strony WEB – muszą być dołączone do wersji elektronicznej pracy, jako kompletne strony sieci WEB, według wzoru:

J. Kowalski, *Nafta Polska chce przygotować rekomendację co do prywatyzacji PKN Orlen do czerwca*, <http://www.rzeczpospolita.pl/ekonomia/index.html?of=4&al>, pobrano 20.12.2004 r.

Do artykułu należy dołączyć informację o autorze: imię i nazwisko, tytuł naukowy, miejsce pracy, stanowisko, adres do korespondencji, telefon, e-mail.

Autorzy tekstów proszeni są o przesyłanie prac podpisanych własnym nazwiskiem, opatrzonych wyraźną prośbą o wykorzystanie materiału na łamach czasopisma.

Redakcja nie płaci honorariów.

Teksty nie zamawiane nie są zwracane.

Redakcja zastrzega sobie prawo do dokonywania skrótów i zmiany tytułu artykułu, bez porozumienia z Autorem.

Wszyscy Autorzy otrzymują egzemplarz autorski czasopisma.

Teksty artykułów należy przysyłać na adres: **ktnio.kpn@gmail.com**



