

Bezpieczeństwo

i jakość życia

we współczesnym
społeczeństwie polskim

STUDIUW INTERDYSCYPLINARNE

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej
im. Alcide De Gasperi w Józefowie

Bezpieczeństwo i jakość życia

we współczesnym
społeczeństwie polskim

STUDIUM INTERDYSCYPLINARNE

redakcja naukowa:
dr hab. Magdalena Sitek
dr Małgorzata Such-Pyrgiel
dr Daniel Przastek



Józefów 2015

Bezpieczeństwo i jakość życia we współczesnym
społeczeństwie polskim. Studium interdyscyplinarne

Redakcja naukowa:
dr hab. Magdalena Sitek
dr Małgorzata Such-Pyrgiel
dr Daniel Przastek

Recenzja naukowa:
prof. dr hab. Janusz Gudowski
prof. nadzw. dr hab. Mariusz Korczyński
prof. dr hab. Andrzej Misiuk

Wydawca: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki
Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie
05-410 Józefów, ul. Sienkiewicza 4
tel./faks: 48 22 789 19 03 www.wsge.edu.pl
e-mail: wydawnictwo@wsge.edu.pl

ISBN 978-83-62753-62-8

Copyright by Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej
im. Alcide De Gasperi

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie
i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej publikacji
bez zgody wydawcy zabronione.

Projekt okładki:
Monika Gajewska
Zdjęcie na okładce Fotolia © Gajus

Skład, łamanie:
Jadwiga Popowska

Korekta:
Agnieszka Spólna

Druk i oprawa:
INTER-BOOK
Paulina i Grzegorz Indrzejczyk s.c.
Wiejca 51
05-085 Kampinos

Spis treści

Wstęp	7
-------------	---

ROZDZIAŁ I BEZPIECZEŃSTWO I JAKOŚĆ ŻYCIA WSPÓŁCZESNEGO SPOŁECZEŃSTWA POLSKIEGO

MAŁGORZATA SUCH-PYRGIEL

Rodzina i jakość jej życia we współczesnym społeczeństwie polskim. Zarys problematyki	13
--	----

ARTUR MICHAŁ BANASZAK

Katolicka nauka społeczna odpowiedzią na wyzwania bezpieczeństwa społecznego w XXI wieku	35
---	----

ELŻBIETA SZAFRĄSKA, JERZY SZAFRĄŃSKI

Edukacja na rzecz bezpieczeństwa	55
--	----

ROZDZIAŁ II PRAWNO-FINANSOWE I EKONOMICZNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA

BRONISŁAW SITEK

Bezpieczeństwo państwa wobec konfliktu interesów i praw Skarbu Państwa z interesami i prawami jednostki	79
--	----

DARIUSZ ĆWIKOWSKI

Niesprawność polskiego systemu podatkowego jako zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa	93
--	----

ADRIAN ZBICIAK

Wymiana informacji i inne płaszczyzny współpracy między organami postępowania karnego a podmiotami odpowiedzialnymi za reglamentację działalności gospodarczej	111
--	-----

WOJCIECH LIS

Gwarancyjny charakter art. 240 kk w zakresie bezpieczeństwa	135
---	-----

AGNIESZKA CHOROMAŃSKA

Bezpieczeństwo stron procesowych a instytucje konsensualne w świetle unormowań międzynarodowych i krajowych	155
--	-----

MAGDALENA SITEK

Prawne i finansowe ramy polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej do 2020 roku	181
--	-----

JOANNA FIGURA

Polityka bezpieczeństwa Szwajcarii jako gwarant utrzymania gospodarczego	195
--	-----

ROZDZIAŁ III**TRANSFORMACJA WSPÓŁCZESNYCH ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA.****WSPÓŁPRACA I KOORDYNACJA SŁUŻB****IRENA MALINOWSKA**

Problematyka handlu ludźmi	209
----------------------------------	-----

AGATA TYBURSKA

Infrastruktura krytyczna wobec transformacji współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa	239
--	-----

GRZEGORZ PIETREK

Planowanie przestrzenne a bezpieczeństwo społeczności lokalnej w warunkach zagrożeń powodziowych	261
--	-----

MONIKA BARTNIK

Bezpieczeństwo obywatela w stanach nadzwyczajnych	275
---	-----

AGNIESZKA SADŁO-NOWAK, MARCIN NOWAK

Współdziałanie Policji i straży miejskich gminnych w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego	289
--	-----

ANNA KALISZ

Podważenie autorytetu funkcjonariusza publicznego – zagrożeniem dla prawidłowego funkcjonowania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny	301
---	-----

SYLWESTER KACZMAREK, RYSZARD KATULSKI, MARIUSZ MISZEWSKI,**JACEK STEFAŃSKI**

Telekomunikacyjne wsparcie narzędziowe działań zapobiegawczych	323
Noty o autorach	345

Wstęp

Problematyka bezpieczeństwa oraz jakości życia od dawna poruszane były w literaturze przedmiotu i analizowane przez przedstawicieli różnorodnych dyscyplin naukowych, co pozwalało na dogłębne i komplementarne ukazanie tych zagadnień w ujęciu interdyscyplinarnym. Bezpieczeństwo, jako nadrzędna potrzeba człowieka, grup społecznych, organizacji i całych państw, oznacza stan, w którym występuje pokój i brak zagrożenia. Pojęcie to jest bardzo szerokie i nie sposób w tym miejscu wymienić wszystkich jego rodzajów, kategorii, a tym samym i jego zagrożeń. Obowiązkiem państwa jest zagwarantowanie wszystkim obywatelom ochrony życia i mienia. Na straży bezpieczeństwa stoją organy administracji rządowej i samorządowej, jednostki i struktury państwowe, które muszą wypełniać te zobowiązania wobec obywateli zarówno w czasie pokoju, jak i wojny.

Skoro poczucie bezpieczeństwa jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka, ma zatem ścisły związek z jakością życia, zarówno w odniesieniu do jednostki, jak i grup społecznych, w których jednostki te funkcjonują. Jakość życia rozumiana jest najczęściej jako zadowolenie z życia, poczucie szczęścia i dobrostan psychiczny i społeczny. Istotnym aspektem przy analizowaniu problematyki jakości życia jest przedstawianie uwarunkowań społecznych tego procesu, czyli wszystkich czynników, które są z nim skorelowane (wymiar, źródła i kryteria jakości życia). Różnorodność w ujmowaniu i analizowaniu problematyki jakości życia powoduje różnorodność w definiowaniu tego pojęcia. Główny Urząd Statystyczny w badaniach jakości życia w Polsce w 2014 roku ukazuje „(...) nie tylko całokształt obiektywnych warunków, w jakich człowiek żyje, ale także odczuwaną przez poszczególne osoby subiektywną jakość życia, określaną także terminem dobrobytu subiektywnego. W ramach szeroko rozumianych warunków życia brane są pod uwagę m.in. takie obszary tematyczne (zwane inaczej domenami) jak: materialne warunki życia, zdrowie, edukacja, aktywność ekonomiczna, czas wolny i relacje społeczne, osobiste bezpieczeństwo, jakość państwa i podstawowe prawa, a także jakość środowiska naturalnego w miejscu zamieszkania. Pomiar dobrobytu subiektywnego obejmuje na-

tomiastr postrzeganą jakość życia, tzn. satysfakcję, jaką ludzie czerpią z różnych jego przejawów oraz z życia jako całości, a także elementy dotyczące odczuwanych stanów emocjonalnych oraz systemu wartości” (Bendowska, Bieńkuńska i inni, GUS 2014:5).

W diagnozie społecznej Czapińskiego i Panka jakość życia utożsamiana jest bezpośrednio ze stylem życia realizowanym przez ludzi (hedonistycznym i eudajmonistycznym) i, podobnie jak w badaniach GUS, z dobrostanem psychicznym. „Wymiar poznawczy ogólnego dobrostanu psychicznego mierzono za pomocą dwóch skal: oceny całego dotychczasowego życia (...) oraz oceny minionego roku...” (Czapiński, Panek, 2013:181). Jakość życia rozpatrywana jest z świetle cebulowej teorii szczęścia, według której występują 3 poziomy (warstwy) szczęścia: pierwsza – wola życia, druga – ogólny dobrostan psychiczny i trzecia – zadowolenie z poszczególnych dziedzin życia. Na gruncie nauk społecznych będziemy zatem szukali zewnętrznych i wewnętrznych determinantów jakości życia, jej obiektywnych i subiektywnych aspektów.

Pojęcie bezpieczeństwa jest ściśle powiązane z jakością życia. W Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej czytamy: „negatywny wpływ na potencjał strategiczny, a tym samym na skalę oraz charakter interesów narodowych i celów strategicznych państwa, wywierają trudności w takich obszarach jak demografia, nauka i technologia. Poważnym problemem są również: wysokie bezrobocie, przekładające się bezpośrednio na stan gospodarki, bariery w przedsiębiorczości i trudności w stwarzaniu odpowiednich warunków rozwoju kapitału społecznego” (BBN 2013:10). Bezpieczeństwo narodowe jest procesem dynamicznym i reagującym na wszelkie zmiany i modyfikacje technologiczne, gospodarcze i społeczne, przez co wymaga ciągłego weryfikowania i formułowania nowych celów, zadań i wyzwań. „Najpoważniejsze wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa pozamilitarnego, z którymi będzie musiała zmierzyć się Polska wiąże się z zapewnieniem niezakłóconego rozwoju gospodarczego państwa, stabilnej sytuacji finansowej i spójnej, dalekosiężnej polityki społecznej uwzględniającej przeciwdziałanie nadchodzącemu niżowi demograficznemu” (BBN 2013:13).

Wszystkie te wyzwania wskazują na fakt rozpatrywania bezpieczeństwa wieloaspektowo i interdyscyplinarnie. Taki cel przyświecał również i tej publikacji, dlatego w niniejszej książce, składającej się z trzech rozdziałów, zaprezentowano zagadnienia dotyczące bezpieczeństw społecznego i publicznego z ukazaniem

roli katolickiej nauki społecznej oraz edukacji i ich znaczenia dla rozwijania wiedzy o bezpieczeństwie. Drugi rozdział poświęcony został prawno-finansowemu i ekonomiczno-gospodarczemu wymiarowi bezpieczeństwa, jako elementom integralnym i niezbędnym do prawidłowego rozwoju i funkcjonowania współczesnego państwa i społeczeństwa. W publikacji nie mogło zabraknąć również części poświęconej współczesnym zagrożeniom bezpieczeństwa, a dokładniej transformacji współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa, które opisane zostały w rozdziale trzecim, z ukazaniem roli struktur państwowych i służb współpracujących na rzecz porządku publicznego i bezpieczeństwa.

dr hab. Magdalena Sitek, prof. WSGE
dr Małgorzata Such-Pyrgiel

Bibliografia

- Bendowska M., Bieńkuńska A., Luty P., Sobestjański K., Wójcik J., *Jakość życia w Polsce, Edycja 2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/jakosc-zycia-w-polsce-edycja-2014,16,1.html> (data dostępu: 20.11.2015).
- Czapiński J., Panek T., *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, http://analizy.mpips.gov.pl/images/stories/publ_i_raporty/DS2013/Raport_glowny_Diagnoza_Spoleczna_2013.pdf, Warszawa 2014, ISBN 978-83-61638-77-3.
- Koziej S., Lachowski Z., Sikorski K., *Biała Księga Bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo: Agencja Reklamowo-Wydawnicza Arkadiusz Grzegorzczak, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, ISBN 978-83-60846-16-2.

ROZDZIAŁ I

**BEZPIECZEŃSTWO I JAKOŚĆ
ŻYCIA WSPÓŁCZESNEGO
SPOŁECZEŃSTWA POLSKIEGO**

Rodzina i jakość życia we współczesnym społeczeństwie polskim. Zarys problematyki

The family and life quality in contemporary polish society. The issue outline

Abstrakt

Rodzina jest najstarszą i najważniejszą komórką społeczną. Jest podstawowym środowiskiem życia i rozwoju człowieka, a także podstawowym elementem dobra wspólnego. Rodzina występuje we wszystkich kulturach oraz historycznie znanych typach społeczeństw i, posiadając właściwą sobie strukturę, pełni odpowiednie funkcje zarówno wobec jednostki, jak i społeczeństwa. W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele opracowań poświęconych nie tylko charakterystyce tej grupy społecznej, ale także przekształceniom i przeobrażaniem jej cech, funkcji i modeli. Charakterystyka współczesnej rodziny polskiej i warunków jej życia wymaga prześledzenia przekształceń rodziny w czasie z uwzględnieniem zmian tak w skali mikro-, jak i makrospołecznej. Można tu wspomnieć tylko niektóre z nich, jak na przykład: przemiany obyczajów, stylów życia i hierarchii wartości, aktywizacja zawodowa kobiet, zmianę ekonomiczno-bytowych warunków życia, sposoby podejmowania decyzji matrymonialnych i prokreacyjnych oraz pojawienie się i rozpowszechnienie alternatywnych form życia małżeńskiego i rodzinnego. Dla jakości życia rodziny ma znaczenie również rozwój gospodarczy kraju i polityka prorodzinna prowadzona przez państwo. Państwo musi umożliwiać i ułatwiać rodzinie możliwość wypełnienia przez nią podstawowych funkcji poprzez tworzenie klimatu sprzyjającego płodności rodzin i zaspakajaniu jej potrzeb. Troska państwa o rodzinę powinna wyrażać się w kształtowaniu prawa gwarantującego małżeństwom i rodzinom stabilność, podnoszeniu dochodu rodzin, rozwoju infrastruktury i doskonaleniu organizacji życia społecznego z nastawieniem prorodzinnym. To wszystko ma znaczenie do diagnozy oceny jakości życia współczesnej rodziny.

Celem mniejszego artykułu jest ukazanie i scharakteryzowanie typów współczesnej rodziny polskiej z uwzględnieniem warunków i jakości jej życia. Do analizy posłużą raporty Głównego Urzędu Statystycznego, badań J. Czapińskiego i T. Panka ujętych w „Diagnozie społecznej” oraz opracowania CBOS i specjalistów zajmujących się tą problematyką.

Słowa kluczowe: rodzina, jakość życia, dobrostan, współczesne społeczeństwo polskie.

Abstract

The family is the oldest and the most important social unit. It is the basic environment of humans' life and development and also the basic element of common good. The number of population of each country depends on the number of children born there. The family is present in every culture and in every historically known types of societies, with it's own structure, acting both for one person and for the society. In subject literature it is possible to find a lot of elaboration not only about this society group but also about transformation of it's features, functions and models. The characteristics of modern Polish family and it's life conditions needs to be followed also by the knowledge about the transformation of the family in time, including changes in micro and macro society aspect. Some of them can be mentioned here, such as: manners transformation, lifestyle, hierarchy of values, professional activation of women, economical life conditions, the ways of making matrimonial and procreation decisions, finally the appearance of the alternative forms of marriage and family life. For the quality of family life the important factor is also country economical development and pro-family policy held by each country. The state should enable and suport the family to follow it's basic functions by introducing the policy that encourages procreation and fulfills it's needs. The state's care for family should be proved by creating and introducing the law that guarantees the stability for the marriages and families, increasing the family income, infrastructure development and developing the organization of social life with pro-family target. This all has a significant meaning for diagnosis about the quality of modern family life.

The aim of this article is to show and analyze the modern Polish family including the conditions and the quality of it's life. As the support for the analysis I will use GUS reports, Social diagnosis by Czaplinski and Panek, CBOS data and opinions of the specialists who are experts in this issue.

Keywords: family, quality of life, welfare, contemporary Polish society, modern Polish society.

Typy i modele rodziny. Przemiany życia rodzinnego

Aby móc przeanalizować jakość życia polskich rodzin, niezbędne jest przedstawienie współczesnych modeli rodziny. W literaturze przedmiotu można spotkać wiele ich klasyfikacji. Poniżej posłużono się typologią Liberskiej i Matuszewskiej. Według autorek modele rodziny możemy podzielić na dwie podstawowe grupy: modele strukturalne oraz modele operacyjne.

Modele strukturalne dzielimy na: modele kulturowe tradycyjne i modele kulturowe alternatywne. Kryteriami decydującymi o przyporządkowaniu do kon-

kretnego modelu to: wielość rodziny – liczba jej członków, liczba pokoleń w rodzinie oraz panująca w niej hierarchia. Model rodziny tradycyjnej tworzą co najmniej trzy pokolenia, a więc rodzina jest liczna. Struktura władzy w tym modelu ma charakter hierarchiczny, istnieje wyraźny podział funkcji i obowiązków ze względu na wiek i płeć. Rodzina jest podporządkowana władzy ojca lub matki (patriarchat lub matriarchat) (Liberska, Matuszewska, 2014, s. 117). Jednak ciągły rozwój cywilizacji, przemiany społeczno-kulturowe, w tym emancypacja kobiet, coraz większa aktywność zawodowa kobiet i upowszechnienie dostępu do edukacji, sprawiają, że tradycyjny model rodziny stopniowo przekształca się w model modernistyczny, w którym zanika klasyczny podział ról na typowo męskie i kobiece.

Modele kulturowe tradycyjne dzielimy ze względu na podstawę ich budowy i obowiązującą w nich religię rozumianą jako źródło kultury. W Polsce przeważa model katolicki, który cechują trzy zasady: rodzina składa się z mężczyzny i kobiety, którzy z miłości wydają na świat potomstwo; rodzina oparta jest na nierozwalnym sakramentalnym związku małżeńskim; a sakrament małżeński określa podstawowe zasady: wzajemną miłość, wierność i uczciwość (tamże, s. 119).

Zaś modele kulturowe alternatywne możemy podzielić na modele modernistyczne (partnerski, egalitarny) i modele postmodernistyczne (związki homoseksualne, związki kohabitacyjne i inne). Podstawową przyczyną powstawania modeli kulturowo-alternatywnych są przemiany aksjologiczne, czyli zmiany w systemie wartości życia małżeńsko-rodzinnego. W modelach modernistycznych role męskie i kobiece tracą swój podział. Mężczyzna i kobieta w równym stopniu odpowiadają za wychowanie dzieci i utrzymanie rodziny. Natomiast w modelach postmodernistycznych mamy od czynienia z negacją formalnych i prawnych zasad życia małżeńskiego i rodzinnego. Wynika niejako z coraz większej akceptacji ideologii indywidualizmu, czego przejawem może być akceptacja homoseksualizmu (tamże, s. 121–125).

Według G. Firlit-Fesnak obecnie mamy do czynienia z poszerzaniem klasycznego ujęcia rodziny, a także pojawieniem się innych jej typów. Rodzina tradycyjna koegzystuje razem z alternatywnymi modelami życia rodzinnego. Para małżeńska albo osoby samotne i ich własne bądź adoptowane dzieci to właśnie rodzina nuklearna, często nazywana tradycyjną. Innym przykładem jest rodzina biologiczna składająca się z dwóch lub więcej osób, związanych jako mąż

i żona, wspólnie żyjący partnerzy (kohabitacja), osoby płci przeciwnej bądź jako rodzic i dziecko. Z kolei przez rodzinę pełną należy rozumieć oboje rodziców wraz z dziećmi. Natomiast niepełna rodzina, to taka, w której jedno z rodziców, np. ojciec lub matka, samotnie wychowuje potomstwo.

Innym modelem jest rodzina zrekonstruowana. Jest „to rodzina składająca się z małżeństwa lub związku partnerskiego z jednym lub większą liczbą dzieci, z których co najmniej jedno nie jest wspólnym dzieckiem małżonków (partnerów), tzn. jest naturalnym lub adoptowanym dzieckiem tylko jednego z nich” (*Gospodarstwa domowe i rodziny*, 2003).

Ostatnim wyróżnianym modelem jest rodzina rozszerzona, zwana również poszerzoną, wielopokoleniowa, niegdyś występująca głównie na wsiach. „Rodzina rozszerzona jest to rodzina biologiczna z osobą (lub z większą liczbą osób) spokrewnioną (w linii prostej lub bocznej) przynajmniej z jednym członkiem rodziny biologicznej, np. małżeństwo i brat żony; mąż, żona, dzieci i ojciec żony; dziadkowie z wnuczką” (*Gospodarstwa domowe i rodziny*, 2003; por. Firlit-Fensnak, 2007, s. 188).

Zmiany dotyczące typów rodzin od wielu lat rejestrowane są w Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań (ostatni z 2011 r.), w którym oprócz tradycyjnego (nuklearnego) modelu rodziny w Polsce, czyli małżeństwa posiadającego potomstwo, można wyróżnić także jego współczesne alternatywy: małżeństwa bez dzieci, partnerzy bez dzieci, partnerzy posiadający dzieci, samotna matka z dziećmi, samotny ojciec z dziećmi. Ostatni spis powszechny ukazuje wzrost alternatywnych form życia małżeńsko-rodzinnego, w tym związków partnerskich. Od 1988 roku zauważano spadek liczby nowych małżeństw. Było to spowodowane niekorzystną strukturą ludności według wieku – stosunkowo mała liczba osób w przedziale wieku o największym natężeniu zawierania małżeństw – 20–29 lat. Od 2002 roku, pomimo wzrostu populacji w wieku matrymonialnym, liczba nowo zawieranych związków małżeńskich malała. Spowodowane to było nie tylko upowszechnieniem się związków partnerskich, ale także trudną sytuacją gospodarczą kraju, a dokładniej sytuacją na rynku pracy, ciągłością zatrudnienia i wysokością zarobków. W NSP w 2002 roku zarejestrowano w Polsce „197,4 tys. par tworzących związki partnerskie, z tego 75% mieszkowało w miastach, a pozostałe na wsi. Większość tych par – 56,1% miała dzieci, a pozostałe były bez dzieci. W miastach partnerzy z dziećmi stanowili 52,8%,

a na wsi 66,0% omawianych par. Nieznacznie wzrosła w 2002 roku liczba małżeństw bez dzieci – z 2329,1 tys. w 1988 roku do 2456,5 tys. W 2002 roku, tj. o 5,5%; z tego w miastach o 194,1 tys. (o 13,7%), a na wsi zmniejszyła się o 66,7 tys. (o 7,9%)” (*Gospodarstwa domowe i rodziny*, 2003).

Natomiast dane z NSP 2011 wskazują, że „znacząco większe zmiany nastąpiły w przypadku osób pozostających w związkach kohabitacyjnych. Liczba partnerek/partnerów wzrosła o prawie $\frac{2}{3}$ (z niespełna 400 tys. w 2002 r. do prawie 650 tys. w 2011 r.) – co oznacza wzrost liczby związków kohabitacyjnych z prawie 200 tys. w 2002 r. do ok. 320 tys. w 2011 r.” (*Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna*, NSP 2011).

Dane z NSP 2011 roku wskazują także, że związki partnerskie chętniej są realizowane przez osoby młodsze. Obniża się wiek partnerów tworzących związki kohabitacyjne z 42 lat w przypadku mężczyzn i 38 lat w przypadku kobiet w 2002 roku do odpowiednio 37 i 34 lat w 2011 roku, co może świadczyć o niepokojącym trendzie (*Gospodarstwa domowe i rodziny*, 2003).

Innym kryterium klasyfikacji typów rodziny jest podział społecznych ról mężczyzn i kobiet. Jednym z pierwszych badań ukazujących preferowany przez Polaków model rodzin były te zrealizowane przez Centrum Badania Opinii Społecznej w 1993 roku pod tytułem *Tradycyjny czy partnerski model rodziny?* Badania ukazały, że 54% respondentów wybrało partnerski model rodziny, polegający na tym, że oboje małżonków przeznaczają podobny czas na pracę zawodową, a także dzielą się w równym stopniu obowiązkami domowymi i opieką nad potomstwem. Akceptacja tego modelu rodziny idzie w parze z wyższym wykształceniem, ponieważ opowiedziały się za nim osoby o wysokiej pozycji zawodowej i dobrze oceniające własną sytuację materialną. Z kolei tradycyjny model rodziny wybrała nieco ponad $\frac{1}{4}$ ankietowanych (27%). Tradycyjny sposób życia zakłada, że to mąż jest jedynym żywicielem rodziny, z kolei żona zajmuje się prowadzeniem domu i wychowywaniem dzieci. Co ciekawe, zwolenniczkami tradycyjnego podziału ról były kobiety z wykształceniem podstawowym, często religijne praktykujące, będące gospodyniami domowymi i w najstarszym wieku. Za mieszanym modelem, w którym mąż i żona pracują, jednak to mąż poświęca więcej czasu na obowiązki zawodowe, a żona dodatkowo poświęca czas na wychowywanie dzieci i prowadzenie domu, było 14% (*Tradycyjny czy partnerski model rodziny?* 1993, s. 2). Pomimo tego, że największy odsetek badanych

opowiedział się za partnerskim modelem, to w rzeczywistości na początku lat 90. XX w. w społeczeństwie polskim realizowany był tradycyjny model rodziny.

13 lat później, w 2006 roku w komunikacie z badań CBOS pt. *Potrzeby prokreacyjne oraz preferowany i realizowany model rodziny* można zauważyć pewne zmiany w tym zakresie. Partnerski model rodziny wybrało 41% respondentów, zaś za tradycyjnym modelem rodziny opowiedziało się 32% badanych. Najmniej zwolenników miał model mieszany (24%). Podobnie jak w latach 90. XX w., w 2006 roku można zauważyć rozbieżności pomiędzy preferowanym a realizowanym modelem życia. Model partnerski był realizowany przez 19% badanych (niemal $\frac{1}{5}$), tradycyjny przez 23%, a mieszany – 26% (zob. *Potrzeby prokreacyjne oraz preferowany i realizowany model rodzin*, 2006).

W 2012 roku wyniki badań przedstawiają się następująco. Za najlepszy model rodziny Polacy uważają model partnerski, opowiedziało się za nim 48% ankietowanych. Z kolei 27% badanych, czyli mniej więcej co czwarty, popiera model mieszany. Częściej niż co piąty respondent uważał, że domem powinna zajmować się kobieta, a mąż – partner powinien pracować i utrzymywać rodzinę (22% popiera model tradycyjny) (*Wybrane wskaźniki położenia materialnego a stabilność zatrudnienia*, 2012, s. 5). W ciągu ostatnich dwudziestu pięciu lat zmieniały się preferencje Polaków co do podziału ról w rodzinie. Wśród ludności rośnie przekonanie, że najlepszym rozwiązaniem jest równy podział obowiązków domowych i udział w pracy zawodowej obojga małżonków (partnerów). Przewagę nad kiedyś dominującym tradycyjnym podziałem ról zyskuje również styl życia, w którym obydwójce partnerzy pracują, ale obowiązki domowe przejmują głównie kobiety – a zatem model partnerski, który widoczny jest nie tylko w preferencjach Polaków, ale również w rzeczywistym podziale ról w życiu codziennym (tamże, s. 9).

Obecny kształt i sytuacja współczesnej rodziny w skali globalnej, ze względu na swoiste środowisko geograficzne czy społeczno-kulturowe, zawiera wiele cech wspólnych, zunifikowanych, ale także zaznaczają się rozliczne znamiona wskazujące na odrębność typów rodzin, wzorców i stylów życia, formowania osobowości, w odmienności struktur i ich funkcjonowaniu (Kawula, Brągiel, Janke, 2009, s. 16).

Transformacja życia rodzinnego, zwłaszcza w Europie i Ameryce Północnej, uległa znacznym zmianom po względem struktury i pełnionych funkcji. Dziś

dominuje rodzina mała, nuklearna, która posiada własne mieszkanie, gdzie już nie tylko mężczyzna, jako głowa rodziny, zarabia na jej utrzymanie, lecz robi to wspólnie z żoną i w takim samym stopniu przyczyniają się do materialnego zabezpieczenia dobrobytu rodziny. Współczesne rodziny odeszły od produkcji, a skupiły się na konsumpcji i korzystaniu z rynkowych ofert. W wyniku zanikania więzi sąsiedzkiej zanika też nieformalna kontrola społeczna. Przez zróżnicowanie zainteresowań jej członków, każdy z nich preferuje inne sposoby spędzania wolnego czasu i relaksu. „Nawet w domu rodzinnym każdy członek rodziny może znaleźć «zatrudnienie» w wolnych chwilach przy odrębnym urzędzeniu, spędzając w sposób atrakcyjny czas bez udziału innych osób” (Tyszka, 2002, s. 40). Większą wagę przywiązuje się do emocjonalnej funkcji rodziny, w której podkreśla się intymność jednostek i ekspresję osobowości, a nie do jej instytucjonalnego wymiaru, gdzie członkowie byli rozpatrywani w kategoriach wypełniania pewnych ról i podporządkowania ich żelaznym normom. Między małżonkami powstał egalitaryzm i zmniejszeniu uległ dystans między dziećmi a rodzicami. Spowodowało to brak wyraźnego podziału obowiązków oraz ról na męskie i żeńskie, a przez to życie rodzinne uległo ogólnemu scaleniu.

Warunki i jakość życia Polaków i polskich rodzin – wybrane wskaźniki

Wiele badań dotyczących kondycji materialnej i samopoczucia Polaków uwzględnia różne wymiary zagadnień, które brane są pod uwagę w analizie. Autorka pracy posłużyła się typologią przedstawioną przez Instytut SMG KRC, według którego poznanie i badanie materialnych warunków, poziomu oraz stylu życia musi opierać się na trzech wymiarach: *wymiar psychologiczny (subiektywny)* – zwraca się tu uwagę na nastawienie ludzi do życia, ich oceny, wzorce, wartości i aspiracje; *wymiar obiektywny*, czyli sytuacja, w której faktycznie znajduje się rodzina – finanse, edukacja, oraz *wymiar kulturowy* – poglądy, konsumpcja kulturowa, identyfikacja z subkulturami i grupami społecznymi¹. Zarówno obiektywne przemiany występujące w danym czasie, jak na przykład: średnia dochodów przypadająca na jednostkę osobową w gospodarstwie, jak

¹ Przywołane powyżej rozróżnienie jest kategorią czysto metodologiczną, porządkującą analizowane zagadnienia.

i subiektywne opinie respondentów na temat osobistej sytuacji finansowej, jej zmiany w ostatnich latach i od początku procesu transformacji, są istotnymi wyznacznikami dla wielostronnej analizy kondycji materialnej Polaków.

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele pojęć odnoszących się do oceny jakości życia. Znajdujemy takie pojęcia, jak: jakość życia, poziom życia, dobrobyt. Aby móc zrozumieć złożoność tej problematyki, niezbędne wydaje się zdefiniowanie wszystkich tych pojęć.

„Jakość życia jest pojęciem wielowymiarowym, obciążonym emocjonalnie, o charakterze często narzędzia ideologicznego, ewaluatywnym, niemożliwym do jednoznacznego ujęcia, uwikłanym w konteksty polityczne i kulturowe” (Wnuk, Marcinkowski, 2012, s. 22). Co więcej „zawiera te wszystkie elementy życia człowieka, które związane są z faktem istnienia człowieka, bycia kimś i odczuwania różnych stanów emocjonalnych, wpływających np. z faktu posiadania rodziny, kolegów, przyjaciół” (Panek, 2011, s. 20). Natomiast pojęcie poziomu życia odnosi się do stopnia zaspokojenia potrzeb podstawowych, w tym materialnych w hierarchii potrzeb człowieka. „Zagadnienie poziomu życia ludności staje się obecnie jednym z kluczowych pojęć w polityce oraz strategiach rozwoju społecznego. Stanowi jedną ze składowych terminu „jakość życia”, który odgrywa ważną rolę w mierzeniu postępu społecznego” (*Zróżnicowanie regionalne poziomu życia ludności w świetle wybranych wskaźników z badań Statystyki Publicznej*, 2010).

Dobrobyt „jest stanem lub warunkiem odczuwania pomyślności. Termin ten stosowany jest wówczas, gdy pewne działanie uważa się za konieczne dla zwiększenia dobrobytu indywidualnego lub grupowego. (...) Dobrobyt umacnia się poprzez zaspokojenie potrzeb. (...) Są to nie tylko potrzeby niezbędne do przeżycia, ale i te, które wiążą się z odpowiednim życiem w społeczeństwie” (Marshall, 2008, s. 58), a więc opieka zdrowotna, dostęp do oświaty, dostępność mieszkań. Warto jednak wspomnieć, że stopień zaspokojenia tych potrzeb zmienia się wraz ze zmianą warunków społeczno-ekonomicznych i politycznych kraju. Nadal jednak spotyka się wąskie ujmowanie dobrobytu ekonomiczno-społecznego. Definiowany jest wówczas jako zasób dóbr konsumpcyjnych i środków finansowych pozostających do dyspozycji człowieka. Innymi słowy, traktowany jest on jako swoisty potencjał ekonomiczny konsumpcji, ale w potocznym rozumieniu stanowi synonim bogactwa.

Jedną z miar poziomu dobrobytu i rozwoju gospodarczego państwa jest produkt krajowy netto. Według Adama Smitha, dobrobyt był równoznaczny z bogactwem narodu mierzonym wartością produktu narodowego netto². Przez wiele lat takie podejście było preferowane przez rządy większości państw. Nie tylko kraje, lecz także międzynarodowe organizacje, takie jak Unia Europejska, koncentrowały się na problemach gospodarczych, zaniebując społeczny wymiar współczesnych gospodarek. Podejście do tych zagadnień zostało zmodyfikowane w połowie lat 90. ubiegłego wieku, wskazując na możliwość wzajemnego wspierania się celów gospodarczych i społecznych. Ważnym momentem było przyjęcie w 2000 roku strategii lizbońskiej, zakładającej konieczność sprostania konkurencji międzynarodowej poprzez realizację celów ekonomicznych oraz wyzwań społecznych, tworząc gospodarkę opartą na wiedzy.

Najczęściej używanym wyznacznikiem stosowanym do określenia wzrostu gospodarczego, a co za tym idzie, również i pośrednio dobrobytu oraz poziomu życia obywateli danego państwa jest PKB (Produkt Krajowy Brutto – ang. *gross domestic product*, GDP). PKB opisuje całkowitą wartość dóbr i usług finalnych wytworzonych na terenie danego kraju w określonej jednostce czasu (najczęściej w ciągu roku) (zob. Samuelson, Nordhaus, 2004). Bardziej szczegółowa definicja mówi, że „PKB jest najbardziej kompleksowym i najpowszechniej używanym miernikiem całkowitej produkcji dóbr i usług danego kraju i w tym ujęciu jest obliczany jako suma pieniężnej wartości konsumpcji, inwestycji, państwowych wydatków na zakup dóbr i usług oraz eksportu netto (czyli eksport minus import) uzyskanego w kraju w ciągu roku” (Hall, Taylor, 2002, s. 42). Jak dotąd, jest najbardziej syntetycznym miernikiem rezultatów działalności całej gospodarki danego kraju. Stanowi niezastąpione źródło danych do analiz sytuacji ekonomicznej. Wzrost gospodarczy mierzony PKB determinuje wzrost zamożności i wynikający z niego poziom życia Polaków i ich rodzin. Jednak przyrost zamożności proporcjonalnie do przyrostu PKB nie jest nigdy równomierny dla wszystkich warstw społeczeństwa.

² To wartość produktów finalnych wytworzonych na terytorium danego kraju przez narodowe i zagraniczne czynniki produkcji w danym okresie pomniejszona o wartość amortyzacji w tym okresie. PKN to PKB pomniejszony o amortyzację (wartość zużycia kapitału trwałego gospodarki).

Do badania wzrostu gospodarczego i jakości życia stosuje się jednocześnie kilka różnych miar, jak na przykład: *PKB per capita*, który stanowi dochód narodowy przypadający na obywatela kraju. Kolejnym jest HDI (*Human Development Index*). To wskaźnik rozwoju społecznego obejmujący zamożność, edukację i stan zdrowia. Najczęściej definiowany jest jako średnia geometryczna trzech wskaźników: długowieczności, wykształcenia i standardu życia. Ostatnim wskaźnikiem przywołanym w tym opracowaniu jest *Quality Of Life* (indeks jakości życia) ukazujący ocenę subiektywnej satysfakcji życiowej z obiektywnymi czynnikami jakości życia w różnych państwach i obejmuje dodatkowo bezpieczeństwo, stan rodziny i przyjaźni, warunki pracy, migracje, a także *PKB per capita*, bezrobocie i ubóstwo.

Biorąc pod uwagę dane statystyczne i ilościowy wymiar jakości życia Polaków, można powiedzieć, że: PKB na głowę wyniósł w 2014 roku 23951,99 USD i jest jak dotąd najwyższy w czasach demokratycznej Polski (*Polska – PKB per capita PPP*, 2015). Wzrost PKB wyniósł 3,3%, w skali roku, wobec 1,7% z roku 2013. Pod względem rozwoju gospodarczego najslabiej wśród sąsiadów Polski wypada Ukraina, natomiast najwyższy wskaźnik *PKB per capita* notują Niemcy i taki dystans będzie się utrzymywał. Jeśli dynamika zmian w tym zakresie utrzyma się na podobnym poziomie w przyszłości, to, jak podają eksperci z OECD, w 2060 roku poziom życia Polaków będzie wciąż blisko dwukrotnie niższy niż Niemców (Piński). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw wyniosło w 2014 roku 3980 zł brutto, natomiast w połowie roku 2015 przekroczyło już 4000 zł (*Wynagrodzenia w Polsce według GUS*). Wynagrodzenie minimalne wynosiło w 2014 r. 1680 zł (w 2013 r. było to 1600 zł). W 2014 roku przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 5 529,5 tys. osób i było o 0,6% wyższe niż przed rokiem (wobec spadku o 1,0% w 2013 r.) (*Rynek pracy w Polsce w 2014 roku*, 2015).

Systematycznie spada śmiertelność niemowląt, współczynnik wyrażający liczbę zgonów niemowląt na 1000 urodzeń żywych wyniósł 4,2‰. Ponadto wydłużyła się przeciętna długość trwania życia, dla osób urodzonych w 2014 roku wyniesie średnio 77,7 lat, przy czym, jak podaje GUS, urodzona w 2014 roku dziewczynka ma szansę dożyć wieku 81,6 lat, a chłopiec 73,8 (*Dzieci w Polsce w 2014 roku. Charakterystyka demograficzna*, 2015, s. 14–15). W 2013 r. media-

na wieku mieszkańców Polski wynosiła 39,1 lat podczas, gdy w 2000 r. wynosiła 35,4 lat. W 2014 r. w zestawieniu z 2000 rokiem odsetek ludności w wieku przedprodukcyjnym zmniejszył się z 24,4% do 18,0%. Równocześnie nastąpił wzrost udziału osób w wieku produkcyjnym (z 60,8% do 63,0%) i wzrost odsetka osób w wieku poprodukcyjnym (z 14,8% do 19,0%) (*Rynek pracy w Polsce w 2014 roku*, 2015). W wyniku niskiego poziomu dzietności i dalszego wydłużania się przeciętnego trwania życia, w przyszłości będziemy mieli do czynienia ze zmniejszaniem podaży siły roboczej na rynku pracy oraz ze wzrostem liczby i odsetka ludzi w starszym wieku.

Najliczniejszą grupę wśród dzieci są uczniowie szkół podstawowych (7–12 lat), jest ich 2,2 mln i stanowią 5,8 % ogółu ludności kraju – jest to jednocześnie najszersza grupa wieku edukacyjnego (zawierająca 6 roczników). Kolejną grupę według liczebności stanowią dzieci w wieku przedszkolnym (3–6 lat) jest ich około 1,7 mln (4,4% ogółu ludności kraju). Młodzież w wieku licealnym (16–18 lat) stanowi 3,2% ogółu ludności w kraju i liczy około 1,2 mln. Natomiast dzieci w wieku żłobkowym i gimnazjalnym mają zbliżoną liczebność – po 1,1 mln i stanowią po 2,9% ogółu populacji. Jak podaje GUS, od lat 90. XX wieku mamy do czynienia z ciągłym spadkiem udziału dzieci i młodzieży w ogólnej liczbie populacji.

„W latach 1980–1990 dzieci i młodzież w wieku 0–17 lat stanowiły prawie 30% społeczeństwa; na początku tego wieku – już tylko niespełna 25%. Należy jednocześnie zaznaczyć, że obecnie udział osób w wieku 0–17 lat w ogólnej populacji (18%) jest mniejszy niż odsetek osób w tzw. wieku poprodukcyjnym (1), który w końcu 2014 r. wyniósł 19%” (*Dzieci w Polsce w 2014 roku. Charakterystyka demograficzna*, 2015).

Według ONZ, jakość życia, to całokształt rzeczywistych warunków życia ludzi oraz stopień ich materialnego i kulturalnego zaspokojenia potrzeb”, a także takie cechy, jak warunki pracy, poziom płac, spożycie, posiadanie trwałych dóbr konsumpcyjnych, sytuacja mieszkaniowa, stan opieki zdrowotnej i socjalnej, stan oświaty i kultury. Można ją badać przy pomocy wskaźnika HDI (*Human Development Index* – wskaźnika rozwoju społecznego). Konstrukcja wskaźnika rozwoju społecznego różni się znacznie od miernika jakości życia. Mierniki zostały skonstruowane przez różne instytucje (pierwszy z nich opracowany w roku 1990 przez pakistańskiego ekonomistę Mahbuba ul Haq’a

i przyjęty przez ONZ w 1993 roku, drugi – opracowany w 2005 r. przez brytyjski tygodnik „The Economist”). Ogólne, sumaryczne wyniki obu wskaźników są jednak porównywalne zarówno w czasie, jak i między krajami. Już pobieżna analiza wykazuje, że w rankingach kolejność krajów w zakresie obu wskaźników, a także PKB *per capita* się nie zmienia. Wskaźnik HDI ocenia kraje na trzech płaszczyznach: „długie i zdrowe życie” (*long and healthy life*), „wiedza” (*knowledge*) i „dostatni standard życia” (*decent standard of living*). Od 2010 roku do ich pomiaru służą następujące wskaźniki: oczekiwana długość życia, średnia liczba lat edukacji otrzymanej przez mieszkańców w wieku 25 lat i starszych, oczekiwana liczba lat edukacji dla dzieci rozpoczynających proces kształcenia, dochód narodowy *per capita* w USD, liczony według parytetu nabywczego waluty (PPP \$). W świetle w tych danych Polska od lat zajmuje mniej więcej to samo miejsce w rankingu: w roku 2006 zajęła 37. miejsce na 177, w roku 2013 – 35. miejsce razem z Litwą (zob.: Wikipedia, *Wskaźnik rozwoju społecznego*).

Wskaźnik jakości życia (ang. *Quality of Life Index*) odzwierciedla poziom życia i satysfakcji życiowej w poszczególnych krajach. Uważa się, że ten wskaźnik jest bardziej precyzyjny niż na przykład PKB lub poziomu PKB *per capita*. Przyjmuje się wartości od 0 do 1, gdzie 1 oznacza najwyższy dobrobyt według przyjętych kryteriów.

Mierzy dodatkowo bezpieczeństwo (stopa morderstw, gwałtów), stan rodziny i przyjaźni (stopa rozwodów), warunki pracy, migracje itd., także PKB na głowę, bezrobocie, nierówność rozkładu dochodów, ubóstwo. Suma poszczególnych subindeksów daje wynik sumaryczny mieszczący się w przedziale od 0 do 1. Do poszczególnych subindeksów zalicza się następujące parametry jakości życia: zdrowie, edukacja, bogactwo, prawa i wolności, pokój i środowisko. Sumaryczny wskaźnik jakości życia w 2011 roku wyniósł dla Polski 0,81, i jest niższy niż u Niemców, Czechów i Słowaków (Machowska-Okrój, 2014).

Warto zwrócić uwagę na fakt, że niższe PKB nie zawsze oznacza niższy poziom jakości życia. Kraj o niższym potencjale gospodarczym może charakteryzować się wyższym poziomem jakości życia. Przykładem jest Ukraina, która pomimo niższego PKB niż Białoruś miała w 2011 r. wyższy wskaźnik jakości życia (Machowska-Okrój, 2014).

Jakość życia Polaków i polskich rodzin w świetle wybranych badań społecznych

Z diagnozy społecznej z 2015 roku opublikowanej wspólnie z GUS zrealizowanej na podstawie dwóch rodzajów kwestionariusza: diagnozy i międzynarodowego programu badań społecznych wynika, że 3,3% gospodarstw domowych żyje poniżej minimum egzystencji. Warto wspomnieć, że jest to najniższy wskaźnik od 2005 roku, a mimo to nadal 350 tysięcy dzieci żyje w gospodarstwach ubogich. W badaniu zapytano respondentów, jak radzą sobie gospodarstwa przy otrzymywanych dochodach. Systematycznie spada liczba gospodarstw domowych, które radzą sobie z wielką trudnością (z 31% w 2000 r. do 13% w 2015 r.) oraz z trudnością (z 25% w 2000 r. do 16% w 2015 r.). Wzrasta natomiast liczba gospodarstw, które mają pewne trudności w radzeniu sobie na co dzień z 29% w 2000 r. do 36% w 2015 r. Nieco ponad ¼ badanych (27%) uważa, że żyje się im raczej łatwo, a co dwunasty, że łatwo (8%). W obu kategoriach nastąpił wzrost ponad dwukrotnie od 2000 r.

Badania wykazały również, że wyraźnie spadł odsetek gospodarstw domowych, których dochody nie pozwalają na zaspokojenie bieżących potrzeb – z 74% w 1993 r. do 19% w 2015 r. Coraz więcej gospodarstw domowych stać na zakup wystarczającej ilości artykułów spożywczych, w tym używek, wyborów cukierniczych, ryb i przetworów rybnych, owoców i przetworów owocowych, mięsa i przetworów mięsnych i drobiowych.

Nieco mniej optymistycznie wygląda sytuacja w kwestii posiadania oszczędności. O ile zwiększył się odsetek gospodarstw domowych posiadających jakiekolwiek oszczędności z 24% w 2000 r. do 45% w 2015 r., to jednak wielkość oszczędności jest nie do końca zadowalająca. Obecnie najwięcej gospodarstw domowych posiada oszczędności równe miesięcznym przychodom – 28% gospodarstw domowych, przy czym wzrost w tej kategorii nie jest duży, jedynie o 2pp. Oszczędności równe trzymiesięcznym dochodom posiada – 26% (spadek o 1pp w porównaniu z rokiem 2000 i o 6pp w porównaniu z rokiem 2011). Oszczędności równe powyżej sześciomiesięcznym dochodom – 11% (spadek o 1pp niż w latach 2013 i 2011), a powyżej rocznych jedynie 6% i jest to najniższy wynik w całym okresie badania od roku 2000 (spadek z 8% w latach 2013, 2011 i 2009) (*Diagnoza społeczna 2015*, 2105). Najpopularniejszymi formami oszczędności jest posiadanie pieniędzy w gotówce – na takie formy oszczędzania wskazuje niemal 60% gospodarstw domowych. Posiadanie lokaty w ban-

kach w polskiej walucie jest drugim najpopularniejszym sposobem oszczędzania. Deklaruje go ponad połowa badanych gospodarstw (53%). Warto jednak zaznaczyć, że to właśnie lokaty były niegdyś najpopularniejszym sposobem gromadzenia oszczędności i w 2000 roku posiadało je niemal 80% respondentów (78%). Spadek zainteresowania taką formą gromadzenia pieniędzy można tłumaczyć spadkiem oprocentowania lokat oferowanych przez banki. Wśród innych form oszczędzania nieco popularniejsze niż kiedyś jest posiadanie polisy ubezpieczeniowej (18% w porównaniu do 10% w 2011 roku).

W badaniu zanotowano spadek rodzin posiadających zadłużenie. Nieco ponad 1/3 badanych (34%) posiada obecnie zadłużenie, ale ich odsetek był najwyższy w 2009 i wynosił 41%³. Odsetek zadłużonych gospodarstw spada w niemal każdej z wyróżnionych kategorii (od zadłużania równego miesięcznym dochodom do zadłużenia wynoszącego powyżej 6-miesięcznych dochodów), z wyjątkiem ostatniej kategorii zadłużenia wynoszącego powyżej rocznych dochodów – tu liczba zadłużonych wzrosła 4,5-krotnie w porównaniu z rokiem 2000 (z 8% do 36%) (*Diagnoza społeczna 2015*, 2105). Najczęściej gospodarstwa domowe posiadają zadłużenie w bankach (37%), następnie w zakładach pracy lub zakładowej kasie samopomocowej (7%), u osób prywatnych, rodziny, sąsiadów (6%) i w innych instytucjach pożyczkowych (4%) (*Wybrane wskaźniki położenia materialnego a stabilność zatrudnienia*, 2015).

Według GUS i Diagnozy Społecznej, obecnie najczęściej pożycza się na: zakup dóbr trwałego użytku (33%), remont domu lub mieszkania (30%), zakup domu lub mieszkania (27%) i jest to jedyna kategoria w całym okresie badania, w której odsetek pożyczek wzrósł. Nieco rzadziej natomiast pożyczamy na: bieżące wydatki konsumpcyjne, leczenie czy kształcenie. W społeczeństwie polskim spada liczba rodzin zalegających ze spłatą kredytu mieszkaniowego, w 2015 r. procent zadłużonych gospodarstw wyniósł – 1,5%, przy czym w 2013 r. – 3,5%, a w 2000 r. – 3,8%.

³ Według badań CBOS pod tytułem „Wybrane wskaźniki położenia materialnego a stabilność zatrudnienia” z 2015 r. wynika, że „co siedemnasty badany (6%) zadeklarował, że jego gospodarstwo domowe ma do spłacenia jakieś zaległe należności, np. za czynsz, elektryczność, telefon, zaległe podatki, przy czym 4% spłaca je stopniowo, a pozostali (2%) mają problem z ich uregulowaniem” (http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_148_15.PDF).

Kolejnym miernikiem warunków i jakości życia Polaków jest wyposażenie gospodarstw domowych. Zdecydowana większość rodzin posiada: pralkę automatyczną (94%), telewizję satelitarną, kablową (78%), telewizor LCD lub plazmę (77%), dostęp do Internetu (71%), samochód (65%), kuchenkę mikrofalową i przenośny komputer (odpowiednio 62% i 59%). Spada natomiast liczba gospodarstw posiadających komputer stacjonarny i stacjonarny telefon, co może wskazywać na wzrost trendu mobilności w społeczeństwie oraz szybkie starzenie się technologii.

Biorąc pod uwagę grupy społeczno-ekonomiczne i typy aktywności ekonomicznych ludności w 2015 r., należy stwierdzić, że największe dochody netto w złotych przypadające na gospodarstwo domowe uzyskują: pracujący na własny rachunek (5876,89 zł) oraz pracownicy (4474,39 zł). Najniższe zaś renciści (2137,52 zł) i utrzymujący się z niezarobkowych źródeł (1619,77), przy średniej krajowej wynoszącej 3731,02 zł na gospodarstwo domowe, 1548,97 zł na osobę i 1902,26 zł na jednostkę ekwiwalentną. Najwyższe dochody na gospodarstwo domowe przypadały w województwie mazowieckim (4541,23 zł), pomorskim (4017,59 zł) oraz małopolskim (3987,33 zł), najmniejsze zaś w województwach: w lubelskim (3211,89 zł), kujawsko-pomorskim (3273,90 zł) i podkarpackim (3294,36 zł) (*Diagnoza społeczna 2015*, 2015). Zasięg ubóstwa monetarnego w największym stopniu dotyka utrzymujących się z niezarobkowych źródeł oraz rencistów. W najmniejszym stopniu zaś pracujących na własny rachunek oraz emerytów. Biorąc pod uwagę typ rodziny, wśród nich najbardziej zagrożone ubóstwem są małżeństwa z trójką i większą liczbą dzieci oraz rodziny niepełne (samotni rodzice), częściej we wsiach niż w miastach.

W społeczeństwie polskim dość widocznie utrzymuje się dysproporcja zarobków pomiędzy mężczyznami a kobietami. „Średnie zarobki kobiet podejmujących kształcanie się są i tak mniejsze niż średnie zarobki mężczyzn niepodjęających kształcania się” (Kotowska, *Diagnoza społeczna 2015*, 2015). W 2014 roku średnie zarobki mężczyzn wynosiły 4,6 tys. zł, a kobiet 3,6 tys. zł, a więc o 1000 zł mniej. Przy czym największe rozwarstwienie w dochodach jest wśród najwyżej opłacanych stanowisk – tu różnica sięga 2000 zł (Badowski, 2015).

Wśród przyczyn pozostawiania bez pracy na znaczeniu straciły: brak kwalifikacji, trudności ze znalezieniem pracy, nieodpowiedni wiek oraz nauka, zyskały natomiast: emerytura, zajmowanie się domem, opieka nad dziećmi, zdrowie oraz otrzymywanie świadczeń socjalnych.

Ważnym aspektem oceny jakości życia jest możliwość korzystania z kultury. Badania wykazały, że obecnie częściej chodzimy do kina, teatru i do muzeów, kupujemy prasę i książki. W dalszym ciągu jednak rzadko czyta się książki, a jeśli już – to najczęściej jest to średnio od 1 do 3 książek, przy czym najpopularniejsze są książki drukowane, w porównaniu z audiobookami i e-bookami.

Kolejnym aspektem oceny jakości życia jest zdrowie. Obecnie wzrasta liczba osób otyłych. Już $\frac{1}{4}$ populacji ma zdiagnozowany I, II lub III stopień otyłości. Częściej też ogląda się telewizję, a takie osoby rzadziej uprawiają sport. Nieco większy odsetek gospodarstw domowych nie miało potrzeby korzystania w 2015 r. ze szpitala lub sanatorium. Niemal niezmienny procent badanych korzystał z rehabilitacji i usług lekarza. Jednak coraz więcej pieniędzy z budżetu domowego przeznaczonych zostaje miesięcznie na: leki i artykuły farmaceutyczne (364 zł miesięcznie), usługi ambulatoryjne (570 zł). Systematycznie spada procent palaczy papierosów. W skali 20 lat ich procent zmalał z 35,9 do 25,8.

Badania wykazały, że Polacy są coraz mniej zestresowani. Poziom stresu życiowego spadł z przeciętnego natężenia wynoszącego 8,41% w 2000 r. do 6,25 w 2015 r., przy czym największy stres dotyczy finansów, zdrowia i ekologii, a następnie pracy i życia małżeńskiego.

Aż 84% respondentów uznało miniony rok za udany w ich życiu, a jeszcze 15 lat temu procent wskazań wyniósł niespełna 70% (69,2%). Wśród tych, którzy ocenili miniony rok jako udany na pytanie: od kogo zależało, że miniony rok był udany – zdecydowana większość badanych odpowiedziała, że od nich samych – 81,6%, następnie, że od losu – 36,7% oraz od innych ludzi – 26,6%. Zupełnie odwrotnie przedstawiają się wyniki wśród pesymistów – dużo częściej obwiniają oni na za nieudany rok los i innych ludzi. Znacznie częściej niż optymiści winią za to władzę. Na przestrzeni ostatnich 25 lat rośnie odsetek osób uważających swoje życie za wspaniałe, udane lub dość dobre – z 58,1% w 1991 r. do 81,2 % w 2015 r. Wśród krajów Unii Europejskiej jesteśmy mniej więcej w połowie skali – bardziej szczęśliwi czują się między innymi: Szwedzi, Duńczycy, Anglicy, Niemcy i Francuzi. Mniej zadowoleni są z kolei Czesi, Chorwaci, Słowacy, Włosi i Węgrzy. W czołówce najbardziej zadowolonych z życia od lat są kraje skandynawskie. Wśród Polaków dość wyraźnie rośnie zadowolenie z: pracy, wykształcenia, osiągnięć i perspektyw.

W społeczeństwie polskim można odnotować spadek osób biorących udział w nabożeństwach 4 razy w miesiącu (z 55,7% w 1992 r. do 42,7% w 2015 r.) i modlących się do Boga w trudnych sytuacjach (z 27,3% w 1995 r. do 23,6% w 2015 r.), przy czym najwyższy wskaźnik badanych odnotowano w 2005 r. (33,8%), w roku śmierci papieża-Polaka Jana Pawła II. Województwami o najwyższych wskaźnikach religijności są: podkarpackie i małopolskie.

W badaniu zapytano respondentów, jak oceniają reformy po 1989 roku. Odsetek osób deklarujących, że reformy się powiodły – wzrósł z 10,4 w 1997 r. do 16,1 w 2015 r. Procent tych, którzy uważają że reformy nie udały się jest obecnie nieco wyższy niż w 1997 r., ale znacznie niższy niż w 2003 r. (57,4%) i od tego czasu systematycznie malał.

Podobne wyniki zaobserwować można w badaniach CBOS pod tytułem: „Czy warto było zmieniać ustrój. Oceny zmian ustrojowych po 25 latach”. „Oceny społecznych skutków transformacji nie są jednoznacznie pozytywne, jednak największa grupa ankietowanych (45%) skłonna jest twierdzić, że zmiany, jakie zaszły w Polsce od roku 1989, przyniosły ludziom więcej korzyści niż strat. (...) obecnie jedynie 15% Polaków uważa, iż transformacja przyniosła ludziom w Polsce więcej strat niż korzyści (od roku 2013 spadek o 13 punktów)” (*Czy warto było zmieniać ustrój? Ocena zmian ustrojowych po 25 latach*, 2015). Ocena skutków transformacji zależy od cech społeczno-demograficznych respondentów, jednak najczęściej wymienianym i najbardziej negatywnym skutkiem transformacji jest stosunkowo wysoka, dwucyfrowa stopa bezrobocia. Mimo to większość Polaków nigdy nie wątpiła w sens transformacji.

Z badań CBOS pod tytułem „Oceny i prognozy stanu gospodarki oraz warunków materialnych gospodarstw domowych w Polsce, Czechach, na Słowacji i Węgrzech” zrealizowanych w 2015 roku wynika, że Polacy i Czesi są bardziej zadowoleni z sytuacji gospodarczej własnego kraju niż Węgrzy i Słowacy. Co więcej, ci ostatni w najbliższym czasie spodziewają się również jej pogorszenia. Jak podaje CBOS, wśród krajów Grupy Wyszehradzkiej najbardziej zadowolonymi z własnej sytuacji materialnej są Polacy – 48% w porównaniu do 41% Czechów, 27% Słowaków, 19% Węgrów (*Oceny i prognozy stanu gospodarki oraz warunków materialnych gospodarstw domowych w Polsce, Czechach, na Słowacji i Węgrzech*, 2015). Dodatkowo wśród Polaków najmniejszy odsetek osób spodziewa się pogorszenia warunków własnych gospodarstw domowych.

Podsumowanie

W ocenie poziomu i jakości życia wiele zależy od ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, która przekłada się na dochody, ceny dóbr, usług, mieszkań i oszczędności. Społeczeństwo patrzy na zmiany gospodarcze przez pryzmat swojej własnej sytuacji materialnej i finansowej. Jeśli nie widzą poprawy, w jakości swojego życia, uważają, że zmiany nie zachodzą. Ogólny obraz jakości życia bierze się zatem z dobrostanu psychicznego: emocjonalnego i poznawczego, tj. oceny własnego życia: obecnego, przeszłego i przyszłego. W ciągu ostatnich kilku lat wzrosła liczba osób szczęśliwych i zadowolonych z życia. Pomimo tego, że Polska nie należy do czołówki najbogatszych krajów Unii Europejskiej, to zamożność Polaków stale wzrasta, a Polacy wykazują zadowolenie z poszczególnych aspektów życia: wzrasta zadowolenie ze stosunków rodzinnych oraz z własnej sytuacji materialnej.

W ciągu ostatnich kilku lat wzrosło zadowolenie z finansów rodziny, a spadł odsetek osób, które nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb. Polacy są zaradni, przez co ich jakość życia stale się poprawia. Mimo tego, że nie jesteśmy do końca zadowoleni z sytuacji gospodarczej kraju, to jednak wśród naszych sąsiadów z Grupy Wyszehradzkiej oceniamy poziom naszej gospodarki najlepiej. Z badań CBOS wynika, że ocena jakości życia koreluje z niektórymi zmiennymi społeczno-demograficznymi respondentów jak: wiek i poziom wykształcenia. Wyższe wykształcenie minimalizuje negatywny wpływ wieku na jakość życia, a edukacja jest w dalszym ciągu najpewniejszym gwarantem zamożności i wzrostu poziomu życia. Ponadto wyższa jakość życia rośnie wraz z wielkością miejsca zamieszkania i częściej spotykana jest wśród osób żyjących w związkach małżeńskich.

Zakończenie

Nowy kształt społeczeństwa polskiego spowodował zachwianie dotychczasowych dogmatów moralnych przekazywanych od pokoleń, doprowadzając do laicyzacji życia i postępowania wedle własnych reguł, zwłaszcza wśród młodych ludzi. Rodzina przestała być jedyną grupą kształtującą wzory zachowań jej członków. Dodatkowo zminimalizowaniu uległy role rodziny jako czynnika stabilizacyjnego i dającego oparcie psychiczne oraz materialną pomoc w okre-

sie intensywnych przemian. Młodzież w poszukiwaniu cennych wartości odwoływała się do licznych subkultur inspirowanych nie tylko wzorcami zachodu, ale i wschodnim orientalizmem, opartym na ezoterycznej wiedzy. Te zmiany przyczyniły się do kryzysu rodziny tradycyjnej. Spowodowało to pojawienie się alternatywnych form życia wobec rodziny takich jak: związki kohabitacyjne, samotne rodzicielstwo, a także grupy osób niezawierających małżeństw. Nie można także pominąć przeobrażeń zachodzących w samej rodzinie, jak: zawężenie jej funkcji i modelu, a także zwiększanie się liczby rozwodów. Od wielu lat mamy do czynienia ze zmianami demograficznymi, wyrażającymi się w intensywnym spadku intensywności urodzeń, braku zastępowalności pokoleń i starzeniu się społeczeństwa.

Bibliografia

- Firlit-Fesnak G., *Rodziny polskie i polityka rodzinna; stan i kierunki przemian*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, red., *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, ISBN 978-83-01-15304-5.
- Liberska H., Matuszewska M., *Modele funkcjonowania rodziny. Style wychowania*, [w:] Janicka I., Liberska H., *Psychologia rodziny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014, ISBN 9788301180027.
- Kawula S., Brągiel J., Janke A.W., *Pedagogika rodziny obszary i panorama problematyki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, ISBN 978-83-7611-325-8.
- Marshall G. red., *Słownik socjologii i nauk społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, ISBN 978-83-01-13210-4.
- Panek T., *Ocena warunków i jakości życia mieszkańców województwa pomorskiego i ich postrzeganie przyszłości*, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego. Departament Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego, Gdańsk 2011.
- Samuelson P., Nordhaus W., *Ekonomia*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, ISBN 978-83-01-14988-8.
- Tyszką Z., *Rodzina we współczesnym świecie*, Poznań 2002, Wydawnictwo Naukowe UAM, ISBN 83-232-1223-6.
- Wnuk M., Marcinkowski J.T., *Jakość życia jako pojęcie pluralistyczne o charakterze interdyscyplinarnym*, „Problemy Higieniczno-Epidemiologiczne” 2012, nr 1.

Źródła internetowe

- Badowski M., *Ile wynosi w Polsce różnica w zarobkach kobiet i mężczyzn?* <http://www.strefabiznesu.polskatimes.pl/artukul/ile-wynosi-w-polsce-roznica-w-zarobkach-kobiet-i-mezczyzn> (data dostępu: 21.11.2015 r.).
- Czy warto było zmieniać ustrój? Ocena zmian ustrojowych po 25 latach*, Komunikat z badań CBOS nr 67/2014, Warszawa 2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_067_14.PDF
- Diagnoza społeczna 2015*, Konferencja prasowa PAP, Warszawa 16 września 2015, <http://pts.stat.gov.pl/aktualnosci/konferencja-dot-wynikow-badania-diagnoza-spoeczna-2015-w-centrum-prasowym-pap-w-warszawie,41,1.html> (data dostępu: 21.11.2015).
- Dzieci w Polsce w 2014 roku. Charakterystyka demograficzna*, GUS, Warszawa, czerwiec 2015 r., http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/20/1/1/dzieci_w_polsce_w_2014_roku_charakterystyka_demograficzna.pdf
- Gospodarstwa domowe i rodziny*, GUS, Warszawa, sierpień 2003 r., http://stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/gospodarstwa_domowe_i_rodziny.pdf
- Hall R., Taylor J., *Makroekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2002.
- Machowska-Okrój S., *Wzrost gospodarczy a dobrobyt ekonomiczno-społeczny w wybranych krajach europejskich*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 35, t. 2, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2014, http://wneiz.pl/nauka_wneiz/sip/sip35-2014/SiP-35-t2-409.pdf (data dostępu: 21.11.2015).
- Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna - NSP 2011*, GUS, <http://stat.gov.pl/spisy-powszechnie/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/ludnosc-stand-i-struktura-demograficzno-spoeczna-nsp-2011,16,1.html>
- Oceny i prognozy stanu gospodarki oraz warunków materialnych gospodarstw domowych w Polsce, Czechach, na Słowacji i Węgrzech*, Komunikat z badań CBOS nr 128/2015, Warszawa 2015, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_128_15.PDF
- Piński A., *Za pół wieku Polska nie dogoni najbogatszych krajów świata*, OECD, www.obserwatorfinansowy.pl/badania-i-raporty/oecd-za-pol-wieku-polska-nie-dogoni-najbogatszych-krajow-swiatea/?k=badania-i-raporty (data dostępu: 1.03.2014 r.).
- Polska – PKB per capita PPP*, 2015, [pl.tradingeconomics.com, http://pl.tradingeconomics.com/poland/gdp-per-capita-ppp](http://pl.tradingeconomics.com/poland/gdp-per-capita-ppp) (data dostępu: 20.11.2015).
- Potrzeby prokreacyjne oraz preferowany i realizowany model rodziny*, Komunikat z badań CBOS BS/52/2006, Warszawa 2006, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2006/K_052_06.PDF
- Potrzeby prokreacyjne oraz preferowany i realizowany model rodziny*, Komunikat z badań CBOS BS/61/2012, Warszawa 2012, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_061_12.PDF

Rynek pracy w Polsce w 2014 roku, MPiPS, Warszawa 30.03.2015 r.,

<https://psz.praca.gov.pl/documents/10828/1371066/Rynek%20pracy%20w%20Polsce%20w%202014%20roku.pdf>

Tradycyjny czy partnerski model rodziny? Komunikat z badań CBOS BS/163/133/93, Warszawa 1993, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1993/K_133_93.PDF

Wskaźnik rozwoju społecznego, https://pl.wikipedia.org/wiki/Wska%C5%BAnik_rozwoju_spo%C5%82ecznego

Wybrane wskaźniki położenia materialnego a stabilność zatrudnienia, Komunikat z badań CBOS nr 148/2015, Warszawa 2015, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_148_15.PDF (data dostępu: 1.12.2015 r.).

Wynagrodzenia w Polsce według GUS, http://wynagrodzenia.pl/dane_gus.php

Zróżnicowanie regionalne poziomu życia ludności w świetle wybranych wskaźników z badań Statystyki Publicznej, GUS, Łódź 2010, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/lodz/ASSETS_referat_zroznicowanie_regionalne_poziomu_zycia.pdf (data dostępu: 20.11.2015 r.).

Katolicka nauka społeczna odpowiedzią na wyzwania bezpieczeństwa społecznego w XXI wieku

The Catholic Social Teaching as an Response to the Challenges of Social Security in the XXI Century

Abstrakt

Rozwój gospodarczy jest gwarancją bezpieczeństwa państwa i zapewnia właściwą jakość życia obywateli. Aby tak się stało, powinien on odbywać się według takich warunków, które jednocześnie zapewniają realizację potrzeb człowieka. Właściwe zaspokajanie potrzeb jednostki i społeczeństwa jest gwarantem właściwej jakości życia obywateli. Pojawia się więc pytanie o warunki, zgodnie z którymi musi się ten rozwój odbywać, czyli o drogę, jaką winno iść państwo, aby notować wzrost ekonomiczny. Możliwych systemów zasad jest wiele, a jednym z nich mogą być warunki proponowane przez katolicką naukę społeczną. Przedmiotem tego opracowania jest analiza zasad formujących katolicką naukę społeczną. Celem pracy jest wskazanie, że rozwój gospodarczy realizowany zgodnie z wytycznymi katolickiej nauki społecznej może być odpowiedzią na wyzwania bezpieczeństwa społecznego w XXI wieku. Zdaniem autora tego artykułu, realizacja zasad wytyczonych przez katolicką naukę społeczną jest gwarantem właściwego rozwoju gospodarczego, który prowadzić będzie do zapewnienia bezpieczeństwa oraz jakości życia obywateli.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo społeczne, katolicka nauka społeczna, godność osoby ludzkiej, wzrost gospodarczy, jakość życia.

Abstract

The economic development is a guarantee of state's security. It also ensures proper quality of citizens' life. To make this happen, development must be based on defined conditions. At the same time, the realization of human needs must be assured. Appropriate meeting the person's needs is a guarantor of the quality of citizens' life. So the question about the conditions under which this development has to take place needs to be raised. We have to ask about the way the state should go in order to achieve the economic

growth. The rules may be various, but one of the possibility is the system proposed by Catholic Social Teaching. The objective of this study is to analyze some of the principles of the Catholic Social Teaching. The aim of the work is to indicate that the economic development implemented in accordance with the guidelines of Catholic Social Teaching can be a response to the challenges of social security in the twenty-first century. According to the author of this article, the implementation of the principles laid out by the Catholic Social Teaching is the guarantor of the proper economic development which will lead to ensure the safety and quality of life.

Keywords: social security, catholic social teaching, the human person's dignity, economic growth, life quality.

Wstęp

Rozwój gospodarczy jest gwarancją bezpieczeństwa państwa i zapewnia właściwą jakość życia obywateli. Ów rozwój gospodarczy musi być związany z poprawą jakości życia obywateli i prowadzić do polepszenia się sytuacji ekonomicznej kraju. Zjawisko to może być korzystne dla społeczeństwa jako całości, ale również dla pojedynczej jednostki. Korzyści te będą polegać na tym, iż rozwój gospodarczy i poprawa sytuacji ekonomicznej wspiera społeczeństwo w przeżyciu oraz rozwoju, a więc będzie wzmacniać poczucie bezpieczeństwa.

Można powiedzieć, że rozwój gospodarczy to szansa, która powoduje wzrost jakości życia obywateli. Jednocześnie wzrost gospodarczy może być także zagrożeniem dla bezpieczeństwa. Jeśli będzie się on dokonywał w sposób niewłaściwy, to może spowodować niepokoje społeczne i tym samym obniżyć poczucie bezpieczeństwa.

Właściwy wzrost gospodarczy to nie tylko tendencja wzrostowa PKB i coraz większe bogacenie się państwa. Właściwy rozwój lub wzrost gospodarczy to również godziwa dystrybucja i redystrybucja dóbr; to odpowiednie traktowanie każdego członka społeczeństwa, bez różnicowania na funkcje, jakie w tym społeczeństwie pełni; to zaspokojenie potrzeb każdego obywatela, zarówno tych najbardziej podstawowych, jak i potrzeb wyższego rzędu. Wynika z tego, że rozwój gospodarczy winien powodować poprawę życia jednostki, a tym samym wzrost poczucia bezpieczeństwa. Innymi słowy, właściwy rozwój gospodarczy będzie stawiał w centrum człowieka i to właśnie osoba ludzka i jej dobro będzie celem nadrzędnym.

Aby ten właściwy i prawidłowy rozwój społeczny mógł być realizowany, powinien opierać się na pewnych zasadach i regułach. Rozwój gospodarczy nie jest

jednorazowym zdarzeniem, ale jest to proces rozłożony w czasie. Każdy proces musi być realizowany w oparciu o pewien zestaw reguł. Uprawnione jest więc postawienie pytania o warunki, zgodnie z którymi musi się ten rozwój odbywać, czyli o drogę, jaką winno iść państwo, aby notować wzrost ekonomiczny. Zasady mogą być różne, ale jednym z możliwych systemów mogą być warunki, zasady i reguły proponowane przez katolicką naukę społeczną (KNS).

Termin „katolicka nauka społeczna” po raz pierwszy został użyty przez papieża Piusa XI w encyklice *Quadragesimo anno*, który stwierdził, że „W ten sposób na podstawie drogowskazów i światła encykliki Leona XIII powstała odrębna społeczna nauka katolicka, która z każdym dniem rozrasta się i pogłębia dzięki gorliwej pracy tych wybranych mężów, których nazwaliśmy pomocnikami Kościoła” (Pius XI, 1931, s. 183). Użycie tego pojęcia w 1931 roku nie oznacza, że dopiero wtedy Kościół zajął się sprawami społecznymi. Kwestie te obecne były w magisterium Kościoła już dużo wcześniej. W literaturze, w zależności od uwarunkowań geograficznych używa się również pojęć „katolickie zasady społeczne” lub „nauczanie społeczne Kościoła” (Majka, 1987, s. 6–7). Nie wchodząc w zawikłaności doktrynalne i koncepcyjne, która z tych nazw jest bardziej właściwa i co dokładnie oznacza, na potrzeby tego opracowania, terminy te będą używane zamiennie i będą określały całokształt nauczania Kościoła Katolickiego dotyczący szeroko pojętych spraw społecznych i socjalnych.

Przedmiotem tego opracowania jest analiza wybranych zasad formujących katolicką naukę społeczną. Celem pracy jest wskazanie, że rozwój gospodarczy realizowany zgodnie z wytycznymi katolickiej nauki społecznej może być odpowiedzią na wyzwania bezpieczeństwa społecznego w XXI wieku. Najpierw przedstawione zostaną rozważania na temat powiązań zauważalnych pomiędzy wzrostem gospodarczym, poprawą jakości życia oraz poczuciem bezpieczeństwa, a także pewne założenia dotyczące rozumienia pojęcia „bezpieczeństwo”. Następnie, zaprezentowane zostaną wybrane zasady społeczne Kościoła Katolickiego, dzięki którym rozwój gospodarczy prowadzić będzie do poprawy jakości życia i wzrostu poczucia bezpieczeństwa. Zdaniem autora tego artykułu, realizacja zasad wytyczonych przez katolicką naukę społeczną jest gwarantem właściwego rozwoju gospodarczego, który prowadzić będzie do zapewnienia bezpieczeństwa oraz jakości życia obywateli.

Rozwój gospodarczy i poprawa jakości życia a bezpieczeństwo

Podejmując rozważania dotyczące wzajemnych wpływów i powiązań pomiędzy procesem rozwoju gospodarczego, poprawą jakości życia jednostki oraz bezpieczeństwem, należy wskazać, iż bezpieczeństwo jest tutaj kategorią kluczową oraz swego rodzaju *spiritus movens* całego procesu. Z jednej strony poczucie bezpieczeństwa będzie tutaj konsekwencją wzrostu gospodarczego i poprawiania się jakości życia. Oznacza to, iż wzrost gospodarczy powodujący poprawę jakości życia obywateli będzie skutkował wzmocnieniem poczucia bezpieczeństwa jednostki i społeczeństwa. Z drugiej strony, można również rzec, iż bezpieczeństwo jest swego rodzaju przyczyną wzrostu. Ów rozwój ekonomiczny wypracowywany jest przez człowieka. Tylko taka jednostka, która czuje się bezpiecznie, może się w pełni rozwijać i w ten sposób przyczyniać się do realizacji rozwoju.

Wynika z tego, że bezpieczeństwo może być określone jako wartość podstawowa oraz centralna. Potwierdzenie tej myśli znajdujemy między innymi w rozważaniach W. Pokruszyńskiego na temat bezpieczeństwa w ujęciu filozoficznym, w których kategoria ta określana jest jako wartość uniwersalna. Pokruszyński mówi, że „na pytanie: czym jest wartość uniwersalna, można przyjąć, bez większego błędu, że jest to wartość bezwzględna, wyraża wartość osoby, dzieła, rzeczy, zjawiska. W naszym przypadku dotyczy ona bezpieczeństwa jako wartości bezwzględnej i nieprzemijającej” (Pokruszyński, 2013, s.17).

Samo pojęcie bezpieczeństwa jest terminem o bardzo szerokim znaczeniu. W literaturze przedmiotu znaleźć można wiele różnorodnych definicji. Biorąc pod uwagę zakres tego opracowania, skupimy się jedynie na wybranych aspektach i określeniach pojęcia bezpieczeństwa.

Warto więc postawić pytanie, czym jest bezpieczeństwo, które z jednej strony jest pochodną wynikającą z faktu, iż człowiek może się prawidłowo rozwijać, a z drugiej strony jest czynnikiem, który ten rozwój warunkuje i umożliwia. Pokruszyński pisze, że „Nauki społeczne i humanistyczne rozumieją natomiast bezpieczeństwo jako zdolność do przetrwania, niezależność, tożsamość oraz możliwość rozwoju” (Pokruszyński, 2012a, s. 39). Z punktu widzenia tego opracowania, kluczowym wydaje się być zwrócenie uwagi na fakt, iż bezpieczeństwo to stan, w którym możliwe jest przetrwanie oraz rozwój jednostki i społe-

czeństwa. Owe przetrwanie oraz rozwój będą możliwe wraz z rozwojem gospodarczym i poprawianiem się jakości życia człowieka.

Aby ów rozwój mógł być właściwy, konieczne jest, aby dokonywał się on według ustalonych reguł i zasad, czyli zgodnie z ustalonym porządkiem prawnym. W tym kontekście możemy więc mówić o bezpieczeństwie prawnym. B. Sitek podaje, że „Kwestia bezpieczeństwa prawnego wydaje się być jedną z podstawowych przesłanek standardu życia zarówno jednostki, jak i całego społeczeństwa” (Sitek, 2012, s. 180). Dlatego też, aby rozwój gospodarczy był realizowany, istnieje potrzeba tworzenia i funkcjonowania klarownych norm prawnych. Dokonując analizy historii ludzkości, widzimy, iż wszędzie tam, gdzie dokonywał się rozwój, wszędzie tam tworzone kolejne systemy prawne. Tak było w czasach starożytnych, np. w epoce imperium rzymskiego, w której „Rozwój gospodarczy, ale też polityczny... dokonał znacznego rozwoju urbanizacyjnego i cywilizacyjnego Rzymu. Pierwotnie niewielka osada stała się centrum nowego świata, który przyciągał do siebie kupców ze wszystkich stron świata. Dla potrzeb obrotu gospodarczego konieczne było tworzenie nowych norm prawnych” (Sitek, 2012, s. 172). Analogicznie ma się rzecz z funkcjonowaniem Unii Europejskiej, gdzie rozwój gospodarczy całej wspólnoty domaga się ustanowienia wspólnotowego, to znaczy unijnego porządku prawnego (Sitek, 2012, s. 174–176). Uprawnione jest postawienie stwierdzenia, że rozwój gospodarczy realizowany we właściwy sposób, a więc taki, który prowadzi do zapewnienia bezpieczeństwa jednostce i społeczeństwu, domaga się ustanowienia odpowiedniego porządku prawnego.

Bezpieczeństwo w ogólności, a bezpieczeństwo społeczne w szczególności, to pewna wartość, „to dobro człowieka, dobro wspólne skłaniające do starań o nie, do tworzenia i budowania warunków zapewniających trwanie i rozwój życia ludzkiego” (Pokruszyński, 2012b, s. 208). Aby można było mówić o bezpieczeństwie, ważnym jest, by poszczególne jednostki tworzące owe społeczeństwo miały zapewnione pewne warunki. Tak rozumiane bezpieczeństwo realizowane jest poprzez troskę i promowanie wartości pożądaných przez społeczeństwo. Wartościami tymi są: „prawo do życia i wolności; podmiotowość i tożsamość jednostki; swobody obywatelskie; prawo do pokoju; demokratyczny porządek społeczny; pluralizm polityczny i światopoglądowy; tolerancja; prawo do prawdy i informacji; godziwy poziom socjalny i możliwość samorealizacji; rodzina; praca; ochrona zdrowia; edukacja i rozwój duchowy” (Pokruszyński, 2010, s. 50).

Sytuacją pożądaną jest poczucie bezpieczeństwa, czyli brak zagrożeń. „W tym przypadku chodzi przede wszystkim o brak zagrożenia życia i zdrowia, ale i także o brak zagrożenia innych istotnych dla jednostki wartości, na przykład pracy, posiadanych dóbr materialnych, wolności” (Zawisza i Ćmiel, 2012, s. 198). Zagrożenia te powodują, iż zamiast pożądanego poczucia bezpieczeństwa jednostka lub całe społeczeństwo ma poczucie niebezpieczeństwa. Ważne jest wskazanie „iż niebezpieczeństwo rodzi się głównie z dwóch powodów, tj. z nienawiści do drugiego człowieka i chęci zysku. Oczywiście, zarówno pierwsze, jak i drugie powstaje na różnym tle, w konkretnej sytuacji, ale w istocie sprowadza się do tego samego – zagrożenia życia i zdrowia ludzi i ich mienia” (Pokruszyński, 2011, s. 53).

Mówiąc o rozwoju gospodarczym oraz poczuciu bezpieczeństwa i jego zagrożeniach, warto wskazać, iż jednym z poważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa, które uwidaczniają się w kontekście wzrostu lub rozwoju gospodarczego jest korupcja. M. Sitek pisze, że „Korupcja jest nie tylko przestępstwem, ale również zjawiskiem społecznym. Oznacza to, że wraz z rozwojem społeczeństwa pojawiają się coraz to nowsze jego formy, które nie były wcześniej znane. Taka sytuacja wynika z pożądlivosti człowieka do posiadania coraz to większej ilości dóbr materialnych, zaszczytów i przywilejów” (Sitek, 2012, s. 178). Dążenie człowieka do poprawy jakości swojego życia, także poprzez wzrost jego zamożności nie jest niczym złym, niemniej jednak musi dokonywać się legalnie i zgodnie z prawem. Zjawisko korupcji w tym kontekście będzie więc sytuacją skrajnie niebezpieczną.

Właściwy wzrost gospodarczy prowadzący do poprawy jakości życia zarówno jednostki, jak i całego społeczeństwa będzie miał miejsce nie tylko wtedy, gdy wskaźniki ekonomiczne będą go wskazywać, ale przede wszystkim w sytuacjach, gdy rosnąć będzie poczucie bezpieczeństwa. Używając sformułowania „właściwy wzrost gospodarczy”, mamy na myśli taki wzrost, który będzie realizowany nie za wszelką cenę i nie tylko w oparciu o twarde prawa rynku i ekonomii. Ma to być wzrost gospodarczy, który będzie prowadził do poprawy jakości życia człowieka w każdej jego sferze oraz ostatecznie będzie budował poczucie bezpieczeństwa. Musi być on realizowany zgodnie z określonymi zasadami, w których wartość osoby ludzkiej jest czymś kluczowym i najważniejszym.

Zasady katolickiej nauki społecznej gwarantem właściwego rozwoju gospodarczego

Powyżej w ogólny sposób określone zostało pojęcie bezpieczeństwa. Stwierdzono również, że poprawa jakości życia jednostki jest celem wzrostu czy rozwoju gospodarczego, który winien dokonywany być zgodnie z pewnymi zasadami, aby prowadzić do wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa. Określenie tych zasad może być różnorodne, ale autor tego opracowania będzie chciał wykazać, że najpełniej owa misja rozwoju gospodarczego będzie się realizować, jeśli dokonywać się on będzie w oparciu o zasady głoszone przez katolicką naukę społeczną. Na początku rozważań na temat katolickiego nauczania społecznego konieczne jest zwrócenie uwagi na kilka faktów natury ogólnej. Przede wszystkim, zaznaczyć należy, iż zamiarem tej pracy nie jest szczegółowa analiza doktryny społecznej Kościoła Katolickiego ani teoretyczne rozważania na temat katolickiej nauki społecznej jako dziedziny wiedzy czy działu nauk teologicznych. Ograniczona forma tego opracowania pozwoli jedynie na wskazanie tych reguł działania człowieka, które pozwalają, aby rozwój gospodarczy dokonywał się w sposób właściwy.

Ponadto, mówiąc o nauce społecznej Kościoła Katolickiego, warto wskazać, iż podstawowym i najważniejszym zadaniem Kościoła jest troska o sprawy duchowe oraz budowanie Królestwa Bożego. Niemniej jednak, w realizacji tej pierwszoplanowej misji konieczne jest również odniesienie się do spraw, które w ogólny sposób można określić jako materialne. W Kościele żyją ludzie, a więc dotyczy to ich życia. Troska o sprawy duchowe jest kwestią podstawową, ale nie można całkowicie oddzielić jej od troski o rzeczy materialne. Postawa taka ma swoje umotywowanie w Biblii i życiu Chrystusa. Jezus troszczył się przede wszystkim o zbawienie świata i człowieka. Św. Jan pisze: „Tak bowiem Bóg umiłował świat, że Syna swego Jednorodzonego dał, aby każdy, kto w Niego wierzy, nie zginął, ale miał życie wieczne. Albowiem Bóg nie posłał swego Syna na świat po to, aby świat potępił, ale po to, by świat został przez Niego zbawiony” (J 3,16–17). Z drugiej strony, Chrystus nie zaniedbywał również ludzkich potrzeb cielesnych. Przykładów takiej postawy jest wiele, ale warto choćby wspomnieć sytuację z Ewangelii wg św. Mateusza o rozmnożeniu chleba. Jezus nie odesłał tłumu, aby sam zapewnił sobie wieczorny posiłek, ale powiedział do apostołów: „Nie potrzebują odchodzić; wy dajcie

im jeść!” (Mt 14,16). Zestawienie tych cytatów pokazuje, że Kościół wzorem Chrystusa winien troszczyć się o każdą sferę życia człowieka.

Misja Chrystusa realizowana jest przez Kościół. Jego pierwszym i podstawowym zadaniem jest troska o zbawienie i sprawy wieczne, ale ma on prawo zwracać uwagę również na sprawy związane z materią i dobrami doczesnymi. Dlatego też, w nauczaniu Kościoła pojawia się wielokrotnie kontekst nauczania społecznego. Nie wszyscy godzą się, by instytucja, jaką jest Kościół Katolicki, miała prawo do wypowiadania się na tematy społeczne (por.: PAP, 2014). Prawa Kościoła do prowadzenia takiego nauczania umotywowane jest przede wszystkim w Objawieniu, ale należy sobie zdawać sprawę, że nie wszyscy są w stanie uznać takową motywację za racjonalną, wystarczającą, przekonywującą i odpowiednią. Dlatego też, należy wskazać, że przynajmniej na gruncie polskiego prawodawstwa, uprawnienia te wynikają z zapisów Ustawy zasadniczej z 1997 roku. Po pierwsze, artykuł 25, w paragrafie 2 mówi, że: „Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym” (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm. – art. 25/2). Ponadto, w paragrafie 2 artykułu 32 mamy zapis mówiący, że „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny” (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm. – art. 32/2). W końcu, w paragrafie 1, artykułu 54 czytamy: „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.” (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm. – art. 54/2).

Zestawienie tych trzech cytatów z Konstytucji jasno pokazuje, że każdy, w tym także Kościół Katolicki, może zabierać głos w każdej sprawie, w tym także w sprawach społecznych. Zapewnienie swobody w prawach światopoglądowych, zakaz dyskryminacji w życiu społecznym oraz zapewnienie wolności w wyrażaniu poglądów gwarantują, że nauczanie społeczne Kościoła może być prowadzone i słyszane w społeczeństwie. I nawet jeśli ktoś nie chce uznać argumentacji wynikającej z Objawienia, to powinien uznać prawa należne Kościołowi, wynikające z zapisów Konstytucji. Tym bardziej, że podobne prawa gwarantowane są również w innych dokumentach, między innymi w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (por. Dz.U. 2012/C 326/2).

Mówiąc o rozwoju gospodarczym i poprawie jakości życia człowieka w kontekście nauczania społecznego Kościoła Katolickiego, należy przede wszystkim wskazać, że Kościół nie jest przeciwny rozwojowi i wzrostowi w dziedzinie gospodarki. Wprost przeciwnie, realizując nakaz Boga zawarty w Księdze Rodzaju: „...Bądźcie płodni i rozmnażajcie się, abyście zaludnili ziemię i uczynili ją sobie poddaną ...” (Rdz 1,28), Kościół popiera rozwój, z zastrzeżeniem, że winien on odbywać się we właściwy sposób. W konstytucji duszpasterskiej Soboru Watykańskiego II o Kościele w świecie współczesnym czytamy: „Słusznie dąży się dziś bardziej niż dotychczas do tego, by przez wzrost produkcji rolnej i przemysłowej oraz przez zwiększenie usług sprostać potrzebom wzrastającej liczby ludności i zaspokoić rosnące wymagania rodzaju ludzkiego. Dlatego trzeba popierać postęp techniczny, ducha wynalazczości, starania o tworzenie i rozbudowę przedsiębiorstw, usprawnienie metod produkcji i rzetelne wysiłki ludzi zatrudnionych w produkcji: słowem wszystko, co służy postępowi. Podstawowym zaś celem tej produkcji nie jest tylko wzrost masy towarowej ani zysk lub zdobycie wpływów, ale służenie człowiekowi, i to całemu człowiekowi, z uwzględnieniem porządku jego potrzeb materialnych i wymogów jego życia umysłowego, moralnego, duchowego i religijnego – służenie, powtarzamy, każdemu człowiekowi i każdej zbiorowości ludzkiej jakiegokolwiek rasy i w jakiegokolwiek części świata. Ruch gospodarczy powinien zatem rozwijać się wedle własnych metod i praw, ale w granicach porządku moralnego, żeby spełnił się zamiar Boży względem człowieka” (Sobór Watykański II, 1966, nr 64, s. 1086). Wzrost gospodarczy zaspokajający potrzeby człowieka jest więc czymś pozytywnym i pożądanym, o ile realizowany jest w sposób odpowiedni, to jest zgodny z ustalonym porządkiem moralnym.

Ważne jest, aby mówiąc o rozwoju gospodarczym pamiętać, że musi być on ukierunkowany na człowieka. Owo centralne umiejscowienie człowieka wynika z faktu godności, jaką posiada osoba ludzka. Godność oparta jest na prawdzie, iż człowiek został stworzony przez Boga, na jego obraz i podobieństwo „Stworzył więc Bóg człowieka na swój obraz, na obraz Boży go stworzył” (Rdz 1,27). Starotestamentalna nauka o godności ludzkiej została uzupełniona oraz rozbudowana w Nowym Testamencie, w którym człowiek jest nie tylko obrazem Boga, ale przede wszystkim dzieckiem Boga. Chrystus w Kazaniu na Górze mówi: „Bądźcie więc wy doskonali, jak doskonały jest Ojciec wasz niebieski” (Mt 5,48),

a św. Paweł dodaje w Liście do Rzymian, że „Albowiem wszyscy ci, których prowadzi Duch Boży, są synami Bożymi. Nie otrzymaliście przecież ducha niewoli, by się znowu pogrążyć w bojaźni, ale otrzymaliście ducha przybrania za synów, w którym możemy wołać: «Abba, Ojcze!»” (Rz 8, 14–15).

Nauka o godności osoby ludzkiej wynikającej z faktu bycia stworzonym przez Boga na jego obraz i podobieństwo oraz faktu bycia dzieckiem Boga zostaje powtórzona i rozwinięta w nauczaniu Kościoła. O godności ludzkiej, która winna być szanowana i powinna być centralną wartością, na którą winno zwracać się uwagę w rozwoju ekonomicznym, mówi prekursor katolickiego nauczania społecznego – papież Leon XIII w encyklice *Rerum novarum*: „Nikomu też nie wolno znieważać bezkarnie godności ludzkiej, do której się sam Bóg z wielkim szacunkiem odnosi, ani przeszkadzać człowiekowi w jego drodze do doskonałości” (Leon XIII, 1891, nr 32, s. 660). Na ten temat wypowiadają się również dokumenty Soboru Watykańskiego II, a szczególnie konstytucja *Gaudium et spes*, w której czytamy: „Wedle niemal zgodnego zapatrywania wierzących i niewierzących wszystkie rzeczy, które są na ziemi, należy skierować ku człowiekowi, stanowiącemu ich ośrodek i szczyt” (Sobór Watykański II, 1966, nr 12, s. 1034). Zagadnienie godności ludzkiej podejmują również encykliki oraz inne dokumenty papieskie (por.: Jan Paweł II, 1995, s. 401–522). Jest ono również obecne w nauczaniu duszpasterskim papieży. Przykładem tutaj może być wypowiedź Jana Pawła II podczas homilii w Ełku, w 1999 roku, w której papież mówi: „rozwój ekonomiczny kraju musi uwzględniać wielkość, godność i powołanie człowieka, który został stworzony na obraz i podobieństwo Boże” i dalej dodaje „Rozwój i postęp gospodarczy nie może dokonywać się kosztem człowieka i uszczuplania jego podstawowych wymagań. Musi to być rozwój, w którym człowiek jest podmiotem, czyli najważniejszym punktem odniesienia” (Jan Paweł II, 1999). Nie sposób wymienić tutaj wszystkich wypowiedzi Kościoła na ten temat. Należy jednak wskazać, że zgodnie z nauką Kościoła zawartą w dokumentach i wypowiedziach jego przedstawicieli, tylko taki rozwój czy wzrost gospodarczy, który w centrum stawia człowieka oraz jego godność będzie prowadził do podniesienia poczucia bezpieczeństwa w społeczeństwie.

Ze stawiania człowieka w centrum oraz dowartościowania ludzkiej godności wynika, że każda osoba jest równa i nie powinno być podziałów, które by tę godność deprecjonowały. Zgodnie z tym, podstawowymi wartościami, jakimi

powinni kierować się ludzie podczas starań o wzrost gospodarczy, winien być wzajemny szacunek oraz szczególna troska, o tych którzy sobie nie radzą.

W każdym społeczeństwie, które dąży do tego, aby się rozwijać, również w obszarze gospodarczo-ekonomicznym będą funkcjonowały takie jednostki, które z różnych przyczyn sobie nie radzą. Dlatego też, zwraca się szczególną uwagę na tę grupę osób, których określić można jako ubodzy lub biedni. Już w Starym Testamencie znajduje się liczne wskazania, aby troszczyć się o potrzebujących, dzielić się z nimi swoimi dobrami między innymi poprzez pozostawianie plonów na polu dla ubogich (por.: Kpł 19,9) czy dawanie jałmużny (Tb 4, 16–17). Idea troski o ubogich bardzo mocno podniesiona jest również w Nowym Testamencie. Dowartościowanie ubogich znajdujemy w wypowiedziach Jezusa. Kazanie na Górze, które uchodzi za kodeks moralności chrześcijańskiej, mówi: „Błogosławieni, którzy łakną i pragną sprawiedliwości, albowiem oni będą nasyceni” (Mt 5, 6). Jest tam również wezwanie do troski o biednych i potrzebujących poprzez czyny miłosierdzia „Błogosławieni miłosierni, albowiem oni miłosierdzia dostąpią” (Mt 5,7). Nauczanie Chrystusa wzywające do troszczenia się o ubogich i potrzebujących jest bardzo radykalne, gdyż od wypełniania czynów miłosiernych uzależnione jest zbawienie człowieka. Potwierdzeniem tego jest eschatologiczny obraz sądu ostatecznego (por.: Mt 25, 31–46), gdzie Jezus utożsamia się z ludźmi będącymi w potrzebie, a dobre uczynki wyświadczone tym ludziom są czynami popełnianymi w stosunku do Niego „Zaprawdę, powiadam wam: Wszystko, co uczyniliście jednemu z tych braci moich najmniejszych, Mnieście uczynili” (Mt 25,40). Owa troska o potrzeby innych, która tak bardzo obecna jest w Piśmie Świętym, jest umotywowana nakazem zawartym w przykazaniu miłości do Boga (Pwt 6,5) oraz bliźniego (Kpł 19,18), o którym Jezus mówi, że jest największym i najważniejszym przykazaniem, na którym winna opierać się cała egzystencja człowieka i które jest podstawą wszelkiego prawa (por.: Mt 22,34–40).

Opierając się na wskazaniach biblijnych, Kościół wielokrotnie wzywał, aby troszczyć się o potrzebujących. Jest to szczególnie ważne w kontekście gospodarczo-ekonomicznym, gdy podczas rozwoju i bogacenia się jednych, inni biednieją. Troska o potrzebujących i próba szukania rozwiązań problemu, obecna jest w encyklice *Rerum novarum*. Leon XIII mówi „że należy szybko i skutecznie przyjść z pomocą ludziom z warstw najniższych, ponieważ olbrzymia ich

część znajduje się w stanie niezasłużonej, w okropnej niedoli” (Leon XIII, 1891, nr 2, s. 641). Również w Sobór Watykański II, w konstytucji *Gaudium et spes* zwraca uwagę na kwestię ubóstwa. Opierając się na Objawieniu oraz poczuciu sprawiedliwości, Kościół wzywa do troski o potrzebujących, mówiąc „Bóg przeznaczył ziemię ze wszystkim, co ona zawiera, na użytek wszystkich ludzi i narodów, tak by dobra stworzone dochodziły do wszystkich w słusznej mierze – w duchu sprawiedliwości, której towarzyszy miłość.(...) Dlatego człowiek, używając tych dóbr, powinien uważać rzeczy zewnętrzne, które posiada, nie tylko za własne, ale za wspólne w tym znaczeniu, by nie tylko jemu, ale i innym przynosiły pożytek. Zresztą każdemu przysługuje prawo posiadania części dóbr, wystarczającej dla niego i dla jego rodziny. Tak sądzili Ojcowie i Doktorowie Kościoła, nauczając, że ludzie mają obowiązek wspomaganie ubogich, i to nie tylko z tego, co im zbywa. (...) Ponieważ tylu ludzi na świecie cierpi głód, Sobór Święty przynagla wszystkich, tak jednostki, jak i piastujących władzę, by pamiętać na zdanie Ojców: «nakarm umierającego z głodu, bo jeżeli nie nakarmiłeś go, zabiłeś» – naprawdę dzielili się w miarę swoich możliwości i nie szczędzili wydatków, udzielając jednostkom i narodom przede wszystkim takiej pomocy, dzięki której same mogłyby zaradzić swoim potrzebom i wejść na drogę rozwoju” (Sobór Watykański II, 1966, nr 69, s. 1090–1091).

Nauczanie to kontynuowane jest przez kolejnych papieży. Między innymi Jan Paweł II, w swojej encyklice *Centesimus annus* wzywa do szczególnego traktowania ubogich i potrzebujących w imię sprawiedliwości. Papież zwraca uwagę, iż owa troska powodować będzie wzrost i rozwój również w obszarze ekonomicznym „Konkretnym wyrazem miłości do człowieka, a przede wszystkim do ubogiego, w którym Kościół widzi Chrystusa, jest umacnianie sprawiedliwości. Pełna sprawiedliwość stanie się możliwa dopiero wówczas, gdy ludzie nie będą traktować ubogiego, który prosi o wsparcie dla podtrzymania życia, jako kłopotliwego natręta czy jako ciężar, ale dostrzegą w nim sposobność do czynienia dobra dla samego dobra, możliwość osiągnięcia bogactwa większego. Jedynie z taką świadomością można odważnie podjąć ryzyko i dokonać przemiany, która wiąże się z każdą autentyczną próbą przyjścia z pomocą drugiemu człowiekowi. Nie chodzi bowiem jedynie o danie tego, co zbywa, ale o pomoc do włączenia się w proces rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego całym narodom, które są z niego wykluczone czy pozostawione na uboczu. Stanie się to

możliwe nie tylko dzięki wykorzystaniu dóbr, które istnieją w nadmiarze, a które nasz świat wytwarza w obfitości, ale gdy zmienione zostaną style życia, modele produkcji i konsumpcji, utrwalone struktury władzy, na których opierają się dziś społeczeństwa” (Jan Paweł II, 1991, nr 58, s. 863). Także inne wypowiedzi zawierają tę tematykę, jak choćby wspomniana już homilia wygłoszona w Ełku w 1999 r., w której Jan Paweł II mówi: „Krzyk i wołanie biednych domaga się od nas konkretnej i wielkodusznej odpowiedzi. Domaga się gotowości służenia bliźniemu” (Jan Paweł II, 1999).

Mówiąc o społecznym nauczaniu Kościoła w kontekście ubogich, nie sposób nie wspomnieć o papieżu Franciszku. Temat ten jest bardzo obecny w jego wypowiedziach, być może dlatego, iż pochodzi on z Ameryki Łacińskiej, w której postęp gospodarczy realizowany w niewłaściwy sposób jest szczególnie widoczny. Wezwanie do sprawiedliwego traktowania wszystkich, w tym także ubogich obecne jest w większości wystąpień papieskich. Pewne nawiązania do tego tematu można znaleźć również w encyklice *Lumen fidei* (Franciszek, 2013, nr 50–5, s. 589–595). Także papieskie homilie, przemówienia i inne wypowiedzi są pełne troski o ubogich. Przykładem może być wywiad udzielony włoskiej gazecie „Il Messaggero”, w której papież Franciszek mówi, że „Troska o ubogich to domena Ewangelii. To Chrystus powiedział: byłem głody, ubogi, nagi...” (Radio Watykańskie, 2014).

Na podstawie zaledwie niewielkiego wycinka społecznego nauczania Kościoła jasno widać, że temat ubogich i potrzebujących i przede wszystkim troska o nich jest ważnym obszarem katolickiej nauki społecznej. Rozwój gospodarczy, w którego owocach partycypują wszyscy i który zapewnia pomoc i wsparcie dla tych, którzy sami sobie nie radzą daje gwarancje bezpieczeństwa w społeczeństwie.

Wzrost ekonomiczny wypracowywany jest przez konkretnych ludzi. Dlatego, aby mówić o rozwoju realizowanym zgodnie z zasadami nie sposób nie wspomnieć o zagadnieniu pracy. Temat ten jest mocno obecny w społecznym nauczaniu Kościoła. Chrześcijanie są przekonani, że praca jest czymś właściwym. Każdy człowiek powinien pracować. Przykład daje nam obraz Boga, który pracując stwarza świat „A gdy Bóg ukończył w dniu szóstym swe dzieło, nad którym pracował, odpoczął dnia siódmego po całym swym trudzie, jaki podjął” (Rdz 2,2). Także w innych księgach Starego Testamentu mamy pochwałę pracy, która prowadzi do zapewnienia sobie udziału w dobrach materialnych. W Księ-

dze Koheleta możemy przeczytać: „Nic lepszego dla człowieka, niż żeby jadł i pił, i duszy swej pozwalał zażywać szczęścia przy swojej pracy” (Koh 2,24). Także, w Nowym Testamencie mamy mocne wskazanie, że człowiek powinien pracować. Święty Paweł pisze do Tesaloniczan, że „Kto nie chce pracować, niech też nie je” (2 Tes 3,10). Na podstawie powyższych cytatów jasne jest, iż praca jest czymś wskazanym, pożytecznym czy wprost koniecznym.

Ważne jednak jest, aby, podejmując trud pracy, kierować się właściwymi regułami. I kolejny już raz, osoba ludzka jest podstawą i naczelną regułą, która warunkuje wszelkie ustalenia dotyczące obszaru pracy. Sprawiedliwość domaga się, aby za swoją pracę człowiek otrzymywał odpowiednie wynagrodzenie. W Starym Testamencie znajdujemy fragmenty zakazujące wyzysku pracownika oraz zatrzymywania należnego mu za pracę wynagrodzenia. Zacytować można między innymi Księgę Powtórzonego Prawa, która mówi, że „Nie będziesz niesprawiedliwie gnębił najemnika ubogiego i nędznego, czy to będzie brat twój, czy obcy, o ile jest w twoim kraju, w twoich murach. Tegoż dnia oddasz mu zapłatę, nie pozwolisz zająć nad nią słońcu, gdyż jest on biedny i całym sercem jej pragnie; by nie wzywał Pana przeciw tobie, a to by cię obciążyło grzechem” (Pwt 24, 14–15). Także w Nowym Testamencie Jezus mówi, iż „...Wart jest bowiem robotnik swej stawy” (Mt 10,10), a św. Paweł w Liście do Tymoteusza powtarza „Godzien jest robotnik zapłaty swojej” (1 Tym 5,18).

Powyżej zacytowane fragmenty, a także inne wskazania biblijne, w sposób bardzo transparentny domagają się, aby każdy pracownik był traktowany we właściwy sposób. Nauczanie to zostało rozwinięte w społecznej nauce Kościoła. Leon XIII tej kwestii poświęcił praktycznie całą swoją encyklikę *Rerum novarum*, roboczy tytuł tego dokumentu brzmi „O kwestii robotniczej”. Papież nie tylko pochyła się nad sytuacją robotników, ale również proponuje pewne rozwiązania, które w przeciwieństwie do fałszywych rozwiązań proponowanych przez komunizm, doprowadzić winny do poprawy doli osób wykonujących pracę (por.: Leon XIII, 1891, nr 17, s. 649–650; nr 34, s. 661–662).

Także kolejne dokumenty i wypowiedzi Kościoła mocno stają w obronie pracowników i nawołują do zapewnienia właściwych warunków pracy. Temat ten traktowany jest między innymi w konstytucji *Gaudium et spes*, w której czytamy: „Wreszcie należy tak wynagradzać pracę, aby dawała człowiekowi środki na zapewnienie sobie i rodzinie godnego stanu materialnego, społecznego, kulturalnego

i duchowego stosownie do wykonywanych przez każdego zajęć, wydajności pracy, a także zależnie od warunków zakładu pracy i z uwzględnieniem dobra wspólnego” (Sobór Watykański II, 1966, nr 67, s. 1088–1089). O zasadach płacy sprawiedliwej czytamy również między innymi w encyklice Piusa XI *Quadregessimo anno* (por.: Pius XI, 1931, nr 65–76, s. 198–202). Na ten temat wypowiadają się kolejni papieże. Bardzo szeroko ten temat traktowany jest przez Jana Pawła II, który w encyklice *Laborem exercens* zwraca między innymi uwagę, iż praca wymaga odpowiedniej zapłaty oraz innych świadczeń (por.: Jan Paweł II, 1981, nr 19, s. 625–629).

Pisząc o wskazaniach społecznego nauczania Kościoła w obszarze pracy, a dokładnie zapewnienia właściwych warunków jej wykonywania należy również wspomnieć, iż tak jak świadczenie pracy jest konieczne, tak również istotnym jest odpowiedni odpoczynek. Mówią o tym teksty biblijne, zarówno w Starym Testamencie, jak i Nowym. Podstawą jest tutaj obraz odpoczywającego Boga po trudzie stworzenia świata zapisany na kartach Księgi Rodzaju: „A gdy Bóg ukończył w dniu szóstym swe dzieło, nad którym pracował, odpoczął dnia siódmego po całym swym trudzie, jaki podjął. Wtedy Bóg pobłogosławił ów siódmy dzień i uczynił go świętym; w tym bowiem dniu odpoczął po całej swej pracy, którą wykonał stwarzając” (Rdz 2,2–3). Stary Testament wprowadza także pojęcie roku szabatowego, oraz roku jubileuszowego (por.: Kpł 25, 1–55). Były to przede wszystkim instytucje, ale widzi się również w tych rozwiązaniach próby przywrócenia równowagi społeczno-gospodarczej (Majka, 1987, s. 24–25). O dniu świętym, którym jest pierwszy dzień tygodnia mówi też Nowy Testament (por.: Mt 28,1; Mk 16,1–2; Łk 24,1; J 20,1). Ponadto, Jezus zwraca uwagę, iż przepisy starotestamentalne, w tym idea odpoczynku, winny dalej być zachowywane mówiąc, że je wypełnić (por. Mt 5,17–18). Chrystus też stwierdza, że to człowiek powinien być w centrum szabatu mówiąc: „To szabat został ustanowiony dla człowieka, a nie człowiek dla szabatu” (Mk 2,27).

Opierając się na Objawieniu, magisterium Kościoła zwraca uwagę, iż pracującemu człowiekowi konieczny jest odpoczynek. Liczne dokumenty mówiące o zapewnieniu właściwych warunków pracy, czyli takich, które pozwoliłyby się rozwijać człowiekowi, jako jeden z nich wymieniają odpoczynek. Jako przykład można tutaj zacytować fragment konstytucji *Gaudium et spes*, w której czytamy, iż „Jak z jednej strony winni oni z należyтым poczuciem odpowiedzialności wkładać swój czas i siły w wykonanie pracy, tak z drugiej powinni też wszy-

scy dysponować wystarczającym odpoczynkiem i czasem wolnym, tak by mogli poświęcać się życiu rodzinnemu, kulturalnemu, społecznemu i religijnemu” (Sobór Watykański II, 1966, nr 67, 1089). Swego rodzaju podsumowaniem są zapisy, znajdujące się w Katechizmie Kościoła Katolickiego, który mówi o niedzieli przede wszystkim jako czasie na oddawaniu czci Bogu, ale także jako możliwości poświęcenia go na sprawy rodzinne i społeczne (por.: *Katechizm Kościoła Katolickiego*, 1994, nr 2184–2195, s. 498–500).

Praca i zapewnienie właściwych warunków jej wykonywania oraz sprawiedliwa zapłata za nią i odpoczynek to zdaniem społecznej nauki Kościoła podstawowe wartości, które z jednej strony powodują, że społeczeństwo będzie się właściwie rozwijać a postęp ekonomiczno-gospodarczy będzie realizowany, a z drugiej strony będą prowadzić do tego, iż poczucie bezpieczeństwa będzie rosnać. Mówiąc o pracy w ujęciu nauczania Kościoła należy pamiętać, że w tym wypadku nie chodzi o nieograniczone bogacenie się czy nieograniczony zysk, ale o rozwój świata, a przede wszystkim właściwie pojęty rozwój człowieka. To człowiek jest w pracy najważniejszy. Na prawdę tę zwracał uwagę Jan Paweł II między innymi podczas jednej z wizyt w Polsce, kiedy, nawiązując do jednej ze swoich encyklik, powiedział „Celem pracy – każdej pracy – jest sam człowiek. Dzięki niej powinien się udoskonalać, pogłębiać swoją osobowość... praca jest dla człowieka, a nie człowiek dla pracy” (Jan Paweł II, 1997).

We wcześniejszej części tego opracowania wskazano, iż jednym z zagrożeń bezpieczeństwa, które realizuje się poprzez wzrost gospodarczy i poprawę jakości życia człowieka, jest korupcja. Kościół nazywa ten proceder grzechem i występuje przeciw niemu. I znowu nie sposób choćby wymienić wszystkich wypowiedzi na ten temat, ale warto wskazać na słowa obecnego papieża Franciszka, który mówi podczas jednej ze swoich homilii: „Są więc zatem skorumpowani politycy, skorumpowani biznesmeni i skorumpowani duchowni. Są wszędzie. I musimy powiedzieć prawdę: korupcja jest właśnie grzechem w zasięgu ręki, która grozi osobie mającej władzę nad innymi: czy to ekonomiczną, czy polityczną, czy kościelną” (Franciszek, 2014). Papież proponuje też lekarstwo na przeciwstawienie się temu negatywnemu zjawisku. W tej samej homilii wskazał „Jedynym sposobem uchronienia się przed korupcją, jedynym sposobem, aby przezwyciężyć pokusę grzechu korupcji, jest służba. Skoro źródłem korupcji jest pycha, arogancja i upokorzenie, tylko pokorna miłość może pomóc innym (Franciszek, 2014).

Zakończenie

Świat dąży do tego, aby się rozwijać i bogacić. Postęp gospodarczy jest czymś pożądanym i pozytywnym. W dążeniach tych nie ma niczego złego. Wraz z rozwojem gospodarczym, poprawie ulega jakość życia jednostki i społeczeństwa, a to prowadzi do sytuacji, w której człowiek czuje się bezpiecznie. Wskazano już, iż bezpieczeństwo jest wartością bardzo ważną i uniwersalną, a więc czymś, o co winno się zabiegać. Biorąc to pod uwagę, należy stwierdzić, iż każda jednostka w trosce o zapewnienie sobie poczucia bezpieczeństwa, winna troszczyć się o swój rozwój, w tym także o rozwój w obszarze ekonomiczno-gospodarczym. Bogate państwo będzie miało więcej możliwości zapewnienia swoim obywatelom lepszego życia i możliwości rozwoju na wielu płaszczyznach.

Problem polega jednak na tym, aby owe dążenia do rozwoju i bogacenia się dokonywane były we właściwy sposób. Człowiek może posiadać różne koncepcje realizacji tych dążeń. Nauka społeczna wypracowana przez Kościół Katolicki proponuje zestaw zasad i reguł, które zdaniem autora tego opracowania będą powodować, iż rozwój będzie właściwy, czyli taki, który zapewni poprawę jakości życia ludzkiego i wzrost poczucia bezpieczeństwa.

Umiejscowienie człowieka w centrum i nadanie mu roli, która uwzględnia poszanowanie jego godności i praw, to jedna z podstawowych zasad. Ponadto stosowanie zasady równości i solidarności, także w odniesieniu do tych jednostek i całych grup, które sobie nie radzą, oraz troska o nich to kolejne ważne wskazanie, które zdaniem Kościoła zapewni właściwie rozumiany postęp i rozwój. Ważnym jest również, aby wskazać na wartość pracy, która z jednej strony jest koniecznością, a z drugiej strony prawem każdej jednostki. Mówiąc o pracy, należy pamiętać także o zapewnieniu właściwych warunków jej wykonywania, sprawiedliwej i odpowiedniej płacy oraz o należnym prawie do odpoczynku.

Katolicka nauka społeczna jest zagadnieniem bardzo szerokim. Jej podstawy znajdujemy już w Starym Testamencie. Nauczanie to kontynuowane jest w Nowym Testamencie, a następnie w nauczaniu Kościoła zawartym między innymi w pismach Ojców Kościoła, średniowiecznej filozofii św. Tomasza z Akwinu oraz kolejnych teologów czasów nowożytnych. Jej usystematyzowanie nastąpiło od momentu wydania przez Piusa Leona XIII en-

cykliki *Rerum novarum*, która określana jest mianem pierwszej społecznej encykliki w Kościele. Zmiany kontekstu historyczno-społecznego powodowały, iż wskazania społecznego nauczania Kościoła były dostosowywane do aktualnej sytuacji. Tematyka społeczna była obecna stale w nauczaniu Kościoła, ale w sposób szczególny przedstawiana jest w kolejnych dokumentach papieskich, takich jak encykliki lub inne ważne pisma doktrynalne. Z racji ograniczonego charakteru tego opracowania oraz jego tematu nie sposób tutaj przedstawić całości społecznego nauczania Kościoła Katolickiego. Konieczne dokonanie było wyboru, tych zasad i wartości, które zdaniem autora są najistotniejsze oraz nieodzowna była dość duża selekcja wspomnianych i cytowanych dokumentów. Wiele sygnalizowanych tematów wymagałoby bardziej szczegółowego podjęcia i omówienia. Wspomnieć tutaj można choćby zagadnienie pokoju na świecie, które jest kluczowe z punktu widzenia bezpieczeństwa i które jest bardzo poważnie traktowane w nauczaniu Kościoła. Swego rodzaju kompendium społecznego nauczania Kościoła zawarte jest w godnym polecenia dokumencie wydanym w 2005 roku przez Papieską Radę „Iustitia et Pax” pt.: „Kompendium nauki społecznej Kościoła” (Papieska Rada „Iustitia et Pax”, 2005).

Ważne jest też wskazanie, że zasady proponowane przez katolicką naukę społeczną, mimo iż mają swoje umiejscowienie w religii a źródło w Objawieniu Bożym, są regułami uniwersalnymi. Zdaniem autora tego opracowania, nie ma znaczenia, czy pochyla się nad nimi człowiek wierzący chrześcijanin – katolik, czy osoba innego wyznania, innej religii lub ateista czy agnostyk. Poszanowanie godności ludzkiej, troska o drugiego człowieka, właściwe podejście do zagadnienia pracy nie jest czymś zarezerwowanym dla katolików, ale winno być właściwe dla każdego człowieka. Dzięki tym zasadom możliwe jest właściwe funkcjonowanie człowieka we społeczeństwie, funkcjonowanie, które prowadzić będzie do osiągnięcia pożądanego postępu i rozwoju, którego konsekwencją będzie poprawa jakości życia każdego człowieka oraz zwiększenie się jego poczucia bezpieczeństwa. Dlatego też, można podsumować, iż stosowanie zasad i reguł proponowanych przez katolicką naukę społeczną daje gwarancję osiągnięcia stanu umożliwiającego życia, przeżycia oraz rozwój jednostki i społeczeństw, a więc daje gwarancję osiągnięcia wartości określanej jako BEZPIECZEŃSTWO.

Bibliografia

- Franciszek, *Lumen Fidei. Litterae encyclicae de fide*, „Acta Apostolicae Sedis”, 2013, CVI/7, s. 555–596. <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/2013/actaluglio2013.pdf> (data dostępu: 05.08.2014).
- Franciszek, *Homilia podczas Mszy św. odprawionej w Domu św. Marty w dniu 16.06.2014 r.* <http://pl.radiovaticana.va/magazyn.asp?data=01/06/2014> (data dostępu: 05.08.2014).
- Jan Paweł II, *Laborem Exercens. Litterae encyclicae de labore humano, LXXXIX expleto anno ab editis Litteris Encyclicis Rerum Novarum*, „Acta Apostolicae Sedis”, 1981, LXIII/9, s. 577–647. [http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS%2073%20\[1981\]%20-%20ocr.pdf](http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS%2073%20[1981]%20-%20ocr.pdf) (data dostępu: 05.08.2014).
- Jan Paweł II, *Centesimus annus. Litterae encyclicae ipso Encyclicis ab editis litteris «Rerum novarum» transact*, „Acta Apostolicae Sedis”, 1991, LXXXIII/10, s. 793–867. [http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS%2083%20\[1991\]%20-%20ocr.pdf](http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS%2083%20[1991]%20-%20ocr.pdf) (data dostępu: 05.08.2014).
- Jan Paweł II, *Evangelium Vitae. Litterae encyclicae de vitae humanae inviolabili bono*, „Acta Apostolicae Sedis”, 1995LXXXVII/5, s. 401–522. [http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS%2087%20\[1995\]%20-%20ocr.pdf](http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS%2087%20[1995]%20-%20ocr.pdf) (data dostępu: 05.08.2014).
- Jan Paweł II, *Homilia w czasie Mszy św. odprawionej na dawnym radzieckim lotnisku wojskowym w dniu 2 czerwca 1997 r. w Legnicy*. <http://mateusz.pl/jp99/pp/1997/pp19970602a.htm> (data dostępu: 05.08.2014).
- Jan Paweł II, *Homilia wygłoszona podczas Mszy św. wygłoszona w dniu 8 czerwca 1999 r. w Elku*, <http://mateusz.pl/jp99/pp/1999/pp19990608a.htm> (data dostępu: 05.08.2014).
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2012/C 326/2, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0391.01.POL (data dostępu: 05.08.2014).
- Katechizm Kościoła Katolickiego, Wydawnictwo Pallottinum, Poznań 1994.
- Majka J., *Katolicka Nauka Społeczna. Studium historyczno-doktrynalne*, Fundacja Jana Pawła II, Polski Instytut Kultury Chrześcijańskiej, Rzym–Lublin 1987.
- Leon XIII, *Rerum Novarum. Litterae encyclicae de conditione opificum*, „Acta Apostolicae Sedis”, 1890–1891, XIII, s. 641–670. [http://www.vatican.va/archive/ass/documents/ASS%2023%20\[1890-91\]%20-%20ocr.pdf](http://www.vatican.va/archive/ass/documents/ASS%2023%20[1890-91]%20-%20ocr.pdf) (data dostępu: 05.08.2014).
- Państwowa Agencja Prasowa, *Według 49 proc. Polaków Kościół i księża katolicy mają za duży wpływ na politykę*, 7 września 2014 r. http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=kraj&idNewsComp=120429&filename=&idnews=123740&data=&status=biezace&_Checksum=1090451869 (data dostępu: 05.08.2014).

- Papieska Rada „Iustitia et Pax”, *Kompendium Nauki Społecznej Kościoła*, 2005. http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_pl.html (data dostępu: 05.08.2014).
- Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu w przekładzie z języków oryginalnych, Wydawnictwo Pallottinum, Poznań–Warszawa 1982.
- Pius XI, *Quadragesimo anno. Litterae encyclicae de ordine sociali instraurando et at Evangelicae legos normam efficiendo, in annum XL post editas Leonis XIII litteras encyclicas «Rerum Novarum»*, „Acta Apostolicae Sedis”, 1931, XIII/6, s. 177–228. [http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS%2023%20\[1931\]%20-%20ocr.pdf](http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS%2023%20[1931]%20-%20ocr.pdf) (data dostępu: 05.08.2014).
- Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Wydawnictwo WSGE, Józefów 2010.
- Pokruszyński W., *Filozoficzne aspekty bezpieczeństwa*, Wydawnictwo WSGE, Józefów 2011.
- Pokruszyński W., *Contemporary dilemmas of philosophy of the safety*, [w:] B. Sitek, A. Ukleja, (red.), *National security – definitions, character, and determinants. Studies on the quality of security*, Wydawnictwo WSGE, Józefów 2012a, s. 37–58.
- Pokruszyński W., *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo WSGE, Józefów 2012b.
- Pokruszyński W., *Filozofia bezpieczeństwa*, Wydawnictwo WSGE, Józefów 2013.
- Sitek B., *Bezpieczeństwo prawne a wertykalna wielowarstwowość systemów prawnych*, „Journal of Modern Science”, 2012, nr 12 (1), s. 165–183.
- Sitek M., *Bezpieczeństwo z perspektywy europejskiej. Rola Zespołu ds. Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej (Eurojust) w zwalczaniu korupcji*, „Journal of Modern Science” 2012, nr 15 (4), s. 475–496.
- Sobór Watykański II, *Gaudium et spes. Constitutio pastoralis de Ecclesia in mundo huius temporis*, „Acta Apostolicae Sedis”, 1966, LVIII/155, s. 1025–1120. [http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS%2058%20\[1966\]%20-%20ocr.pdf](http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS%2058%20[1966]%20-%20ocr.pdf) (data dostępu: 05.08.2014).
- Zawisza J. i Ćmiel S., *Filozoficzne aspekty bezpieczeństwa strukturalnego w kontekście bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*, „Journal of Modern Science” 2012, nr 14 (3), s. 187–210.

Edukacja na rzecz bezpieczeństwa Education for the Sake of Security

Abstrakt

Masowy charakter współczesnych zagrożeń terrorystycznych oraz ich społeczne skutki sprawiają, że w działania prewencyjne oraz w przygotowanie do reagowania na potencjalne ataki terrorystyczne należy włączyć całe społeczeństwo. Zaangażowanie społeczeństwa w działania prewencyjne i przygotowanie do racjonalnych zachowań w złożonych sytuacjach różnych form działalności terrorystycznej wymaga jednak systematycznej edukacji.

Publikacja stanowi raport z kolejnego etapu badań dotyczących stanu edukacji antyterrorystycznej w Polsce. W ramach realizowanego projektu badawczego prowadzono badania ankietowe wśród nauczycieli szkół podstawowych i ponadpodstawowych. Celem badań było poznanie ich opinii o tym zjawisku, ustalenie stanu wiedzy o zagrożeniach terrorystycznych oraz znajomości zasad zachowania w przypadku ich wystąpienia. Wyniki badań służą realizacji głównego celu projektu, którym jest opracowanie programu edukacji antyterrorystycznej, zawierającego podstawowe treści o zagrożeniach terrorystycznych oraz zasadach zachowania się w przypadku wystąpienia różnych form zagrożeń terrorystycznych, uwzględniającego oczekiwania służb ratowniczych w tym zakresie.

Słowa kluczowe: zagrożenia, terroryzm, bezpieczeństwo, edukacja, antyterroryzm.

Abstracts

Mass character of contemporary threats of terrorism and their social effects involves the whole society in preventive actions and readiness to react against potential terrorist attacks. To engage the society in preventive activities and preparation to rational behavior in complex situations of various forms of terrorist activities requires systematic education.

The publication constitutes a report on a sequel stage of the research on the state of antiterrorist education in Poland. In the frame of the present research project, questionnaire work was being done among the primary and over primary school teachers. The aim of the research was to get acquainted with their opinions on the phenomenon as well as to set the knowledge level of a potential terrorist danger and rules of behaviour.

The results of the research serve the project main goal which is elaboration of the program of anti-terrorist education that includes basic contents on terrorist threats and rules of behaviour in case of various forms of terrorist threats considering the adequate expectations of life-saving servicemen.

Key words: threats, terrorism, security, education, anti-terrorism.

Wstęp

Polska, mimo pozytywnych relacji w stosunkach międzynarodowych oraz dużego zaangażowania politycznego na arenie międzynarodowej, nie jest krajem wolnym od zjawisk zagrażających jej bezpieczeństwu, w tym także terroryzmu. Jego źródłem mogą być zarówno czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne, gdyż dla wielu grup społecznych na świecie terroryzm stał się obecnie jedynie słusznym sposobem walki o przetrwanie, ochronę własnych interesów, wymuszenie korzystnych zmian politycznych lub jako sposób oddziaływania na określone środowiska.

Współczesny terroryzm jest zjawiskiem wielopłaszczyznowym i podlegającym dynamicznym przemianom. Terroryści w ramach przestępczej aktywności korzystają z nowoczesnych technologii, wkraczając w obszary wielu dziedzin życia społecznego. Jedne sprzyjają terrorystom w prowadzeniu działalności, inne stają się celami ataku. Terroryzm stał się biznesem, który łączy coraz bardziej świat globalnej przestępczości zorganizowanej (narkobiznes, przemysł ludzi i towarów, handel bronią) z globalnym terroryzmem islamskim. W ostatnich latach pojawiły się nowe lub udoskonalone formy współdziałania grup terrorystycznych z organizacjami przestępczymi i klasycznymi mafiami o zasięgu przynajmniej regionalnym, jak słynna mafia albańska, kosowska czy czeczeńska. Właśnie te czynniki sprawiają, że przeciwdziałanie terroryzmowi jest dziś jednym z najpoważniejszych wyzwań stojących przed wszystkimi państwami. Analiza aktów terrorystycznych, dokonanych w ostatnich latach, nie pozwala postawić jednoznacznej tezy dotyczącej środków, jakimi posługują się terroryści. Niestety, kolejne ataki terrorystyczne zmieniają nasze wyobrażenie o terroryzmie i skłaniają do zadawania dziś istotnych pytań, a mianowicie: jakich środ-

ków użyją terroryści, by bardziej zastraszyć świat i przekonać do swoich racji, oraz co możemy zrobić, by przeciwstawić się terrorystom?

Mimo wzmóżonej aktywności służb specjalnych i policji wielu państw spowodowanej groźbami dokonania zamachów, organizacje terrorystyczne bez problemu realizują swoje niszczyielskie plany. Doskonałym przykładem są zamachy terrorystyczne w Norwegii (22 lipca 2011 r.)¹ i USA (15 kwietnia 2014 r.)², w krajach, które posiadają nowoczesne systemy antyterrorystyczne. Świadczy to nie tylko o determinacji terrorystów i doskonałym ich zorganizowaniu, ale również o niedoskonałości systemów antyterrorystycznych.

Przez ostatnich kilkanaście lat eksperci wskazywali Al-Kaidę jako najgorsze z możliwych „wcieleń zła”. Dziś okazuje się, że stanowi ona groźny i brutalny, lecz mimo wszystko przewidywalny nurt radykalizmu religijnego. Tymczasem najpoważniejsze zagrożenie dla światowego bezpieczeństwa stanowi „Państwo Islamskie (IS)”³ organizacja, która obecnie nie poddaje się żadnym racjonalnym próbom klasyfikacji i analiz. Łączy ona w sobie prymitywną ideologię, zdolność organizacyjną i skuteczne korzystanie z dobrodziejstw cywilizacji, co sprawia, że prezentuje się jako nowa, zdegenerowana generacja islamizmu: „dżihad 2.0”. Prognozy ekspertów do spraw terroryzmu wskazują, że działalność IS spowoduje realny wzrost zagrożenia terrorystycznego w Europie, a tym samym w Polsce.

¹ W dniu 22 lipca 2011 r. w Oslo o godz. 15:20 doszło do wybuchu bomby przy Regjeringskvartalet przed biurem premiera Jensa Stoltenberga oraz innymi budynkami rządowymi. W wyniku eksplozji zginęło 8 osób i kilkanaście innych zostało rannych. Dwie godziny później, na obozie dla młodzieży zorganizowanym przez organizację młodzieżową Norweskiej Partii Pracy na wyspie Utoya leżącej na jeziorze Tyrifjorden, uzbrojony mężczyzna strzelał do przebywającej na obozie młodzieży. Sprawcą zamachu bombowego oraz strzelaniny okazał się 32-letni Anders Behring Breivik. Zamachowiec, jak wykazało śledztwo, kierował się pobudkami ideologicznymi.

² W czasie trwania maratonu w Bostonie, w stanie Massachusetts (Stany Zjednoczone) 15 kwietnia 2013 r. wybuchły dwie bomby. Zginęły trzy osoby, a 264 zostały ranne.

³ Islamskie Państwo (IS) – ugrupowanie powstało podczas interwencji Stanów Zjednoczonych w Iraku, rozpoczętej w 2003 roku. Początkowo organizacja istniała pod nazwą *Dżama 'at at-Tauhid wa-al-Dżihad* i była dowodzona przez Abu Musabą az-Zarkawiego. Grupa ta skupia sunnickich terrorystów i zagranicznych ekstremistów. Była *de facto* odłamek Al-Kaidy w Iraku. Ugrupowanie az-Zarkawiego podczas wojny partyzanckiej w Iraku w 2004 r. zasłynęło przede wszystkim udziałem w I i II bitwie o Al-Faludżę, przeprowadzaniem zamachów samobójczych oraz braniem do niewoli zagranicznych zakładników i przeprowadzaniem na nich egzekucji poprzez ścięcie głowy, które wstrząsały opinią publiczną. W kwietniu 2004 r. grupa dokonała egzekucji amerykańskiego obywatela Nicholas Berga, a następnie film z jej przebiegu zamieściła w Internecie.

Analiza przeprowadzonych w ostatniej dekadzie ataków oraz prognozy rozwoju terroryzmu wskazują, iż zdewaluowała się powszechnie podzielana przez Briana Jenkinsa teza (Orbis, Fall, 1985), iż terroryści nie dążą do jednoczesnego unicestwienia wielkiej liczby ofiar, gdyż albo nie mieści się to w ich celach, albo zbyt trudno jest im taki efekt osiągnąć. Masowość zagrożenia, jakie powodują ataki terrorystyczne, wskazuje na potrzebę nie tylko innego postrzegania terroryzmu jako zagrożenia dla ludzkości, ale również podejmowania wielopłaszczyznowych działań stwarzających warunki życia w stanie ciągłego istnienia groźby wystąpienia ataku terrorystycznego oraz zdobycia umiejętności przetrwania w sytuacji zaistnienia różnych jego form. Ataki terrorystyczne powodujące dużą liczbę ofiar stanowią taktykę współczesnych terrorystów. Wielość zdarzeń, a także wielość ofiar jest kluczowym elementem taktyki terrorystów pozwalający im uzyskać założone cele.

Wydarzenia w Moskwie, Madrycie, Biesłanie i Londynie powinny stanowić dla nas lekcje i jednocześnie ostrzeżenie. Jasno wskazują, że obecnie celem terrorystów nie są tylko duże aglomeracje miejskie, obiekty strategiczne lub ważne ze względu na bezpieczeństwo państwa porty lotnicze czy inne obiekty infrastruktury krytycznej strzeżone przez policję i służby ochrony. Celami terrorystów są dziś dworce kolejowe, metro, zatłoczone ulice miast, teatry, a także szkoły. Trudno dziś trafnie ocenić, które obiekty są bardziej zagrożone atakami terrorystycznymi, a jeszcze trudniej jest stworzyć skuteczny system ich ochrony, w szczególności, gdy przedmiotem ochrony są ogólnodostępne obiekty użyteczności publicznej.

Wszystko to sprawia, że ochrona przed terrorystami wymaga szerokiego spektrum systemowych działań prewencyjnych, które powinny prowadzić wszystkie służby i formacje mundurowe, tj. policja, straż graniczna oraz formacje ochronne. Duże znaczenie ma przygotowanie odpowiednich do potencjalnych zagrożeń sił i środków specjalistycznych służb ratowniczych, które zdolne będą w bardzo krótkim czasie do likwidacji powstałego zagrożenia.

Masowy charakter zagrożeń terrorystycznych oraz społeczne skutki sprawiają, że w działania prewencyjne oraz w przygotowanie do reagowania na ewentualne zamachy terrorystyczne należy włączyć całe społeczeństwo. Zaangażowanie społeczeństwa w działania prewencyjne i przygotowanie do racjonalnych zachowań w złożonych sytuacjach różnych form działalności terrorystycznej wymaga ciągłej edukacji całego społeczeństwa.

Szeroko rozumiana edukacja antyterrorystyczna obejmować powinna dwa główne aspekty, poznawczy – odnoszący się do poznania zagrożeń, ich charakteru i wynikających z nich skutków (mający stanowić podstawy świadomości obywatela o istniejących zagrożeniach i możliwościach prewencyjnego oddziaływania na nie) oraz, jak wskazuje, J. Zieliński, praktyczny – mający kształtować postawy proochronne oraz umiejętności zachowania się obywateli w sytuacji wystąpienia zagrożeń (Zieliński, 2007, s. 287).

Propagowanie wiedzy o zagrożeniach terrorystycznych i możliwościach im przeciwdziałania oraz umiejętności zachowania się w sytuacji wystąpienia ataku i radzenia sobie z jego skutkami powinno być ujęte w krajowym programie edukacji antyterrorystycznej, umożliwiającym dotarcie do wszystkich obywateli, jako potencjalnych bezpośrednich i pośrednich ofiar terroryzmu. Edukacja antyterrorystyczna powinna być systemowa i odbywać się w ramach cyklicznych szkoleń, na podstawie odpowiednio przygotowanego programu.

Badania wielu ośrodków naukowych dowodzą, że szkoły podstawowe i ponadpodstawowe były już celem ataków⁴ i nadal stanowią doskonały cel dla terrorystów, z powodu koncentracji dużej liczby osób oraz słabego systemu ochrony (szerzej na ten temat: Kayzer, 1999, s. 99). Należy podkreślić, że fizyczne systemy ochrony obiektów (monitoring, elektroniczny system kontroli dostępu) są bardzo kosztowne i tylko nieliczne placówki edukacyjne w Polsce korzystają z tej formy ochrony. W działania na rzecz ochrony nie można zaangażować uczniów, którzy stanowią najliczniejszą grupę społeczności szkolnej. Po pierwsze, są niedojrzali psychicznie i fizycznie, a ponadto ich wiedza oraz świadomość o potencjalnych zagrożeniach terrorystycznych, jak wykazały badania, nie jest wystarczająca, by włączyć ich do systemu ochrony obiektów szkolnych. Zadanie to przede wszystkim powinna realizować kadra dydaktyczno-wychowawcza, której powierzamy swoje dzieci. Zaangażowanie pracowników dydaktycznych w działania na rzecz ochrony placówki szkolnej wymaga jednak posiadania przez nich określonej wiedzy o potencjalnych zagrożeniach oraz znajomości zasadach postępowania w przypadku ich zaistnienia.

⁴ 15 maja 1974 r. Ludowy Front Wyzwolenia Palestyny dokonał ataku na szkołę w Ma'alot-Tarshiha, w Izraelu; 1–3 września 2004 r. w Biesłanie (Osetia Północna) szkoła podstawowa została opanowana przez grupę uzbrojonych terrorystów należących do sił ceczeńskiego dowódcy polowego Szamila Basajewa.

Mając powyższe na względzie, słuszne wydaje się podjęcie badań stanu wiedzy nauczycieli szkół podstawowych i ponadpodstawowych o zagrożeniach terrorystycznych oraz istniejących potrzeb w tym zakresie. Uzyskane wyniki pozwolą na stworzenie koncepcji systemu edukacji mogącej zapewnić należyte przygotowanie kadry dydaktyczno-wychowawczej szkół podstawowych i ponadpodstawowych do udziału w szeroko rozumianej profilaktyce oraz pożądanego przez służby zachowania w wypadku zaistnienia incydentu terrorystycznego.

Ponadto znajomość problematyki terroryzmu pozwoli kadrze dydaktycznej szkół podstawowych i ponadpodstawowych bardzo szybko zidentyfikować słabości systemu antyterrorystycznego w ich środowisku oraz zwiększyć czujność na zagrożenia, co wpłynie na zmniejszenie podatności szkół na ataki terrorystyczne.

Każdy nauczyciel powinien:

- rozpoznać symptomy zbliżającego się zagrożenia terrorystycznego i wiedzieć, komu należy przekazać informację o nich;
- znać procedury postępowania w sytuacji otrzymania podejrzanego przesyłki, dostrzeżenia podejrzanego bagażu lub w podejrzanym sposobie zaparkowanego pojazdu;
- znać oczekiwania służb ratowniczych i służb wspierających od uczestników zdarzeń;
- umieć organizować ewakuację i zachować się w sytuacji przeprowadzania ewakuacji;
- znać zasady zachowania się w sytuacji z udziałem zakładników, w szczególności, jak radzić sobie z tą sytuacją, by nie prowokować porywaczy;
- umieć organizować pierwsze działania po zamachu terrorystycznym;
- umieć zachować się i współdziałać ze służbami policyjnymi i ratowniczymi;
- znać metody socjotechnicznego oddziaływania i sposoby rekrutacji stosowane przez organizacje terrorystyczne;
- systematycznie kształtować świadomość i pogłębiać wiedzę proochronną uczniów.

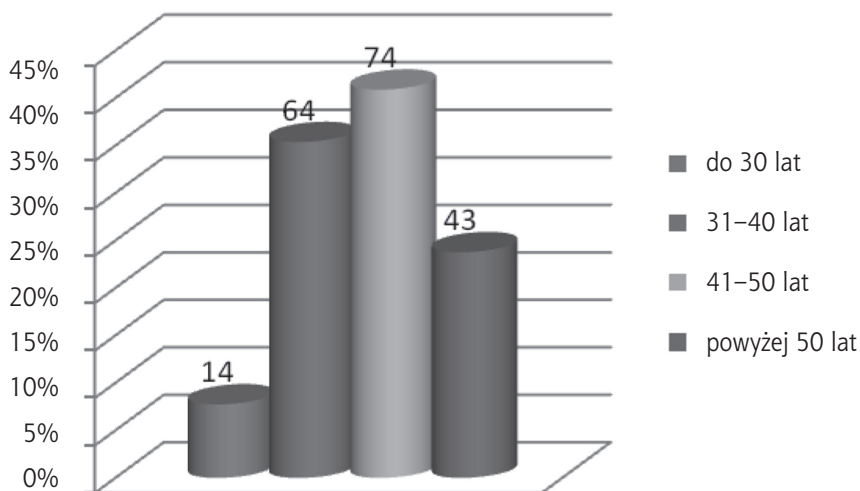
Wiedza oraz umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrożenia terrorystycznego stanowią podstawę bezpiecznego funkcjonowania szkół. Pewne elementy związane z ochroną bezpieczeństwa w szkołach już od dawna funkcjonują, jak chociażby przepisy dotyczące ewakuacji budynku w przypadku pożaru. Nieste-

ty, w wielu instytucjach, w tym także w szkołach, są niedoceniane i rzadko ćwiczone. A przecież ewakuacja w przypadku pożaru niewiele różni się od ewakuacji prowadzonej w związku z zagrożeniem bombowym. Kadra dydaktyczno-wychowawcza powinna więc rozwijać wśród uczniów umiejętności radzenia sobie w sytuacjach różnych zagrożeń.

Stan świadomości oraz wiedzy nauczycieli szkół podstawowych i ponadpodstawowych o zagrożeniach terrorystycznych

Zgodnie z założeniami przyjętymi w projekcie, badaniom poddano grupę 196 osób – 52 (27%) mężczyzn i 144 (73%) kobiet. Badaniami objęto kadrę kierowniczą oraz pracowników dydaktyczno-wychowawczych szkół podstawowych i ponadpodstawowych województw mazowieckiego i warmińsko-mazurskiego. Wiek badanych był bardzo zróżnicowany, od 24 do 63 lat. Badana populacja została podzielona na cztery grupy wiekowe, najliczniejszą grupę stanowili nauczyciele w przedziale wiekowym 41 do 50 lat (ok. 39%) oraz 31 do 40 lat (ok. 32%), co stanowi ponad 70% badanej populacji (rys. 1).

Rys. 1. WIEK BADANYCH

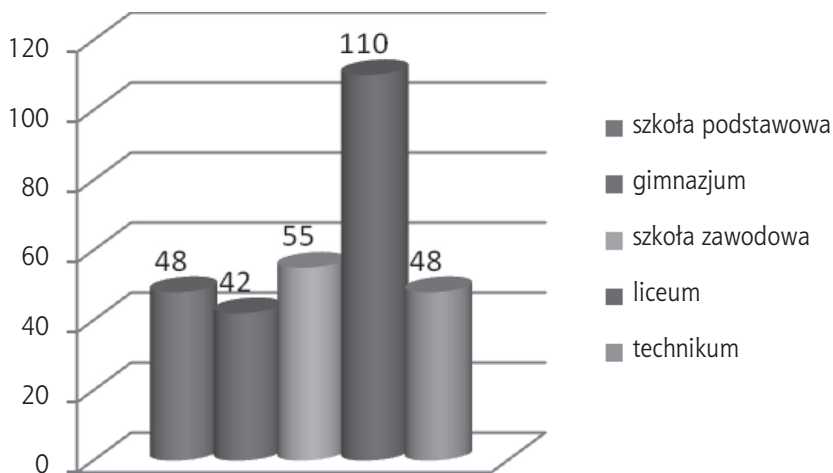


Źródło: Badania własne.

Taki stan rzeczy jest bardzo korzystny dla procesu edukacji w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych, gdyż kadra dydaktyczno-wychowawcza w tych przedziałach wiekowych jest młoda i ma nie tylko duże doświadczenie zawodowe, ale także wiedzę i doświadczenie ogólne niezbędne do radzenia sobie w trudnych warunkach spowodowanych różnymi zagrożeniami.

Badana populacja stanowiła kadrę kierowniczą oraz dydaktyczno-wychowawczą szkół podstawowych i ponadpodstawowych o różnych profilach edukacji (rys. 2). Obecnie w szkołach ponadpodstawowych istnieje sytuacja, że w jednej szkole występuje kilka różnych poziomów i profili nauczania, np. gimnazjum, liceum ogólnokształcące, liceum profilowane lub szkoła zawodowa, liceum ogólnokształcące, liceum profilowane i technikum. W związku z tym zatrudnieni w nich nauczyciele prowadzą zajęcia jednocześnie na kilku różnych poziomach lub profilach nauczania. Są to z reguły nauczyciele prowadzący przedmioty ogólne, np. język polski, języki obce, matematyka, historia, geografia.

Rys. 2. RODZAJ SZKOŁY, W KTÓREJ ZATRUDNIENI BYLI NAUCZYCIELE



Źródło: Badania własne.

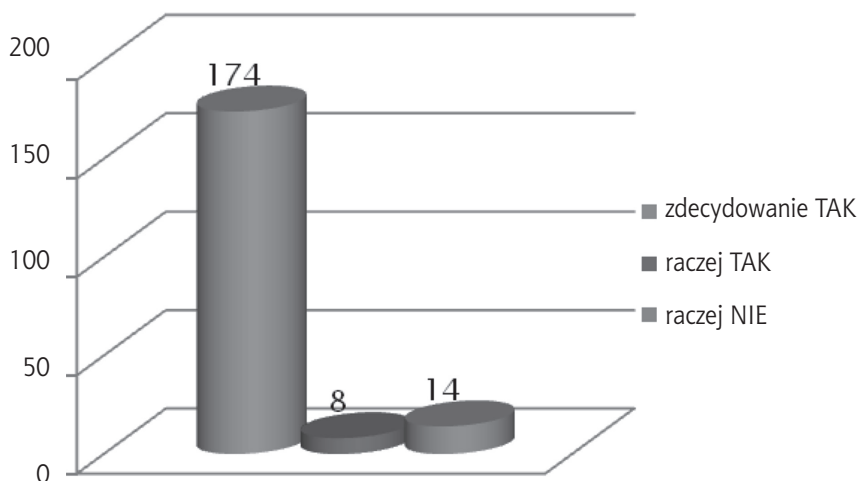
Celem badań było poznanie ich opinii i ustalenie stanu wiedzy o zagrożeniach terrorystycznych oraz znajomości zasad zachowania w przypadku ich wystąpienia.

Narzędzie badawcze stanowił kwestionariusz ankiety, zawierający pytania dotyczące danych osobopoznawczych oraz opinii badanych w zakresie poczucia bezpieczeństwa, świadomości zagrożeń terrorystycznych i możliwości ich wystąpienia w środowisku respondentów. Ponadto, po wypełnieniu ankiet respondenci mieli dodatkowo możliwość wyrażenia swojej opinii na tematy zawarte w ankiecie w ramach swobodnej wypowiedzi.

Istotnym aspektem terroryzmu jest strach, stanowiący znaczący pośredni cel działania terrorystów. Niezależnie od tego, czy w grę wchodzi użycie, czy też groźba użycia przemocy, działania terrorystów mają wywołać ten sam efekt – zastraszenie władzy i społeczeństwa na tyle, aby spełnione zostały stawiane przez nich żądania. Strach przed terroryzmem ma szeroki wymiar. Boją się go wszyscy: pojedynczy ludzie, całe społeczeństwa, a także państwa i rządy. To właśnie na strachu opiera się skuteczność działalności terrorystycznej.

Fundamentalnym pytaniem, które zadano ankietowanym, stanowiącym podstawę dalszych dociekań, było: Czy czujesz się bezpiecznie w swoim środowisku? (rys. 3). Wśród respondentów 93% (174 osoby – zdecydowanie tak, 8 osób – raczej tak) wskazało, że czuje się bezpiecznie w swoim środowisku. Natomiast 7% (14 osób – raczej nie), było przeciwnego zdania.

Rys. 3. POCZUCIE BEZPIECZEŃSTWA W SWOIM ŚRODOWISKU



Źródło: Badania własne.

Ta część spośród badanych, która wskazała, że nie czuje się w pełni bezpiecznie, w wypowiedziach wyrażanych po wypełnieniu ankiety podkreślała nieprzewidywalność i skrytość działania terrorystów, co w pewnym stopniu obniża poczucie bezpieczeństwa ankietowanych..

Badania wielu ośrodków naukowych wykazują, że istotne znaczenie w przeciwdziałaniu terroryzmowi ma wielopłaszczyznowa wiedza o tym zjawisku i jego skutkach. Odpowiedni zasób wiadomości na temat źródeł zagrożeń terrorystycznych, mechanizmach ich powstawania oraz sposobach oddziaływania socjotechnicznego stosowanych przez organizacje terrorystyczne może sprawić, że łatwiej je identyfikować i skutecznie minimalizować podatność obiektów stanowiących cele ataków. Równie istotnym pytaniem, które zadano ankietowanym było: Czy ze znanych Pani/Panu zagrożeń potrafi Pani/Pan rozpoznać zagrożenia terrorystyczne? Zdecydowana większość respondentów 70% (137 osób) odpowiedziała, że potrafi rozpoznać zagrożenia terrorystyczne, natomiast 30% (59 osób) wskazała, iż nie potrafi ich rozpoznać.

Zdecydowana większość ankietowanych wskazywała na przestępczy charakter zjawiska, okrucieństwo oraz podkreślała wielość jego skutków. Najczęściej podkreślano polityczne i społeczne. Wielu respondentów zwracało również uwagę na traumatyczne doświadczenia ofiar zamachów terrorystycznych oraz konieczność pomocy psychologicznej dla nich i ich rodzin. Warto również nadmienić, że wielu spośród badanych wyraziło pogląd, iż nie potrafi wyjaśnić motywów, jakimi kierują się terroryści w ich przestępczej działalności, wskazując jednocześnie na ich znaczenie w przeciwdziałaniu terroryzmowi.

Analiza wyników badań pozwala wnioskować, że środowisko nauczycieli w zdecydowanej większości potrafi rozpoznać zagrożenia terrorystyczne i wskazać skutki terroryzmu. Można zatem przyjąć, że grupa ta ma ogólną wiedzę, którą można wykorzystać w procesie edukacji do kształtowania świadomości oraz właściwych postaw i zachowań proochronnych. Należy jednocześnie podkreślić, iż zdaniem ekspertów ds. terroryzmu, obecnie całe społeczeństwo w zdecydowanej większości wiedzę o terroryzmie czerpie z mediów, które często stają się mimowolnym sprzymierzeńcem terrorystów, w szczególności telewizja i Internet, poprzez przekazywanie, niejednokrotnie na żywo, dramatycznych scen z miejsc zamachów. Media propagują zatem wiedzę, która rodzi przygnębienie i nierzadko paniczny strach w społeczeństwie, wywołując jedno-

częściej oczekiwany przez terrorystów psychologiczny efekt (Jałoszyński, 2010, s. 81). Natomiast w żaden sposób taka medialna wiedza nie ma charakteru edukacyjnego, a szkoda, gdyż dzięki odpowiednio przygotowanemu przekazowi medialnemu można osiągnąć ogromny sukces związany z przygotowaniem społeczeństwa na zagrożenia ze strony terrorystów.

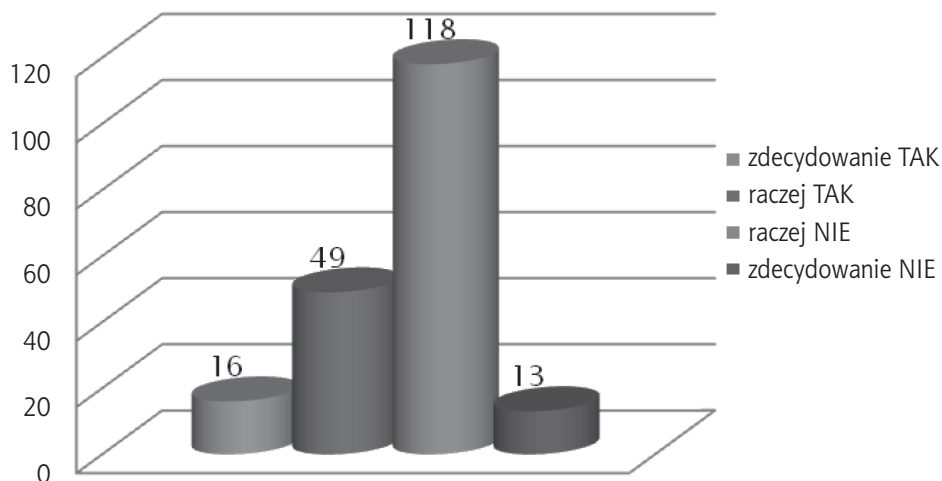
Eksperci z dziedziny bezpieczeństwa twierdzą, iż kluczowe znaczenie w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa państwa ma poziom świadomości społeczeństwa o możliwościach wystąpienia zagrożeń oraz ich skutków. Społeczeństwo, mając świadomość niebezpieczeństw, jakie mogą wystąpić w ich środowisku, staje się bardziej wyczulone na symptomy świadczące o ich wystąpieniu już we wstępnej fazie powstawania zagrożeń, a ponadto zwiększa swoją aktywność w zakresie przeciwdziałania im.

W związku z powyższym zapytano osoby uczestniczące w badaniach „Czy uważa Pani/Pan, że w Pani/Pana środowisku mogą wystąpić zagrożenia terrorystyczne?” Wyniki przeprowadzonych badań wykazały, że tylko 33% ankietowanych, tj. 65 osób podziela pogląd, iż w ich środowisku mogą wystąpić zagrożenia terrorystyczne (16 osób – zdecydowanie tak, 49 osób – raczej tak). Natomiast 67% respondentów, tj. 131 osób było przeciwnego zdania (118 osób – raczej nie, 13 osób – zdecydowanie nie), (rys. 4). Jeśli tylko jedna trzecia kadry dydaktyczno-wychowawczej szkół podstawowych i ponadpodstawowych twierdzi, że w ich środowisku mogą wystąpić zagrożenia terrorystyczne, można wnioskować, że poziom świadomości o zagrożeniach terrorystycznych jest bardzo niski i konieczna jest edukacja w tym zakresie. Taki stan rzeczy może być również wynikiem tego, że badania ankietowe były prowadzone w pierwszej połowie 2013 r., kiedy zagrożenie globalne terroryzmem islamskim, a w szczególności „Państwa Islamskiego” nie było na takim poziomie jak obecnie.

Badania wielu ośrodków naukowych wykazują, że w działaniach antyterrorystycznych ważne jest uświadomienie społeczeństwu, iż w każdym obiekcie i w każdym czasie należy uwzględniać zagrożenia terrorystyczne, a w wypadku pojawienia się sytuacji lub osób podejrzanych obywatel ma do wyboru różne warianty zachowania: powiadomienie odpowiedniej instytucji (np. policji, straży miejskiej lub gminnej, służb ochronnych) albo podjęcie samodzielnego działania. Ponadto każdy musi mieć świadomość, że jeśli jednak nie zrobi nic, zezwoli w ten sposób terrorystom na dokonanie ataku, którego ofiarą może stać się

on sam lub jego najbliżsi. Zatem kadra dydaktyczno-wychowawcza musi mieć świadomość odpowiedzialności za bezpieczeństwo wszystkich osób funkcjonujących w środowisku szkolnym, a przede wszystkim dzieci.

Rys. 4. ŚWIADOMOŚĆ SPOŁECZNA ZAGROŻENIA ATAKAMI TERRORYSTYCZNYMI

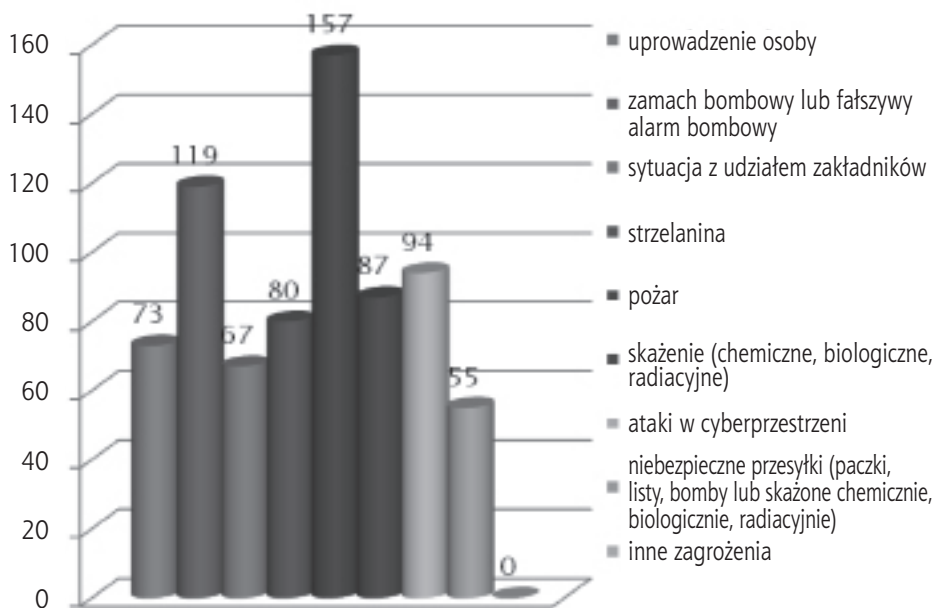


Źródło: Badania własne.

Uwzględniając specyfikę i atrakcyjność obiektów, trudno jest prognozować, które z nich są bardziej narażone na ataki terrorystyczne, a jeszcze trudniej jest stworzyć skuteczną ich ochronę. Z tego też powodu ważne jest, aby cała kadra dydaktyczno-wychowawcza miała nie tylko świadomość, ale i wiedzę, jakie zagrożenia mogą wystąpić w ich środowisku, uwzględniając krytyczność, dostępność, podatność oraz efektywność obiektów, w których każdego dnia przebywają. Przeprowadzone badania wykazują, że wiedza w tym zakresie jest niestety na bardzo niskim poziomie. Na pytanie, „Które z wymienionych zagrożeń mogą wystąpić w twoim środowisku?”, (rys. 5) zdecydowana większość ankietowanych wskazywała pożar (157 osób) jako potencjalne zagrożenie terrorystyczne. Zamachy bombowe wymieniane były przez 119 respondentów, a ataki w cyberprzestrzeni 94 ankietowanych. Uprowadzenia osób wskazywały 73 osoby, a sytuacje z udziałem zakładników – 67 badanych, natomiast możliwość wystąpienia ataku terrorystycznego powodującego skażenia chemiczne biologiczne lub

radiacyjne dostrzegają jedynie 87 osób. Niebezpieczne przesyłki (paczki i listy bomby lub skażone chemicznie, biologicznie, radiacyjnie) jako prawdopodobne zagrożenie wskazywało tylko 55 osób. Niestety żaden z respondentów nie wymienił innych możliwych zagrożeń terrorystycznych, choć autorzy celowo nie wymienili wszystkich form działalności terrorystycznej, jak np. uprowadzenia środków komunikacji czy ekoterroryzm. Należy również zwrócić uwagę, że w odpowiedzi na to pytanie respondenci mogli zaznaczyć wszystkie możliwe. Prawie 40% respondentów wskazało niestety tylko jedno, a niewielu najwyżej cztery z nich, co potwierdza brak świadomości i wiedzy o zagrożeniach terrorystycznych.

Rys. 5. ZAGROŻENIE ATAKAMI TERRORYSTYCZNYMI W OPINII BADANYCH



Źródło: Badania własne.

Kolejne pytanie, jakie zadane zostało ankietowanym, pogłębiło wiedzę o stanie świadomości środowiska kadry dydaktyczno-wychowawczej szkół podstawowych i ponadpodstawowych o zagrożeniach terrorystycznych. Pytanie sformułowano następująco: „Czy obawia się Pani/Pan wystąpienia któregoś z wymie-

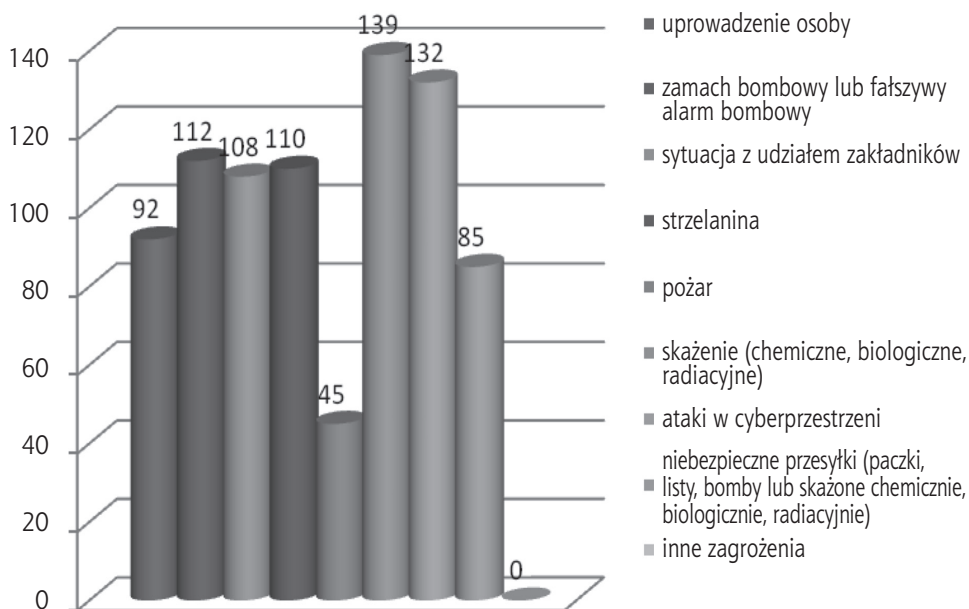
nionych wyżej zagrożeń terrorystycznych?” (rys. 6). Wyrażone przez ankietowanych opinie wskazują na niski poziom świadomości o zagrożeniach terrorystycznych. Zdecydowana większość respondentów 76% (70% – zdecydowanie nie, 6% – raczej nie) wyraziło pogląd, że nie obawia się zagrożenia ze strony terrorystów. Natomiast innego zdania było 46% badanych (20% – raczej tak, 4% – zdecydowanie tak). Nieświadomość zagrożeń i brak obaw przed ich wystąpieniem powoduje, że stają się oni mniej wyczuleni na symptomy świadczące o wystąpieniu niebezpieczeństw już we wstępnej fazie ich powstawania oraz zmniejsza się aktywność społeczeństwa w zakresie przeciwdziałania im. Ponadto w edukacji na rzecz bezpieczeństwa, niski poziom świadomości własnej wykrywalności jest czynnikiem demotywującym do pogłębiania wiedzy o możliwościach przeciwdziałania zagrożeniom oraz radzenia sobie w trudnych sytuacjach spowodowanych ich wystąpieniem.

Badania wielu ośrodków naukowych wykazują również, że istotnym czynnikiem skuteczności działań ratowniczych jest umiejętne zachowanie się uczestników zdarzeń i świadków, w szczególności w pierwszych chwilach od momentu wystąpienia zagrożenia. W zagrożeniach terrorystycznych kluczowe znaczenie ma również znajomość procedur działania, gdyż właściwa reakcja na zdarzenie może zapobiec eskalacji zagrożenia lub zminimalizować jego skutki. Przeprowadzone badania wskazały, że 71% ankietowanych (139 osób) nie zna procedur postępowania oraz zasad zachowania się w sytuacji wystąpienia zagrożenia terrorystycznego. Pozostała grupa 29% (57 osób) wskazała ich znajomość. Zapytani jednak o wskazanie procedur działania i zasad zachowania w konkretnych sytuacjach, ich wiedza okazywała się niepełna. Ponadto 46% respondentów (90 osób) oświadczyło, że aktualna wiedza nie pozwoli im zachować się właściwie w sytuacji zagrożenia terrorystycznego. Natomiast 49% badanych (98 osób) stwierdziło, że raczej poradziłoby sobie w sytuacji zagrożenia.

Nieznajomość zasad postępowania w wypadku zaistnienia określonego zamachu terrorystycznego respondenci potwierdzili, udzielając odpowiedzi na kolejne pytanie: „Czy spośród wymienionych zagrożeń terrorystycznych są sytuacje, w których nie zna Pani/Pan zasad zachowania się?” Zdecydowana większość badanych wskazała na sytuacje z udziałem zakładników 139 osób (71%), skażenia chemiczne, biologiczne i radiacyjne 132 osoby (67%) oraz strzelaninę 130 osób (66%). Ataki w cyberprzestrzeni 108 osób (55%), uprowadzenie

osoby wskazało 105 osób (54%) ankietowanych. W dalszej kolejności zamachy bombowe 98 osób (50%) i niebezpieczne przesyłki (81 osób – 41%). Tylko 49 osób spośród ankietowanych, tj. (25%) wskazało pożar jako sytuację, w której nie znają zasad zachowania się. Taki stan rzeczy wynika z tego, że kadra dydaktyczno-wychowawcza szkół podstawowych i ponadpodstawowych szkolona jest z zakresu bhp, w ramach którego zapoznani zostają z instrukcją przeciwpożarową. Obawy jednak budzi fakt, iż zdecydowana większość respondentów 165 osób (84%) wskazała, że nigdy nie uczestniczyła w jakimkolwiek szkoleniu z zakresu zasad i procedur postępowania w wypadku zagrożenia terrorystycznego. Wyniki przeprowadzonych badań dowodzą zatem o konieczności szkolenia kadry dydaktyczno-wychowawczej szkół podstawowych i ponadpodstawowych z zakresu antyterroryzmu.

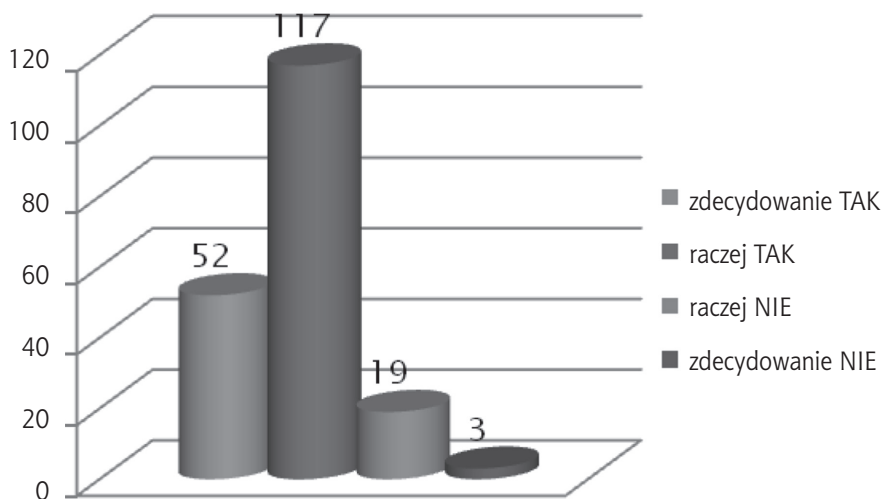
Rys. 6. ZNAJOMOŚĆ ZASAD POSTĘPOWANIA W WYPADKU WYSTĄPIENIA ATAKU TERRORYSTYCZNEGO



Źródło: Badania własne.

Przeprowadzone badania wykazały również, że zdecydowana większość respondentów jest przekonana o potrzebie prowadzenia edukacji o zagrożeniach terrorystycznych (rys. 7). Taką opinię wyraziło 151 osób, co stanowi 77% ankietowanych. Niestety aż 41 osób (21%) nie miało zdania. Spośród całej grupy badanych tylko 4 osoby (4%) były zdania, iż edukacja antyterrorystyczna jest niepotrzebna. Można zatem skonstatować, że informacja dotycząca potrzeb edukacyjnych w obszarze antyterroryzmu jest optymistyczna i powinna znaleźć odzwierciedlenie w przygotowaniu i wdrażaniu programów szkoleniowych dla kadry dydaktyczno-wychowawczej wszystkich szkół podstawowych i ponadpodstawowych.

Rys. 7. OPINIA ANKIETOWANYCH DOTYCZĄCA POTRZEBY PROWADZENIA ĆWICZEŃ ZWIĄZANYCH Z DZIAŁANAMI RATOWNICZYMI W SYTUACJI ZAGROŻENIA TERRORYSTYCZNEGO

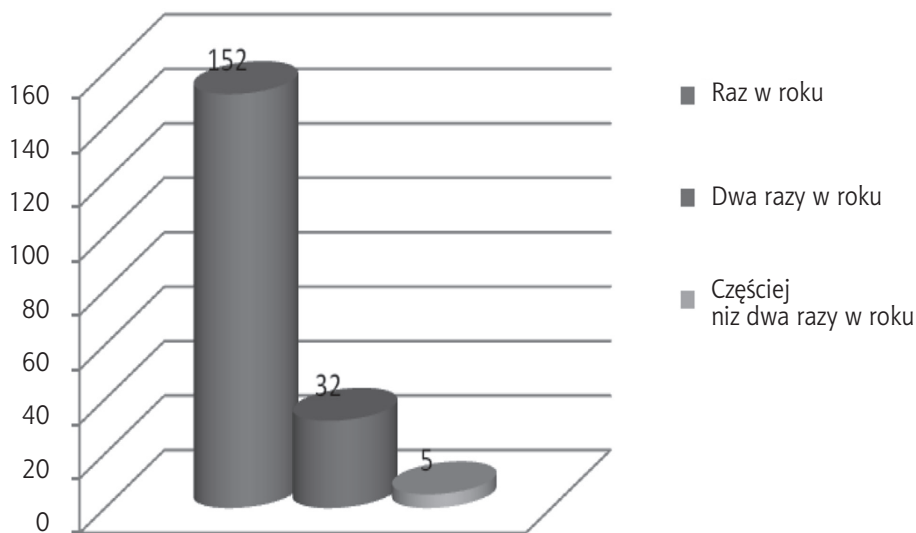


Źródło: Badania własne.

Analiza wyników badań ujawnia ponadto niezwykle ważny element. Otóż 92% ankietowanych wyraziło przekonanie, że udział w szkoleniach i ćwiczeniach związanych z działaniami ratowniczymi w sytuacji zagrożenia terrorystycznego pozwala jego uczestnikom przygotować się na przetrwanie w sytuacji realnego zagrożenia terrorystycznego. Takie stanowisko nie tylko potwierdza stawianą

przez Autorów tezę o konieczności prowadzenia szeroko rozumianej edukacji antyterrorystycznej w badanym środowisku, ale również wskazuje na otwartość i gotowość tej grupy społecznej do udziału w potencjalnych szkoleniach. Z wypowiedzi respondentów bowiem wynika, że w szkołach, w których byli zatrudnieni, nie było żadnych szkoleń w tym zakresie ani dla uczniów, ani dla kadry dydaktyczno-wychowawczej. Tak wskazało 83% respondentów (163 osoby). Natomiast 17% badanych nauczycieli wypowiedziało się, że w ich uczelni były organizowane szkolenia i chętnie w nich uczestniczyli, lecz dotyczyły one różnych zagrożeń, w tym także terrorystycznych (np. zagrożenia bombowe). Zdecydowana większość ankietowanych 87% wskazała potrzebę organizowania ćwiczeń związanych z działaniami ratowniczymi w sytuacji zagrożenia terrorystycznego (52 osoby – zdecydowanie tak, 117 osób – raczej tak). Tylko 13% respondentów było przeciwnego zdania (19 osób – raczej nie, 3 osoby – zdecydowanie nie). Uważali oni, że szkoły są w miarę bezpieczne i nie ma potrzeby szkolenia w tym zakresie kadry dydaktyczno-wychowawczej (rys. 8).

Rys. 8. CZĘSTOTLIWOŚĆ ORGANIZOWANIA ĆWICZEŃ DOTYCZĄCYCH POSTĘPOWANIA W SYTUACJI WYSTĄPIENIA ZAGROZEŃ TERRORYSTYCZNYCH W OPINII KADRY DYDAKTYCZNO-WYCHOWAWCZEJ WSZYSTKICH SZKÓŁ PODSTAWOWYCH I PONADPODSTAWOWYCH



Źródło: Badania własne.

Zdecydowana większość badanej kadry dydaktyczno-wychowawczej stwierdziła, że ćwiczenia w zakresie postępowania w sytuacji wystąpienia zagrożeń terrorystycznych powinny odbywać się co najmniej raz w roku. Taką opinię wyraziły 152 osoby (78% respondentów). Nieznaczna część 16% (32 osoby) była zdania, że dwa razy w roku, natomiast 5 osób wskazywało potrzebę organizowania takich ćwiczeń częściej niż dwa razy w roku. W wypowiedziach uzupełniających ankietowani podkreślali, że w sytuacji, gdy aktualnie nie prowadzi się żadnych ćwiczeń w tym zakresie, przeprowadzanie szkolenia i ćwiczenia raz w roku stanowiłoby duży wkład w podnoszenie stanu bezpieczeństwa szkół.

Przeprowadzone badania ujawniły ponadto problem, który ma istotne znaczenie dla stanu bezpieczeństwa w szkołach. Prawie połowa ankietowanych, tj. 44% (87 osób) potwierdziła fakt nieznajomości zasad przekazywania informacji Policji lub Państwowej Straży Pożarnej o zagrożeniu masowym. Wyniki przeprowadzonych badań dowodzą więc o konieczności szkolenia kadry dydaktyczno-wychowawczej szkół podstawowych i ponadpodstawowych w zakresie proponowanym w niniejszej publikacji.

Wnioski

Analiza uzyskanych wyników pozwoliła sformułować następujące wnioski ogólne:

1. Zdecydowana większość badanych (93%) twierdzi, że czuje się bezpiecznie w swoim środowisku.
2. Niespełna jedna trzecia badanych (33%) uważa, że w ich środowisku mogą wystąpić ataki terrorystyczne.
3. Większość respondentów (71%) nie zna procedur i zasad postępowania w sytuacji zagrożenia terrorystycznego.
4. Zdecydowana większość ankietowanych (84%) wskazała, że nigdy nie uczestniczyła w szkoleniach dotyczących problematyki zagrożeń terrorystycznych.
5. Zdecydowana większość badanych (77%) wskazuje na potrzebę edukacji o zagrożeniach terrorystycznych. Zdaniem większości szkolenia z zakresu zagrożeń terrorystycznych powinny odbywać się w miejscu zatrudnienia.
6. Znaczna część ankietowanych (47%) wyraziła opinię, iż nie zna zasad przekazywania informacji Policji lub Państwowej Straży Pożarnej o zagrożeniu masowym.

Ponadto wyniki przeprowadzonych badań ankietowych potwierdziły przyjętą hipotezę, że poziom świadomości oraz wiedza o zagrożeniach terrorystycznych, a przede wszystkim procedurach i zasadach postępowania w wypadku ich wystąpienia, są na niskim poziomie. Z powyższego wynika, że istnieje konieczność wdrożenia programu edukacyjnego obejmującego obszary przedstawione w niniejszym opracowaniu.

Podsumowanie

W konkluzji prowadzonych rozważań można skonstatować, że edukacja o zagrożeniach terrorystycznych i możliwościach im przeciwdziałania oraz umiejętności zachowania się w sytuacji wystąpienia ataku i radzenia sobie z jego skutkami jest obowiązkiem państwa, realizowanym w ramach systemu edukacji antyterrorystycznej, przewidującego stopniowe dotarcie do wszystkich obywateli, a przede wszystkim do kadry dydaktyczno-wychowawczej szkół podstawowych i ponadpodstawowych.

Uwzględniając podstawowe aspekty edukacji antyterrorystycznej, każdy nauczyciel powinien być wyposażony w wiedzę:

- **teoretyczną** – obejmującą informacje o:
 - rodzajach zagrożeń terrorystycznych;
 - miejscach wystąpienia potencjalnych zagrożeń terrorystycznych ze względu na ich specyfikę;
 - postępowaniu w sytuacji posiadania informacji o potencjalnym zagrożeniu terrorystycznym;
 - symptomach świadczących o przygotowywanym ataku terrorystycznym;
 - metodach prowadzenia werbunku do organizacji terrorystycznych lub możliwościach wykorzystania różnych osób do przeprowadzenia ataku terrorystycznego;
 - symptomach świadczących o bezpośrednim zagrożeniu atakiem terrorystycznym;
 - celu i zakresie prowadzonych działań ratowniczych;
 - oczekiwaniach służb uczestniczących w działaniach ratowniczych wobec wszystkich obywateli (ofiar zdarzeń, świadków, właścicieli obszarów, obiektów i przedmiotów będących celem ataku lub niezbędnych do prowadzenia działań ratowniczych);

- sposobach radzenia ze skutkami zdarzeń traumatycznych.
- **praktyczną** – obejmującą rozwijanie umiejętności:
 - zachowania się w sytuacji z udziałem zakładników (w czasie kontrolowania jej przez napastników oraz w czasie siłowego rozwiązania);
 - zachowania się w sytuacji zaistnienia ataku terrorystycznego z użyciem materiałów wybuchowych, środków chemicznych, biologicznych lub radiacyjnych;
 - zachowania się w sytuacji strzelaniny;
 - postępowania w przypadku otrzymania podejrzanej przesyłki;
 - zachowania po ogłoszeniu ewakuacji w przypadku zagrożenia terrorystycznego;
 - ewakuacji osób niepełnosprawnych oraz z obrażeniami;
 - udzielania pierwszej pomocy w przypadku obrażeń termicznych, chemicznych oraz zatrucia gazami bojowymi (chemiczno-biologicznymi) używanymi przez terrorystów i zasad ochrony przed nimi.

W przypadku zagrożeń terrorystycznych konieczne jest rozwijanie umiejętności zachowania się w różnych sytuacjach i radzenia sobie z nimi w bezpośrednim kontakcie, uwzględniając specyfikę obiektów. Szczególnie przydatna jest wiedza psychologiczna, nazywana często „psychologią katastrof”, wykorzystywana w przewidywaniu, minimalizacji i usuwaniu skutków psychologicznego oddziaływania zagrożeń.

Propagowanie wiedzy o zagrożeniach terrorystycznych i ich skutkach oraz umiejętności zachowania się w wypadku ich wystąpienia sprawi, że żaden nauczyciel nie będzie bezradny w sytuacji ataku terrorystycznego. Ponadto, w niekorzystnej sytuacji będącej skutkiem zamachu, będzie zdolny nieść pomoc uczniom, zanim podejmą stosowne działania specjalistyczne służby.

Wskazane byłoby, aby edukacja w przedstawionych wyżej obszarach realizowana była w sposób zorganizowany systemowy i systematyczny, według centralnie utworzonego programu. Ukierunkowana powinna być na wyuczenie określonych odruchów warunkowych, które pozwolą każdemu nauczycielowi na szybką ocenę powstałego zagrożenia oraz natychmiastową właściwą reakcję, uwzględniającą oczekiwania służb ratowniczych. Świadomość wystąpienia któregoś z potencjalnych zagrożeń terrorystycznych oraz wagi prawidłowego zachowania się w sytuacji ich wystąpienia, a także wiedza o zakresie prowadzo-

nych działań ratowniczych, są niewątpliwie elementami zwiększającymi szansę przeżycia większej liczby uczestników zdarzenia.

Edukacja w proponowanym zakresie stanowić powinna podstawową wiedzę całej kadry dydaktyczno-wychowawczej wszystkich szkół podstawowych i ponadpodstawowych.

Wiedza powinna być przekazywana przez odpowiednio przygotowanych instruktorów (wykładowców). Proponowany w publikacji system edukacji przyczyni się do wzrostu stanu bezpieczeństwa nie tylko obiektów należących do uczelni, ale także wielu obiektów publicznych.

Bibliografia

- Jałoszyński K., Letkiewicz A., (red.), *Edukacja antyterrorystyczna. Konieczność i obowiązek naszych czasów*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2010.
- Jenkins B., *Will Terrorists go Nuclear?* Orbis, Fall 1985, vol. 29, no 3, s. 513.
- Kayzer B., *Demokracja, terroryzm i polityka radykalna: zarys wykładu z doktryn polityczno-prawnych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 1999.
- Zieliński J., *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa – wyzwaniem dla edukacji obronnej*, [w:] K. Jaroszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, (red.), *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, Materiały z konferencji, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2007.

ROZDZIAŁ II

**PRAWNO-FINANSOWE
I EKONOMICZNE ASPEKTY
BEZPIECZEŃSTWA**

Bezpieczeństwo państwa wobec konfliktu interesów i praw Skarbu Państwa z interesami i prawami jednostki. Konflikt wartości?

State security towards conflict of interests
and rights of the State Treasury to the interests
and rights of the individual. Conflict of values?

Abstrakt

Ponowoczesność kreuje nowe spojrzenie na bezpieczeństwo, zwłaszcza kreowane na pograniczu interesów grupy – państwa a jednostki. Globalizacja powoduje silniejsze akcentowanie praw, w tym człowieka i interesów jednostki. W konsekwencji zachodzą gruntowne przemiany w systemie wartości, a państwo i jego system wartości doznaje osłabienia. Ta nowa sytuacja powoduje dyskusję naukową i społeczną oraz oceny decyzji organów władzy państwowej poprzez pryzmat głównie praw jednostki. Na rodzące się kwestie coraz trudniej jest znaleźć jednoznaczną i wyczerpującą odpowiedź. Rzuca to na koncepcję bezpieczeństwa definiowaną w aktach prawa międzynarodowego, krajowego oraz w orzecznictwie.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, bezpieczeństwo, system wartości, wartości wspólne.

Abstract

Postmodernism creates a new look at safety, especially created on the border between the interests of the group - state and the individual. Globalization has increasingly strong emphasis on rights, including human and interests of the individual. Consequently, the system of values is being transformed and the state and its system of values suffers increasing weakness. This new situation leads to social and scientific discussion and evaluation of the decision of the state authorities through the eyes of individual rights. These new issues raise questions hardly to answer. It affects the concept of safety defined in international, national law and case law.

Keywords: human rights, safety, value system, common values.

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo i to wszystko, co kojarzy się z tym pojęciem, kieruje uwagę badawczą przede wszystkim na kwestie bezpieczeństwa militarnego (narodowego) czy bezpieczeństwa wewnętrznego, typowego dla działań policji lub innych służb porządku publicznego¹. Oczywiście, są to nadal bardzo ważne problemy i kwestie wymagające szczególnej uwagi ze strony organów państwa.

Trzeba jednak być świadomym występowania zjawiska poszerzania się obszaru tradycyjnej koncepcji bezpieczeństwa. Słusznie zauważa Sulowski, że obecnie dokonuje się przekształcenie państwa narodowego w państwo globalne. Odchodzi się od więzi etnicznych, kulturowych na rzecz związków np. gospodarczych (Sulowski, Brzeziński, 2009, s. 16–18). Stąd coraz ważniejszym wymiarem bezpieczeństwa jest bezpieczeństwo społeczne. Jak pisze Pokruszyński *Podstawowym warunkiem rozwoju państw [...] jest pokój społeczny, czyli zaakceptowanie przez społeczeństwo działań organów władzy publicznej...* (Sulowski, Brzeziński, 2009, s. 52). Bezpieczeństwo społeczne gwarantowane jest m.in. poprzez dążenie do zachowania w państwie równowagi między interesami i prawami państwa czy Skarbu Państwa a interesami i prawami jednostki. W tym ostatnim przypadku przez jednostkę należy rozumieć tak człowieka wraz z jego prawami człowieka czy prawami podmiotowymi, jak i osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej.

Na linii styku obu interesów rodzi się obecnie wiele konfliktów wcześniej nieznanych, wywołanych procesami globalizacyjnymi czy wielokulturowością, zjawisk typowych dla doby okresu ponowoczesności. Wymagają one nowych przemysłów, a zwłaszcza nowych rozwiązań ustawowych. W konsekwencji pędu do uregulowania nowych sytuacji powstaje wielość rozwiązań ustawowych, które rodzą różnorodność konkretnych rozstrzygnięć.

Z nowymi kwestiami spotykają się przede wszystkim sądy, których rozstrzygnięcia poddawane są ocenie i dyskusji doktrynalnej, prowadzonej równocześnie z dysputą społeczną. W tym kontekście coraz większego znaczenia nabiera dyskusja czy opinia społeczna. Ale i tutaj dokonują się radykalne zmiany. Poglądy czy oceny opinii społecznej kreowane są w dużej mierze przed media, któ-

¹ Wśród wielu podręczników dotyczących bezpieczeństwa zob. W. Pokruszyński, *Współczesne bezpieczeństwo narodowe*, Józefów, 2009, s. 7.

rych właścicielami są wielkie międzynarodowe koncerny, nierzadko o nieustalonym kapitale. Stąd zmiana poglądów społecznych na określony problem może dokonać się w ciągu roku albo krócej. Wystarczy zmasowany przekaz medialny w telewizji, internecie czy poprzez seriale. Czy w tym kontekście opinia publiczna, nierzadko kreowana przez kapitał zagraniczny może być rzeczywiście recenzentem działań organów władzy konkretnego państwa? Czy ta opinia nie jest tylko ugruntowywaniem poglądów określonej grupy biznesowej, celem której jest wprowadzenie na rynek określonego produktu czy usługi?

Do obszarów coraz trudniejszych kwestii leżących na linii interesów SP a jednostki i wymagających szerokiej dyskusji należy zaliczyć m.in.: relację między prawami człowieka a prawami grupowymi, ochronę prawa własności, zabezpieczeń społecznych czy finansów publicznych. Na to wszystko nakłada się jeszcze wspomniane już zjawisko wielokulturowości przejawiające się w różnorodności systemów wartości². Do konkretnych pytań, coraz częściej zadawanych w związku z poszerzaniem się obszarów współczesnego bezpieczeństwa, należy zaliczyć: W jaki sposób chronione są prawa człowieka na styku z interesami państwa? Czym dzisiaj jest państwo i jakie są jego zadania? Jakie organy zajmują się ochroną interesów i praw państwa i człowieka? Czy pozycja państwa nie jest zbyt silna przed organami orzekającymi, zwłaszcza przed sądami? Takie też głosy daje się słyszeć w mediach, na konferencjach naukowych i fachowych organizowanych przez radców czy adwokatów. Czy te uwagi są słuszne i z czego wynikają?

Warto też zwrócić uwagę na to, że nie zawsze znajdzie się jednoznaczną odpowiedź na te i inne jeszcze pytania ze względu na brak w wielu przypadkach jednolitej linii orzeczniczej lub ze względu na mnogość poglądów w doktrynie, mediach czy społeczeństwie. To niejednorodność poglądów sędziów, prawników praktyków i teoretyków niejednokrotnie ma swoje uwarunkowanie w płynnym współcześnie systemie wartości, zjawisku typowym dla okresu ponowoczesności i wielokulturowości.

Szukanie odpowiedzi na postawione dość wybiórczo problemy badawcze jest stosunkowo trudne, zwłaszcza w Polsce, m.in. ze względu na brak ustawowej

² O relacji praw jednostki, zwłaszcza praw człowieka do praw wspólnoty, uosobieniem których jest pojęcie dobra wspólnego, powstała praca doktorska P. Zamelskiego, *Równowaga prawa i obowiązków implikacją zasady dobra wspólnego*, Olsztyn 2012, wydruk komputerowy.

definicji pojęcia Skarbu Państwa, a co jest konsekwencją braku ustawy o Skarbie Państwa. SP jest pojęciem ustawowo niedookreślonym. Sam byt ustawowy, jakim jest SP, posiada osobowość prawną (art. 33 kc), mimo że nie posiada organów ani siedziby. Działa poprzez jednostki organizacyjne, które nie posiadają osobowości prawnej, są to tzw. *stationes fisci* (Gajl, 1996).

Przeciwnie zaś, prawa i interesy jednostki są dość dobrze określone w prawie, poczynając od aktów prawa międzynarodowego czy krajowego. Jednocześnie prawa człowieka wraz z prawami np. przedsiębiorców ciągle ewoluują, zwłaszcza poprzez poszerzanie sfery praw chronionych przed państwem. W tej perspektywie coraz bardziej przegrywa państwo i jego służby, co bardzo wyraźnie uwidacznia się w społecznej ocenie działania organów państwa. Transparentność działania organów państwowych nierzadko wykorzystywana jest dla celów jednostkowych, nie zaś dla dobra wspólnoty (Finnis, 2001, s. 172 i n.).

Przykłady konfliktu między interesami Skarbu Państwa a interesem jednostki

Media niejednokrotnie donoszą o dość „kuriozalnych” orzeczeniach sądowych w ocenie społecznej. Rozstrzygnięcia te polaryzują opinię społeczną i w dużej mierze dystansują społeczeństwo od działań podejmowanych przez organy państwa. Ze względu na ograniczenie ilościowe pracy zatrzymam się na analizie dwóch dość znanych i szeroko komentowanych w mediach przypadków.

Pierwszym jest sprawa skazania i osadzenia osoby cierpiącej na zaburzenia psychiczne (schizofrenia) za niezapłacenie kary grzywny 40 zł za kradzież batonika o wartości 99 groszy. W tym przypadku, zgodnie z art. 119 § 1 Kodeksu wykroczeń (Dz.U. z 2015, poz. 1094), czyn ten traktowany jest jako wykroczenie i podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Ze względu na wartość przedmiotu kradzieży jest to jednocześnie czyn o wyjątkowo niskiej szkodliwości społecznej. Stopień szkodliwości społecznej czynu został określony w art. 115 § 2 kk, w którym ustawodawca postanowił, że *Przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu sąd bierze pod uwagę rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia.*

W świetle powyższego kradzież w wysokości 99 groszy niewątpliwie stanowi czyn o wyjątkowo niskiej szkodliwości społecznej, a na pewno nie jest uszczupleniem majątku właściciela sklepu okradzonego. *Prima facie* wydaje się, że sąd postąpił nierozsądnie. I tak też orzeczenie sądu zostało ocenione w mediach i przez społeczeństwo. Tym bardziej, że sprawca był osobą z klinicznie zdiagnozowaną schizofrenią. Ten właśnie fakt wzbudził największe społeczne niezadowolenie burzące w jakiś sposób poczucie bezpieczeństwa w różnych płaszczyznach. Czy zatem sąd nie powinien był odstąpić od ukarania, co też niewątpliwie zmniejszyłoby koszty procesu i osadzenia sprawcy w zakładzie karnym.

Nie można jednak zapomnieć o art. 53 § 1 kk (Dz.U. z 1997 r, nr 88, poz. 553), według którego: *Sąd wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę, bacząc, by jej dolegliwość nie przekraczała stopnia winy, uwzględniając stopień społecznej szkodliwości czynu oraz biorąc pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma osiągnąć w stosunku do skazanego, a także potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa*. W artykule tym ustawodawca odnosi się co do zasady względnej swobody sądu przy wyrokowaniu. Oznacza ona, że sędzia musi poruszać się w granicach zakreślonych przepisami prawa, a jednocześnie winien dostosować rodzaj i wielkość kary czy środków karnych do popełnionego czynu³.

W odpowiedzi na społeczne oburzenie wyrokiem, zwłaszcza ukaraniem dyrektora zakładu karnego za zapłacenie grzywny za skazanego, sędziowie wskazali na społeczną szkodliwość pobłażania drobnym kradzieżom. Może to bowiem rodzić powszechne przekonanie, że kradzież batonów w sklepach jest dozwolona. Na usprawiedliwienie takiej właśnie argumentacji wskazują statystyki policyjne. Według nich w 2012 r. w Polsce było ponad 230 tys. drobnych kradzieży. Sprawców wykryto tylko w jednej trzeciej przypadków. Według wyliczeń prowadzonych przez Fundację Polskiego Handlu w 2011 r. skradziono produkty o wartości 5,4 mld zł. Tracą na tym producenci, handlowcy, a w końcu SP na niezapłaconych podatkach. Skala tego zjawiska wzrasta z każdym rokiem o ok. 4% (Paślawski, 2014). W przedstawionym przypadku dochodzi lub może dochodzić do konfliktu systemu wartości typowych dla państwa, jak obowiązek płacenia podatków, ściągальność podatków, podejmowanie działań o charakterze prewencyjnym, ale

³ Szerszy komentarz do art. 53 § 1 kk zob. R. Stefański, „Legalis”.

też i legalność działania organów państwa, w tym sądów, z wartościami typowymi dla jednostki jak np. prawo do zaspokojenia podstawowych potrzeb człowieka czy wyłączenie z odpowiedzialności cywilnej i karnej osób nieposiadających pełnej integralności psychosomatycznej (ubezwłasnowolnienie). W sytuacji konfliktu wartości grupy z wartościami jednostki, jakiegokolwiek inne rozstrzygnięcie sądu również mogłoby być kontestowane.

Drugim przypadkiem ze stycznia 2010 r. dość szeroko dyskutowanym w mediach było ostateczne uprawnoczenie się wyroku drugiej instancji w sprawie piekarza z Legnicy, który przekazywał ubogim rodzinom czy instytucjom charytatywnym chleb pochodzący ze zwrotów. Urząd Skarbowy uznał, że piekarz winien był zapłacić podatek VAT w wysokości ponad 200 tys. zł wraz z odsetkami. W konsekwencji tego wyroku, piekarz zbankrutował, zwolnił pracowników, a sam zaczął pobierać zasiłek dla bezrobotnych.

Podobnie jak w pierwszym przypadku, również tutaj przedstawioną sytuację można oceniać w różny sposób. Najprostszy, podejmowany w mediach, fiskus okazał się bez serca. Piekarz przecież wykazał się dużym szacunkiem dla chleba, typowym dla chrześcijaństwa i polskiej tradycji, oraz dla osób będących w potrzebie, zgodnie zresztą z jednym z uczynków miłosierdzia co do ciała, tj. głodnych nakarmić. Po prostu niósł pomoc charytatywną. Z drugiej jednak strony, zgodnie z przepisami prawa podatkowego oraz zasadą legalności, gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych musi odbywać się na podstawie przepisów prawa. Państwo realizuje różne cele, które w większości mają za cel dobro wspólne. Realizacja jednak tych celów wymaga znacznych nakładów finansowych, pochodzących właśnie z podatków. Również w tym przypadku, aby znaleźć optymalne rozwiązanie, konieczne jest dokonanie analizy ekonomicznej przepisów prawa stosowanych. W konsekwencji tego zdarzenia ustawodawca z dniem 1 października 2013 r. zmienił w tym zakresie przypisy prawne i obecnie darujący chleb może skorzystać z ulgi podatkowej.

Analiza przepisów pod kątem interesów i praw SP

Ochrona interesów i praw SP jest jednym z istotnych elementów bezpieczeństwa każdego państwa. W praktyce jednak często dochodzi do zderzenia interesów państwa i jednostki. Spory mogą powstawać nie tylko w wymiarze subiektywnych odczuć jednostki czy zbyt literalnego stosowania prawa przez organy pań-

stwa, ale przede wszystkim konflikty rodzą się w obszarze wieloznaczności samych zdarzeń granicznych. Niewątpliwie są one wieloaspektowe o różnym podłożu aksjologicznym. Stąd i rozstrzygnięcia organów państwowych mogą być liczne i niejednoznaczne, co w praktyce może oznaczać brak jednoznacznej linii orzeczniczej w podobnych sprawach. Dowodem na co są omówione powyżej dwa przykłady. Zasadne zatem wydaje się przedstawienie obszarów, na których najczęściej dochodzi do owych konfliktów.

Jak zatem winna być ochrona interesów SP? Według art. 25 § 4 pkt 3 ustawy o PGSP ochrona interesów SP winna być prowadzona w sposób należyty. Ustawodawca w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony interesów i praw SP uznał, że PGSP winna posiadać dostęp do niezbędnych informacji i dokumentów będących w posiadaniu *stationes fisci*, które reprezentuje. Takie rozważanie nie powinno budzić nadmiernej krytyki, bowiem każda kancelaria prawa reprezentująca swojego klienta musi uzyskać dostęp do niezbędnych dokumentów, aby swoje zadanie zastępcy procesowego należycie wypełnić. W przypadku jednak sporów ze SP, daje się słyszeć głos o uprzywilejowanej pozycji PGSP, gdy chodzi o dostęp do niezbędnej dokumentacji. Gdyby tak było, mogłoby to wprowadzać pewną nierówność stron postępowania. Na tę kwestię należy odpowiedzieć pytaniem. Czy jednak jest możliwe wprowadzenie materialnej równości stron w procesie? Ta nierówność uwidacznia się chociażby w taktyce procesu, a więc swoistym *know-how*, które posiada każda kancelaria, w tym Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa (Dziurda, 2005).

Jednym z podstawowych obszarów bezpieczeństwa państwa, wymagającym szczególnej ochrony jest system finansów publicznych. W literaturze mówi się o ochronie interesu finansowego SP (Zagrodnik, Legalis). Stąd w art. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 2011 nr 41, poz. 214) ustawodawca stwierdził, że celem kontroli skarbowej jest ochrona interesów i praw majątkowych SP. Jej celem jest zapewnienie skuteczności wykonywania zobowiązań podatkowych i innych należności stanowiących dochód państwa. Realizacja tego celu w styku z interesami jednostki rozumianej jako osoba fizyczna lub prawna, może napotkać się z wieloma problemami, jak chociażby niemożliwość ściągnięcia należności podatkowej od upadłego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Z jednej strony traci na tym SP, a właściwie społeczeństwo, nie można realizować ze środków publicznych ważnych zadań,

na które po prostu braknie środków finansowych. Z drugiej jednak strony nierzadko jawi się upadający przedsiębiorca, zwolnieni pracownicy, dramat ich rodzin czy nawet w skrajnych przypadkach upadek miasta, gdy jest to jedyny pracodawca. Powstaje w ten sposób konflikt pomiędzy legalizmem, optymalizacją dochodów państwa, dobrem ogółu a dobrem jednostki, nierzadko nawet jej życia⁴ (Rakoczy, 2006, s. 301). Kwestii z pogranicza finansów publicznych i praw podatników nie zawsze są w stanie organy skarbowe i sądy rozstrzygnąć bezkonfliktowo na podstawie przepisów prawa czy klauzul generalnych. Coraz liczniejsze są bowiem przypadki samobójstw osób popadających w problemy fiskalne.

Innym obszarem możliwych konfliktów interesów SP a jednostki jest ochrona własności. W świetle art. 21 ust. 1 Konstytucji RP *Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia*. Najbardziej sporną kwestią jest wywłaszczenie podmiotów prywatnych na realizację przez państwo celów publicznych, takich jak: budowa dróg, obiektów użyteczności publicznej czy innych elementów infrastruktury publicznej. Bez wątpliwości pozostaje fakt, tak w przepisach prawa, jak i w orzecznictwie czy doktrynie, wywłaszczenie może mieć charakter wyłącznie indywidualny. Niedopuszczalna jest zaś nacjonalizacja. Wywłaszczenie winno być dokonane za odpowiednim wynagrodzeniem, co ma chronić interes prywatny.

Mimo konstytucyjnych gwarancji ochrony prawnej każdego typu własności, otwarta pozostaje kwestia faktycznie nie zawsze równej ochrony własności prywatnej i publicznej. B. Rakoczy uważa, że oddzielnie należy analizować ochronę własności publicznej i prywatnej w każdym przypadku. Nie chodzi jednak o ocenę przepisów prawa materialnego czy procesowego, lecz o faktyczny brak równowagi w ochronie własności publicznej i prywatnej. Sądy, rozstrzygając spory własnościowe na linii własność publiczna i prywatna, napotykają na liczne dylematy o charakterze aksjologicznym. Wyżej stawiać dobro publiczne, bezpieczeństwo w ruchu drogowym, szybkość przemieszczenia się ludzi po drogach czy też słuszne interesy poszczególnych elementów przyrody lub właścicieli nieruchomości, po których droga czy autostrada ma biec. Jednocześnie te same podmioty blokujące rozbudowę infrastruktury drogowej żądają, aby państwo było sprawne i zapewniło społeczeństwu odpowiednie warunki na

⁴ Więcej o zasadach prawa finansowego zob. A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2003, s. 31–33.

drogach. W praktyce mogą być kreowane w tym obszarze liczne inne problemy praktyczne, które zyskują relewantność jako zagadnienia prawne niekiedy wymagające rozstrzygnięcia nawet przez Sąd Najwyższy.

Innym obszarem konfliktów powstających na granicy interesu państwa i jednostki może być ustawowa zasada transparentności postępowań sądowych, zwłaszcza karnych. Oznacza ona, że oskarżony i jego obrońca mają prawo dostępu do akt sprawy w celu podjęcia obrony i realizacja konstytucyjnego prawa każdego człowieka do sprawiedliwego sądu. Organ orzekający może jednak nabrać przekonania, że w konkretnym przypadku istnieje podejrzenie mactwa ze szkodą dla dobra czy bezpieczeństwa publicznego. Stosując wnioskowanie *a contrario* w odniesieniu do art. 156 § 5 k.p.k (Dz.U. 2011 nr 41, poz. 214). ze względu na potrzebę ochrony ważnego interesu państwa, w toku postępowania przygotowawczego sąd może odmówić stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnienia akt sprawy, w tym sporządzenie odpisów czy kopii. W tym przypadku ustawodawca przedkłada dość jednoznacznie interes państwa i jego bezpieczeństwa nad interesem jednostki.

Nie zawsze jednak dochodzi do konfliktów i wieloznaczności rozwiązań pomiędzy interesem państwa a interesem jednostki. Może być tak, że oba interesy są ze sobą zbieżne, np. w kwestii zwalczania zjawiska fałszowania pieniędzy, puszczania ich w obieg, przechowywania, fałszowania znaków stwierdzających uiszczenie określonej opłaty czy dokonania czynności mającej negatywne znaczenie gospodarcze (art. 313 k.k.) (Śliwowski, „Legalis”). Dla obu stron, państwa i jednostki, ważną wartością jest bezpieczeństwo obrotu środkami płatniczymi. Podobna synergia pomiędzy interesami państwa i jednostki zachodzi w przypadku zwalczania zjawiska sprzedajności (art. 228 k.k.). Podobnie zresztą jest w przypadku płatnej protekcji (art. 230 k.k.).

Organy ochrony interesów i praw Skarbu Państwa versus organy ochrony interesów i praw jednostki

Na podstawie art. 146 ust. 4 pkt 4 Konstytucji RP głównym organem, na którym ciąży obowiązek ochrony interesów Skarbu Państwa, jest niewątpliwie Rada Ministrów. Na podstawie orzeczenia TK z 5 listopada 1996 r. K 6/96, OTK 1996, nr 5, poz. 42, s. 192 (Śliwowski, „Legalis”), obowiązek ten spoczywa nie tylko na organach władzy wykonawczej, ale również i ustawodawczej. Działania tych

organów winny zmierzać do ochrony interesów i praw SP, celem których byłoby dobro wspólne. Wyklucza się tym samym działanie organów państwowych oparte na irracjonalizmie, partyjniactwie, klientelizmie czy nepotyzmie (Banaszak, 2012, s. 786).

Ochrona interesów i praw SP została powierzona różnym jednostkom określonym jako *stationes fisci*. Według wyroku V ACa 818/12 SA Katowice z dnia 21.03.2013, kryterium wyboru reprezentanta SP, w myśl art. 67§ 3 k.p.c., ma charakter materialnoprawny. Zbudowana tam formuła wyboru jest zbyt wąska, ze względu na zróżnicowanie państwowych jednostek organizacyjnych. Ponadto, SP w postępowaniach występuje przed sądami jako czynna albo bierna strona procesu. Zaś obowiązek ochrony interesów i praw SP, a także odpowiedzialności może wynikać z działania, zaniechania oraz kompetencji (Banaszak, 2012, s. 786). Za błędne należy uznać twierdzenie, że ochroną interesów SP zajmuje się wyłącznie Ministerstwo Skarbu Państwa, co mogłoby sugerować brzmienie art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2013 r. poz. 743). Interesy SP bronią również same *stationes fisci*. Do organów typowych dla ochrony interesu państwa zalicza się: Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, Prokuratorę oraz organy ścigania, Policję, CBA czy ABW. Organami rozstrzygającymi spory na linii interesu i prawa SP a jednostki są sądy i trybunały krajowe i zagraniczne. Ze względu jednak na rozmiar opracowania ograniczyć się do przedstawienia działań Prokuraturii.

Podstawowym organem mającym zapewnić ochronę prawną praw i interesów SP w postępowaniach cywilnych jest Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, działająca na podstawie ustawy o tej samej nazwie z dnia 8 lipca 2005⁵ (art. 8a ust. 3 tejże ustawy). Ustawowe umocowanie dla Prokuraturii do reprezentowania SP w sprawach cywilnych zostało też zagwarantowane również w art. 67 § 2 kpc (Dz.U. z 2005 r. nr 169, poz. 1417 ze zm.). W opracowaniach dotyczących bezpieczeństwa Prokuratoria nie jest zaliczana do organów państwa, zadaniem których jest zagwarantowanie bezpieczeństwa państwu. A przecież właśnie prokuratoria dba o interesy tych instytucji, które później wykonują praktyczne działania z zakresu bezpieczeństwa (Zieliński, Legalis).

⁵ Według danych statystycznych zamieszczonych na stronie: http://prokuratoria.gov.pl/wp-content/uploads/informacja_statystyczna_2013.pdf (data dostępu: 21.10.2014).

Podstawowym zadaniem PGSP jest zastępstwo procesowe SP przed SN, sądami powszechnymi, wojskowymi, polubownymi, przed sądami i trybunałami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych, wydawanie opinii i opiniowanie projektów aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń). Roszczenia przeciwko SP wnoszone są przez podmioty krajowe i zagraniczne. Suma roszczeń, które są przedmiotem działań Prokuratury, przekraczają 15 mld zł rocznie. Dzięki sprawnemu i kompetentnemu działaniu radców Prokuratury możliwe jest uratowanie przynajmniej 90% z tej kwoty, która może być przez Radę Ministrów spożytkowana na inne cele społeczne. Ten jednak niewątpliwy sukces SP, niekiedy w mediach bywa oceniany negatywnie. Spostrzegany jest przez pryzmat jednostki. W Pulsie Biznesu pojawił się znaczący tytuł „Polacy vs rząd, czyli bitwa o 30 mld zł” (Królak, 2014) sugerujący, że Prokuratura zabrała obywatelom te pieniądze. Warto zaznaczyć, że znaczącą ilość stanowiły roszczenia podmiotów zagranicznych. Ten przekaz medialny jest odzwierciedleniem niejednoznaczności oceny działania organów państwa.

Interesy i prawa Skarbu Państwa versus interesy i prawa jednostki. Konflikt wartości

Współczesna koncepcja państwa prawa, oparta m.in. na zasadzie legalizmu, w konsekwencji musi prowadzić do konfliktu pomiędzy wartościami uznawanymi przez państwo a tymi, które respektowane są przez zatomizowane społeczeństwo. Żyjemy bowiem w epoce ponowoczesnej, w której pierwszoplanową rolę odgrywa jednostka, jej interesy i jej prawa. Prawa wspólnoty czy państwa są coraz bardziej ograniczane na rzecz poszerzania praw jednostki.

W rozstrzygnięciu, a przynajmniej w próbie rozstrzygnięcia problemów na styku interesów i praw jednostki z interesami i prawami państwa trzeba uwzględnić nie tylko literalne brzemienie przepisów prawa, ale przede wszystkim cały kontekst społeczny. Chodzi zatem o stosowanie metody funkcjonalnej w procesie interpretacji przepisów prawnych, dzięki której będzie możliwe odczytanie woli i celów ustawodawcy w zmiennym kontekście historycznym, społecznym, ekonomicznym i politycznym.

Najważniejszą jednak kwestią jest opisanie źródeł konfliktu pomiędzy wartościami typowymi dla jednostki a wartościami właściwymi dla grupy społecznej, zwłaszcza dla państwa. Aż do połowy XX wieku największą wartością

była grupa, społeczeństwo czy naród. Jeszcze w czasie II wojny światowej dla państwa, dla ojczyzny, ludzie oddawali swoje życie. Niepodległość ojczyzny przedkładana była nad wolność i życie jednostki. Z kolei w pierwszej połowie XX wieku doszło do wynaturzenia w zakresie zbyt szerokiego rozumienia władztwa państwa nad jednostką, zjawiska typowego dla faszyzmu i komunizmu. Skutkiem tego były niemieckie obozy koncentracyjne czy sowieckie łagry. Jednostka stała się numerem o określonej wartości ekonomicznej czy wrogiem klasy robotniczej.

Negatywne czy wręcz traumatyczne doświadczenia II wojny światowej dały impuls do budowy prawnego i instytucjonalnego systemu ochrony praw człowieka. Zostały zapisane w różnych konwencjach i deklaracjach międzynarodowych, w konstytucjach i licznych ustawach. Doszło do znacznego podniesienia świadomości jednostki co do jej praw i możliwości ich ochrony. Ważnym instrumentem były i są media, które prowadzą dość skuteczną edukację w popularyzacji praw człowieka, praw podmiotowych, również praw przedsiębiorców. W konsekwencji silny indywidualizm staje się głównym oponentem państwa i wszelkich działań grupowych. Państwo staje się coraz słabsze, a jego decyzje są negowane nie tylko przez sądy i trybunały krajowe, ale również, a może przede wszystkim, międzynarodowe czy unijne.

Konkluzje końcowe

Tradycyjne pojęcie bezpieczeństwa w dobie ponowoczesnej ulega gruntownemu przemodelowaniu. Główne problemy bezpieczeństwa koncentrują się wokół zagrożeń terroryzmem, cyberterroryzmem, cyberprzemocą (Pokruszyński, 2011, s. 53 i n.). Niemniej ważnym dla współczesnego bezpieczeństwa są rodzące się konflikty pomiędzy interesem państwa a interesem jednostki rozumianej jako osoba fizyczna, prawna czy jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Ten zatem poziom bezpieczeństwa i wszelkie zagrożenia tam powstające mają swoje źródło w zderzeniu się dwóch systemów wartości, wartości typowych dla zbiorowości, jaką może być społeczeństwo czy państwo oraz wartości typowych dla jednostki.

W dobie ponowoczesności, w której obecnie żyjemy, dochodzi do daleko idącego przeobrażenia koncepcji państwa. Państwo staje się coraz bardziej dysponentem i zarządcą dóbr materialnych określonej grupy niekoniecznie już na-

rodowościowej. Tak też zresztą opisuje się funkcje rządów w nauce określanej dzisiaj jako *governance*. Premier (kanclerze) i rząd spostrzegany jest jako menadżer z zarządem. Wymaga się od nich sprawnego i efektywnego zarządzania. Coraz bardziej wymaga się od polityków, aby to były osoby kompetentne, a państwem zarządzali jak firmą. Coraz większe znaczenie ma kwestia efektywności finansowej państwa, nie zaś działalności np. charytatywnej czy opiekuńczej. Powoli do lamusa odchodzi koncepcja państwa opiekuńczego. Funkcja rządu coraz bardziej ogranicza się do roli policjanta, który winien dbać o to, aby ruch uliczny przebiegał bez komplikacji, był po prostu bezpieczny. Coraz mniejsze jednak są uprawnienia tego „policjanta” co do prawa do kontroli uczestników tego ruchu, wymierzania kar za naruszenie reguł panującego porządku.

Kwestie bezpieczeństwa na styku problemów państwo jednostka wynikają jeszcze z faktu, że w globalnym świecie potęguje się coraz bardziej zjawisko przemieszczania się ludzi, tworzenie się wielokulturowej społeczności, co powoduje powolny zanik związku kulturowego czy emocjonalnego jednostki z grupą. Państwo wraz ze swoją administracją jawi się jako obcy twór niezwiązany z zatomizowanym społeczeństwem. Jednostka mieszkająca na terytorium danego państwa lub prowadząca działalność gospodarczą coraz słabiej z tym państwem się identyfikuje. Tym samym coraz odleglejsze są takie wartości jak patriotyzm, wierność, bohaterstwo czy poświęcenie się na rzecz dobra wspólnego.

Przemiany zachodzące w systemie wartości ponowoczesnych rzutują również na kształt bezpieczeństwa, które we wszystkich swoich wymiarach jest tylko jednym z zadań państwa. Cechą charakterystyczną dla nowego rozumienia bezpieczeństwa jest jego nakierowanie na zagwarantowanie bezpieczeństwa jednostki w wymiarze zdrowotnym, edukacyjnym, rozrywki, sprawnego i skutecznego załatwiania spraw urzędowych. Ponadto coraz większa świadomość społeczna generuje nowe roszczenia jednostki wobec państwa, ale już bez związku ze źródłem pochodzenia środków potrzebnych na pokrycie owych roszczeń. W tym właśnie kontekście przemian globalnych rodzą się konflikty między państwem a jednostką. Różnica wartości wspólnych i indywidualnych rodzi też odmienne oceny decyzji podejmowanych przez organy państwa, zwłaszcza sądy, prokuraturę, Prokuratorię, urzędy skarbowe, a przede wszystkim rząd. Wszystkie działania organów państwowych, które to mogą w jakikolwiek sposób zagrozić subiektywnym wartościom jednostki, mogą być odczytane negatywnie.

Konieczne wydaje się zatem, aby została podjęta szeroka dyskusja naukowa, ale też i społeczna nad przekształceniami wartości pogranicza typowymi dla społeczeństwa jako takiego i jednostki. Niestety nadmierny indywidualizm, oderwany od grupy może stać się niezwykle groźny dla bezpieczeństwa grupy, a ostatecznie i samej jednostki.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2003.
- Dziurda M., *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym*, Kraków 2005.
- Gajl N., *Skarb państwa*, Warszawa 1996.
- Finnis J., *Natural Law and Natural Rights*, tłum. K. Lossman, Warszawa 2001.
- Królak J., *Polacy vs rząd, czyli bitwa o 30 mld zł*, „Puls Biznesu” z 12 maja 2014 r., online: <http://www.pb.pl/3682171,38893,polacy-vs-rzad-czyli-bitwa-o-30-mld-zl> (data dostępu: 21.10.2014).
- Misiuk A., *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2013.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 stycznia 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o kontroli skarbowej (Dz.U. 2011 nr 41, poz. 214).
- Paślawski K., *Kradzież od 400 zł*, online: <http://www.crn.pl/news/wydarzenia/prawo/2013/11/kradziez-od-400-zl> (data dostępu: 14.10.2014).
- Pokruszyński W., *Współczesne bezpieczeństwo narodowe*, Józefów 2009.
- Pokruszyński W., *Filozoficzne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2011.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Sulowski S., *O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- Śliwowski, „Legalis”. System Informacji Prawnej.
- Stefański R., „Legalis”. System Informacji Prawnej.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 1997 r, nr 88, poz. 553).
- Zagrodnik, „Legalis”. System Informacji Prawnej.
- Zamelski P., *Równowaga prawa i obowiązków implikacją zasady dobra wspólnego*; wydruk komputerowy, Olsztyn 2012.
- Zieliński, „Legalis”. System Informacji Prawnej.

Niesprawność polskiego systemu podatkowego jako zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa

Threat towards the economic security of the state through the ineffectiveness of the Polish tax system

Abstrakt

Celem artykułu jest wskazanie zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa wynikających z niesprawności polskiego systemu podatkowego. Główny element dochodów budżetu państwa stanowią wpływy podatkowe, od wysokości których zależy możliwość utrzymania struktur państwa, jego pozycja na arenie międzynarodowej oraz zapewnienie potrzeb socjalnych obywateli. Brak odpowiednich wpływów podatkowych w długim okresie może doprowadzić do nadmiernego zadłużenia oraz niewypłacalności państwa. Powodem takiej sytuacji jest przede wszystkim niski poziom realizacji zobowiązań podatkowych, wynikający głównie z niedoskonałości przepisów prawa oraz nieskuteczności organów władzy odpowiedzialnych za zabezpieczenie interesów finansowych państwa.

Jedną z pozostałości światowego kryzysu finansowego z 2008 r. jest wzrost przestępczości podatkowej, która stanowi zagrożenie nie tylko dla stabilności funkcjonowania struktur państwa, ale również dla uczciwych przedsiębiorców, niebędących w stanie konkurować z podmiotami działającymi w sposób nieoficjalny lub wręcz w formie zorganizowanych grup przestępczych o zasięgu międzynarodowym. Dlatego w celu utrzymania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa państwa konieczne jest nie tylko uszczelnianie systemu podatkowego, ale też podejmowanie zdecydowanych działań przez odpowiednie służby w celu ograniczania lub wręcz eliminowania działań przestępczych godzących w system finansowy państwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo ekonomiczne gospodarka nieoficjalna, oszustwo podatkowe, przestępczość ekonomiczna.

Abstract

The purpose of the paper is to identify threats against the economic security of the state resulting from ineffectiveness of the Polish tax system. A primary element of the state budget revenues is tax revenue, and their amounts determine the potentials to maintain the state's structures, its standing on the international arena and fulfilment of social needs among citizens. Paucity of adequate tax revenues in the long term may lead to excessive indebtedness and insolvency of the state. Principally, the cause underlying the situation is a low level of fulfilment of tax liabilities, mostly resulting from flawed laws and inefficacy of authorities charged with securing the financial interests of the state. One of after-effects triggered by the financial crisis in 2008 is increased tax crime which constitutes a threat towards not only stability of state structures, but also towards honest entrepreneurs who are unable to compete with entities operating in an unofficial manner, or simply in the form of organized criminal groups with international activities. To maintain an adequate level of state security it is essential to not only secure the tax system, but also to take determined actions by appropriate bodies in an attempt to curb or simply eliminate criminal activities abusing the state financial system.

Keywords: economic security, unofficial economy, tax fraud, economic crime.

Wprowadzenie

Państwo, aby mogło wypełniać swoje funkcje wobec społeczeństwa, pobiera daniny stanowiące główne źródło dochodów budżetowych, o wielkości których decyduje w znacznej mierze jakość systemu podatkowego. Nie wszyscy obywatele poczuwają się do obowiązku ponoszenia ciężarów podatkowych nakładanych przez państwo. Niechęć do płacenia podatków wynika z naturalnej reakcji podatnika na przymus płacenia danin na rzecz całej zbiorowości. Jest to tym bardziej zrozumiałe wtedy, gdy część obywateli uchyla się od opodatkowania, działając w sposób nieformalny. Źródłem niedoborów budżetowych jest działalność nieoficjalna w sferze zarobkowej, zarówno półlegalna, jak też całkowicie nielegalna. Wysoki udział gospodarki nieoficjalnej rzutuje na stan finansów publicznych oraz poziom bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

Od wielkości wpływów podatkowych zależy możliwość utrzymania struktur państwa, jego pozycja na arenie międzynarodowej oraz zapewnienie potrzeb socjalnych obywateli. Brak odpowiednich dochodów z tytułu podatków w długim okresie może doprowadzić do nadmiernego zadłużenia oraz niewypłacalności państwa. Powodem takiej sytuacji jest przede wszystkim niski poziom realizacji zobowiązań podatkowych, wynikający głównie z niedoskonałości przepisów

prawa oraz nieskuteczności organów władzy odpowiedzialnych za zabezpieczenie interesów finansowych państwa. Celem artykułu jest wskazanie zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa wynikających z niesprawności polskiego systemu podatkowego.

Jedną z pozostałości światowego kryzysu finansowego z 2008 r. jest wzrost przestępczości podatkowej, która stanowi zagrożenie nie tylko dla stabilności funkcjonowania struktur państwa, ale również dla uczciwych przedsiębiorców, niebędących w stanie konkurować z podmiotami działającymi w sposób nieoficjalny lub wręcz w formie zorganizowanych grup przestępczych o zasięgu międzynarodowym.

Współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa

Na poziom bezpieczeństwa państwa wpływa szereg czynników o charakterze politycznym, militarnym, geograficznym, ekonomicznym, a nawet religijnym. Siła obronna państwa jest uzależniona w coraz większym stopniu od potencjału gospodarczego kraju i jego stopnia suwerenności w zakresie posiadanych zasobów surowcowych oraz finansowych. Stąd też po okresie zimnowojennym ubiegłego stulecia zauważa się ekonomizację bezpieczeństwa państw, które w związku z procesami globalizacyjnymi stają się w coraz większym stopniu zależne od zmian zachodzących w światowej gospodarce stanowiącej system naczyń połączonych.

Bezpieczeństwo ekonomiczne ma bardzo szeroki zakres pojęciowy. Według Konrada Raczkowskiego „bezpieczeństwo ekonomiczne państwa jest to względnie zrównoważony endo- i egzogeniczny stan funkcjonowania gospodarki narodowej, w którym występujące ryzyko zaburzeń równowagi utrzymane jest w wyznaczonych i akceptowanych normach organizacyjno-prawnych oraz zasadach współżycia społecznego” (Raczkowski, 2012, s. 81). Z kolei Zenon Stachowiak wskazuje, iż bezpieczeństwo ekonomiczne odnosi się do przyszłości, tj. rozwoju gospodarki w ramach powiązań międzynarodowych, gwarantującego stabilność funkcjonowania państwa i odporność na zagrożenia, mogące zdestabilizować system społeczno-polityczny oraz osłabić zdolność obronną (Stachowiak, 2012, s. 34). Obie definicje podkreślają istotę czynników zewnętrznych bezpieczeństwa państwa, pojawiających się ze szczególnym nasileniem w sytuacjach kryzyso-

wych, co objawiło się bardzo wyraźnie w wyniku kryzysu finansowego z 2008 roku. Elementami składowymi bezpieczeństwa ekonomicznego są m.in. bezpieczeństwo finansowe, energetyczne, surowcowe, zaopatrzenia w wodę, socjalne czy żywnościowe. Najważniejszym determinantem bezpieczeństwa ekonomicznego jest bezpieczeństwo finansowe (Raczkowski, 2014, s. 299), które obejmuje swoim zakresem przede wszystkim bezpieczeństwo finansów publicznych.

Globalizacja przyniosła po 1989 roku wiele korzyści dla polskiej gospodarki i społeczeństwa, skutkujących zarówno szybszym wzrostem gospodarczym, jak też awansem cywilizacyjnym oraz podniesieniem poziomu życia obywateli (Polak, 2009, s. 30). Wraz z ekspansją zagranicznego kapitału nastąpił równoczesny transfer nowych rozwiązań prawno-podatkowych w prowadzeniu działalności gospodarczej. Implementacja na polski grunt niektórych metod optymalizacji podatkowej wywiera nie zawsze korzystny wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą kraju. Większość międzynarodowych koncernów ogranicza do minimum płace pracowników w przedsiębiorstwach lokowanych w Polsce oraz transferuje większość zysków za granicę. Dlatego też globalizacji nie można uznać za dobrodziejstwo dla polskiego systemu podatkowego, poddawanego ciąglem zmianom, wymuszonym często przez lobbing międzynarodowych korporacji.

W następstwie umiędzynarodowienia stosunków gospodarczych pojawiło się szereg nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, w tym między innymi:

- a) światowe kryzysy finansowe,
- b) wojny ekonomiczne,
- c) transfer dochodów do rajów podatkowych,
- d) działania międzynarodowych grup przestępczych o charakterze ekonomicznym,
- e) ataki na walutę.

Sprawnie funkcjonujące państwo o ustabilizowanym systemie instytucjonalnym powinno posiadać odpowiednie służby i instrumenty do zapobiegania tym zagrożeniom, a w razie konieczności – skutecznego ich eliminowania.

Poziom bezpieczeństwa ekonomicznego państwa jest wypadkową różnych determinantów, takich jak wysokość długu publicznego, stopa bezrobocia, poziom wzrostu gospodarczego, wskaźnik inflacji czy udział gospodarki nieoficjalnej w całej gospodarce. Wszystkie te wskaźniki łącznie oraz każdy z osob-

na mogą osłabiać bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, powodując zagrożenie dla całego systemu społeczno-gospodarczego lub poszczególnych jego segmentów. W przypadku zadłużenia takim wyznacznikiem bezpieczeństwa jest nieprzekroczenie konstytucyjnego „progu ostrożnościowego”, wyrażającego się stosunkiem procentowym długu publicznego do wielkości produktu krajowego brutto. Zgodnie z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.) maksymalna wielkość relacji długu publicznego do PKB nie może przekroczyć wielkości $\frac{3}{5}$. Podobnie jest z poziomem gospodarki nieoficjalnej, stanowiącej szczególnie w swoim wymiarze całkowicie nielegalnym poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

Gospodarka nieoficjalna w systemie bezpieczeństwa państwa

Należy zauważyć, iż towary i usługi wytwarzane są w gospodarce legalnej, półlegalnej oraz całkowicie nielegalnej, niezależnie od spełnienia wymogów formalnych i prawnych. Natomiast dochody budżetu państwa pochodzą wyłącznie z gospodarki legalnej oraz w niewielkim stopniu z działalności półlegalnej w postaci przypisów podatkowych wymierzanych przez administrację skarbową w wyniku sprawowanej kontroli realizacji zobowiązań podatkowych.

Z punktu widzenia zasobności budżetu państwa w środki pieniężne bardzo istotny jest jak najmniejszy udział w tworzeniu produktu krajowego brutto (dalej PKB) gospodarki nieoficjalnej, mogącej mieć charakter całkowicie nielegalny – czarny rynek lub półlegalny – szara strefa (Schneider, Raczkowski, 2013, s. 1). Do działań półlegalnych w sferze gospodarczej, do których mają zastosowanie przepisy materialnego prawa podatkowego, należy zaliczyć:

- a) ukrywanie przedmiotu opodatkowania (niezgłoszona działalność gospodarcza, najem, dzierżawa, nierejestrowane zatrudnienie),
- b) zaniżanie podstawy opodatkowania (nieewidencjonowanie pełnych przychodów, zawyżanie kosztów),
- c) inne niezgodne z prawem formy minimalizacji obciążeń podatkowych (obejście przepisów prawa).

Natomiast aktywność całkowicie nielegalna (kryminalna) o charakterze ekonomicznym, tj. czynności niemogące być przedmiotem prawnie skutecznej umowy,

w żadnych warunkach nie mogą być źródłem dochodów podatkowych. W skład tych korzyści wchodzi przychody z:

- a) kradzieży,
- b) korupcji,
- c) wytwarzania i sprzedaży dóbr całkowicie zabronionych,
- d) działań na szkodę podmiotów gospodarczych,
- e) wyłudzeń kredytów i ubezpieczeń.

Zarówno działalność legalna, jak też aktywność ekonomiczna w szarej strefie podlega takiemu samemu prawodawstwu materialnemu oraz procesowemu, co stanowi często źródło konfliktów pomiędzy przedsiębiorcami a administracją skarbową.

Gospodarki nieoficjalnej nie należy utożsamiać wyłącznie z pracą „na czarno” czy niezgłoszoną do opodatkowania działalnością gospodarczą. W szarej strefie mamy do czynienia z uchylaniem się od opodatkowania, które dotyczy przede wszystkim ukrywania źródeł opodatkowania przez podmioty niezarejestrowane oraz zaniżania podstaw opodatkowania przez legalnie działające osoby fizyczne i prawne w celu minimalizacji zobowiązań podatkowych, stanowiących dochód budżetu państwa, a także jednostek samorządu terytorialnego.

Przyjmując najbardziej miarodajne dane o wielkości szarej strefy w Polsce, oszacowane przez austriackiego ekonomistę Friedricha Schneidera na poziomie 23,8% PKB w 2013 r., należy zauważyć, że jest ona znacznie wyższa od średniej europejskiej wynoszącej 18,5% PKB (Schneider, 2013). Niepełne oraz niemiarodajne zdają się być szacunki szarej strefy opracowywane przez Główny Urząd Statystyczny (dalej: GUS), który określa tylko część szarej strefy na 14,5% wielkości PKB w 2012 r. (Rachunki narodowe, 2014, s. 369), nie uwzględniając:

- a) działalności podmiotów gospodarczych niezarejestrowanych,
- b) nieopodatkowanych transakcji zawieranych przez osoby fizyczne (z usług najmu, udzielania pożyczek, sprzedaży rzeczy itp.),
- c) szarej strefy w dużych przedsiębiorstwach związanych m.in. z transferem zysków do rajów podatkowych (Ćwikowski, 2014, s. 94).

Wobec nieuwzględniania powyższych danych wysokość polskiego PKB wytwarzanego w legalnej i półlegalnej gospodarce powinna wynosić przykładowo

w 2012 r. wg szacunków F. Schneidera ok. 1750 mld zł, podczas gdy GUS podał tę wielkość w kwocie ok. 1596 mld zł. Tak znaczna różnica w obliczeniach ma wpływ na szereg wskaźników, które informują o sytuacji ekonomicznej kraju oraz poziomie bezpieczeństwa ekonomicznego, w tym m.in. o dochodzie *per capita* czy relacji długu publicznego do PKB.

Spadek wpływów podatkowych w Polsce po kryzysie finansowym z 2008 roku

Mimo notowanego corocznie wzrostu gospodarczego w Polsce oraz nawet kilku procentowej inflacji, a także podnoszenia niektórych obciążeń podatkowych, nie zauważa się wzrostu w odpowiednim tempie dochodów budżetowych z tytułu podatków (tab. 1). Wzrost przeciętnego wynagrodzenia z 2.943,88 zł w 2008 r. (M.P. z 2009 r. nr 9, poz. 112) do kwoty 3.650,06 zł w 2013 r. (M.P. z 2014 r., poz. 146), tj. o 24%, nie spowodował podobnego wzrostu wpływów z PIT, które zwiększyły się tylko o 7% w tym okresie. Jeszcze gorzej wygląda sytuacja w podatku VAT – wzrost podstawowej stawki podatkowej z 22 do 23% w 2011 r. nie przyniósł oczekiwanego przez rząd efektu, a wręcz przeciwnie – nastąpił pierwszy raz od wprowadzenia tej daniny spadek dochodów budżetowych z tego podatku. Podobną sytuację zauważa się w podatku dochodowym od osób prawnych, z którego wpływy budżetowe spadają od 2009 r. Wyrażna obniżka wpływów z podatków PIT i CIT ma dalsze negatywne konsekwencje w mniejszych dochodach jednostek samorządu terytorialnego, które partycypują częściowo w zyskach z tych danin.

Zaprezentowane dane o dochodach podatkowych wskazują jednoznacznie, iż największym beneficjentem spadku wpływów podatkowych po kryzysie finansowym z 2008 r. stały się podmioty gospodarcze tworzące konstrukcje prawnopodatkowe w celu minimalizacji obciążeń podatkowych lub wyłudzenia podatków. Bardzo popularne wśród polskich przedsiębiorców były w ostatnich latach różne legalne formy unikania opodatkowania w podatku dochodowym, takie jak samozatrudnienie, przenoszenie źródeł dochodów do rajów podatkowych bądź też pomnażanie kapitału poprzez fundusze inwestycyjne.

Tab. 1. DOCHODY BUDŻETU PAŃSTWA ORAZ DOCHODY PODATKOWE W LATACH 2007–2013.

WYSZCZEGÓLNIENIE	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dochody budżetu państwa ogółem w mln zł	236 367,5	253 547,3	274 183,5	250 302,8	277 557,2	287 595,1	279 151,2
Dochody podatkowe ogółem w mln zł	206 385,2	219 499,4	214 878,8	222 552,7	243 210,9	248 274,6	241 650,9
Udział dochodów podatkowych w dochodach ogółem w %	87,3	86,6	78,3	88,9	87,6	86,3	86,6
w tym: z podatku VAT	96 349,8	101 782,7	99 454,7	107 880,3	120 831,9	120 000,7	116 632,0
z podatku akcyzowego w mln zł	49 025,5	50 490,1	53 926,9	55 684,5	57 963,7	60 449,9	60 653,1
z podatku CIT w mln zł	24 540,2	27 159,7	24 156,6	21 769,9	24 861,9	25 145,7	23 075,3
z podatku PIT w mln zł	35 358,5	38 658,5	35 763,7	35 592,6	38 074,9	39 809,4	41 290,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Roczne wskaźniki makroekonomiczne*, GUS, Warszawa. Wydanie w wersji internetowej: http://www.stat.gov.pl/gus/wskaźniki_makroekon_PLK_HTML.htm (data dostępu: 19.10.2014).

Wpływy z podatków stanowią ok. 90% dochodów budżetowych, stąd też sprawność systemu podatkowego ma decydujący wpływ na wykonanie budżetu państwa w zakresie podatków. O sprawności systemu podatkowego decyduje szereg czynników, do których należą:

- 1) czynniki bezpośrednie:
 - a) wysokość stawek podatkowych,
 - b) liczba ulg i zwolnień,
 - c) organizacja aparatu skarbowego,

- d) jakość kapitału społecznego w administracji skarbowej,
 - e) skuteczność kontroli i egzekwowania zobowiązań podatkowych,
 - f) jakość orzecznictwa sądowego,
 - g) karalność za przestępstwa skarbowe;
- 2) czynniki pośrednie:
- a) polityka podatkowa państwa,
 - b) poszanowanie prawa przez obywateli,
 - c) poziom zaufania społeczeństwa do instytucji państwowych,
 - d) poziom świadczeń ze strony państwa na rzecz społeczeństwa,
 - e) poziom korupcji.

Do niedawna szarą strefę w gospodarce utożsamiano z niefiskalizowaniem sprzedaży bądź nieprawidłowym kwalifikowaniem wydatków osobistych jako kosztów uzyskania przychodów. Jednak od początku XX w. zaczęły do Polski stopniowo przenikać bardziej wyrafinowane formy uchylania się od opodatkowania, mające często charakter przestępczy. Polska, dzięki globalizacji oraz niesprawności systemu podatkowego, stała się dogodnym miejscem do robienia „brudnych” interesów przez krajowe i międzynarodowe grupy przestępcze. Temu procesowi sprzyja szereg czynników, wśród których należy wymienić:

- a) konieczność dostosowania przepisów dotyczących działalności gospodarczej do standardów międzynarodowych,
- b) wprowadzenie szeregu nowych regulacji podatkowych,
- c) rozwój doradztwa podatkowego oraz outsorsingu usług księgowych,
- d) zmniejszenie represyjności służb kontrolnych.

W dobie globalizacji dochodzi do konkurencyjności systemów podatkowych, co umożliwia dokonywanie pewnych oszczędności podatkowych (Kuchciak, 2012, s. 24–25). Partycypują w tym głównie międzynarodowe koncerny, które prowadzą w taki sposób politykę podatkową, aby zminimalizować swoje obciążenia fiskalne, wykorzystując do tego różne mechanizmy transferu dochodów do krajów o niższych stawkach podatkowych.

Przyczyny niesprawności systemu podatkowego

W obszarze opodatkowania zauważa się występowanie dwóch rodzajów konfliktów interesów, tj. państwo – podatnik oraz podatnik – podatnik, dotyczących sprawiedliwego opodatkowania. Zdaniem Andrzeja Gomułowicza, pobieranie

danin przez państwo powinno się odbywać w sposób sprawiedliwy, a wysokość ciężarów podatkowych powinna uwzględniać możliwości spełnienia tych świadczeń (Gomułowicz, 2001, s. 16).

Każde państwo nakłada na obywateli daniny, aby pokryć koszty funkcjonowania i spełnić funkcje redystrybucyjne. Całość podatków obowiązującym w państwie w określonym czasie określa się pojęciem system podatkowy (Kalinowski, 2010, s. 72). W szerokim pojęciu elementem systemu podatkowego jest również szeroko rozumiany aparat skarbowy, którego zadaniem jest pobór podatków oraz kontrola realizacji zobowiązań podatkowych.

Pobór podatków powinien odbywać się w formie uwzględniającej również zachowania podmiotów niezgodne z obowiązującym prawem. Niestety w każdym systemie podatkowym część podmiotów uchyla się od ponoszenia ciężarów na rzecz państwa, mimo że partycypuje w jednakowym stopniu, tak jak reszta uczciwych obywateli, w świadczeniach socjalnych, infrastrukturze czy zapewnieniu bezpieczeństwa.

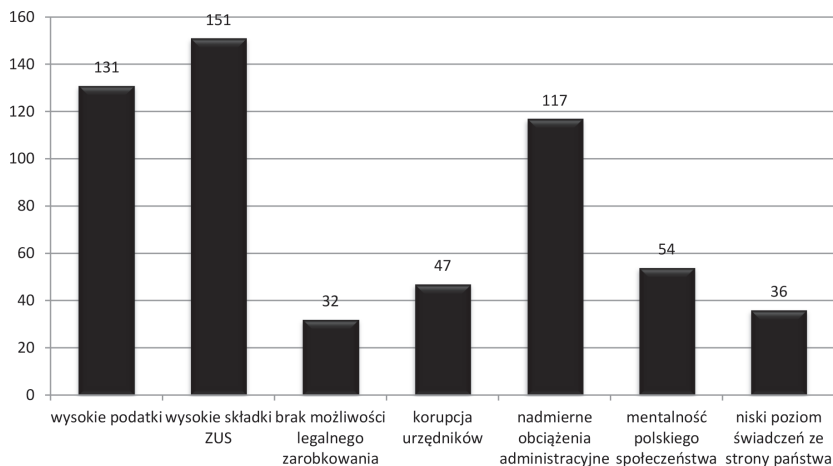
Nierówność opodatkowania wynika nie tylko z uchylania się od płacenia podatków, ale również z wysokości obciążeń, które nie uwzględniają wielkości podmiotów. W obecnym systemie podatkowym w uprzywilejowanej pozycji znajdują się największe podmioty, w tym międzynarodowe koncerny, których dotyczą jednakowe obciążenia dla mikro- i dla średnich przedsiębiorców. Jednym z najbardziej jaskrawych przykładów niesprawiedliwości podatkowej jest jednakowa wysokość składek ZUS dla przedsiębiorców, niezależna od wysokości osiągniętych dochodów.

W wyniku przeprowadzonych przez autora w 2013 r. badań ankietowych metodą CAWI (*Computer Aided Web Interview*) na reprezentatywnej grupie 201 polskich przedsiębiorców zaobserwowano (rys. 1), że największymi, według nich, zagrożeniami wewnętrznymi obrotu gospodarczego są czynniki związane z systemem podatkowym: wysokie składki ZUS, wysokie podatki oraz nadmierne obciążenia administracyjne. Wymienione elementy dotyczą bezpośrednio kosztów działalności gospodarczej, a w dalszej kolejności wpływają na jej rentowność. Mogą one w znaczącym stopniu powodować przechodzenie podmiotów do gospodarki nieoficjalnej. Szczególnie przy działalności indywidualnej oraz prowadzonej w małych rozmiarach koszty administracyjne (zezwolenia, koncesje, opłaty oraz obsługa księgowa), składki ZUS oraz podatki deter-

minują postawy przedsiębiorców, którzy wobec konieczności ponoszenia zbyt wysokich ciężarów na rzecz państwa i jednostek samorządowych albo ich unikają, albo prowadzą działalność w całości lub w części w sposób nieformalny (Ćwikowski, 2014, s. 172–173).

Wysokie podatki oraz nakładanie coraz to nowych danin i opłat administracyjnych jest skutkiem głównie niskiej sprawności systemu podatkowego, nie dającego możliwości realizacji odpowiednich dochodów budżetowych. Część podatników jest zmuszona do ponoszenia większych ciężarów na rzecz państwa, głównie z racji obowiązywania wyższych stawek podatkowych oraz wprowadzania nowych podatków i opłat.

Rys. 1. NAJWIĘKSZE ZAGROŻENIA OBROTU GOSPODARCZEGO W OPINII PRZEDSIĘBIORCÓW



Źródło: Opracowanie własne.

Zasadniczy i negatywny wpływ na sprawność polskiego systemu podatkowego ma wysoki udział gospodarki nieoficjalnej, w tym rosnąca gwałtownie przestępczość podatkowa. Według *Sprawozdania z działalności Centralnego Biura Śledczego KGP za 2012 r.* wzrosła w ciągu tego roku z 209 do 277 liczba zorganizowanych grup przestępczych o charakterze ekonomicznym. Z powodu działalności zorganizowanych grup przestępczych do legalnego obiegu trafiają towary „wyczyszczone” z podatku VAT, które w szybkim tempie niszczą uczciwą konkurencję i sprawiają, iż legalna działalność staje się całkowicie nieopła-

calna. Przestępcy podatkowi w VAT skupiają się na towarach szybko zbywalnych i znacznej wartości. Dużym ułatwieniem dla przestępców jest możliwość szybkiego transportu oraz łatwość w dokonywaniu płatności za towary. Stąd też bardzo często oszuści podatkowi dokonują wielokrotnych transakcji w różnych państwach w celu uzyskania w bezprawny sposób korzyści podatkowych. Celem tych działań jest obejście przepisów prawa i, mimo że organy podatkowe mogą w pewien sposób podważać czynności pozorne (art. 199a Ordynacji podatkowej), to bardzo skąpe regulacje prawne w tym zakresie powodują szereg trudności w stosowaniu tych przepisów.

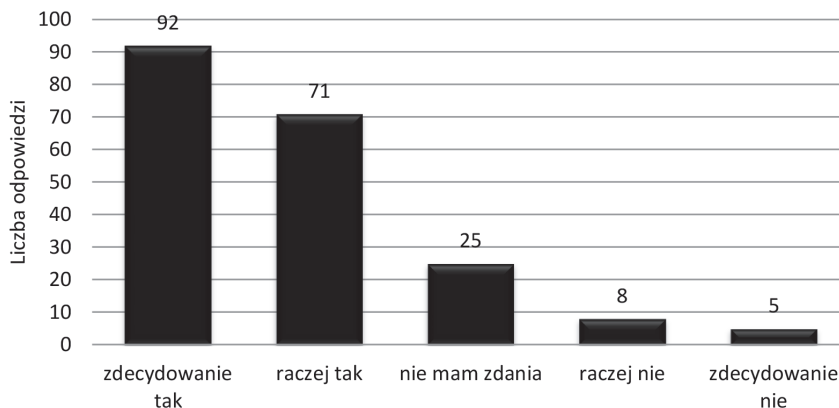
Należy się zastanowić nad przyczynami takiego stanu rzeczy. Analizując dane statystyczne odnośnie wpływów podatkowych (tab. 1), szczególnie z tytułu działalności gospodarczej, nasuwa się pytanie, czy powodem tej sytuacji nie jest zwiększenie swobody gospodarczej. Kolejną powodem może być niewątpliwie duża liczba luk w prawie oraz brak odpowiednich przepisów i sankcji uszczelniających system podatkowy. Działalność przestępcza w sferze podatkowej w niektórych obszarach przybrała charakter kryminalny. Przestępcy podatkowi są dużo łagodniej traktowani niż sprawcy innych czynów zabronionych przez polskie prawo. Wysokość kar, nieadekwatnych do popełnianych czynów, nie odstrasza potencjalnych przestępców.

Konsekwencje niesprawności polskiego systemu podatkowego dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa

Polskie prawo podatkowe jest uznawane nie tylko przez przedsiębiorców za bardzo skomplikowane i obszerne. Przez wadliwe rozwiązania prawne tworzą się luki w ustawach podatkowych, które są wykorzystywane przez nieuczciwych obywateli i przedsiębiorców w celu minimalizacji swoich zobowiązań podatkowych oraz wyłudzenia nienależnych kwot z tytułu podatku VAT czy też dotacji budżetowych. Niejasne i skomplikowane regulacje prawne zawarte w systemie podatkowym stają się źródłem przestępczości podatkowej, która poszerza sferę nieoficjalną w gospodarce.

Potwierdzają to przeprowadzone przez autora badania ankietowe (rys. 2), w wyniku których ponad 80% przedsiębiorców zaznaczyło wysoki i bardzo wysoki wpływ obecnego polskiego systemu podatkowego na podejmowanie działalności nieoficjalnej w sferze gospodarczej (Ćwikowski, 2014, s. 188).

Rys. 2. CZY SYSTEM PODATKOWY SPRZYJA PODEJMOWANIU DZIAŁALNOŚCI NIEOFICJALNEJ W SFERZE GOSPODARCZEJ?



Źródło: Opracowanie własne.

System podatkowy powinien być względnie stabilny, jako narzędzie regulujące dochody obywateli, przedsiębiorców i budżetu państwa. Według Ryszarda Grabowieckiego może on być z jednej strony narzędziem pobudzającym wzrost gospodarczy, a z drugiej – powodem działań destrukcyjnych w gospodarce (Grabowiecki, 1996, s. 101).

Działalność nieoficjalna w sferze podatkowej ma wpływ nie tylko na stan finansów państwa i jednostek samorządu terytorialnego, ale pośrednio również na wiele sfer życia społecznego. W związku z tym niesprawny system podatkowy może powodować szereg zagrożeń o charakterze ekonomiczno-społecznym, takich jak:

a) na płaszczyźnie makro:

- hamowanie rozwoju kraju (na skutek braku dostatecznych wpływów podatkowych),
- osłabienie siły obronnej kraju,
- ograniczenie środków na realizację strategicznych inwestycji państwowych,
- nadmierne zadłużenie państwa prowadzące do niewypłacalności,
- utrzymywanie na wysokim poziomie obciążeń podatkowych dla społeczeństwa,
- niewydolność systemu zabezpieczenia społecznego

- brak możliwości realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego,
- wzrost przestępczości,
- wysoki poziom korupcji;

b) na płaszczyźnie mikro:

- osłabienie konkurencyjności podmiotów gospodarczych,
- brak możliwości znalezienia legalnego zatrudnienia,
- brak perspektyw dla młodych ludzi,
- wzrost emigracji,
- brak zaufania obywateli do instytucji państwowych.

Głównym skutkiem niesprawności systemu podatkowego jest deficyt finansów publicznych. Utrzymywanie się przez kolejne lata wysokiego deficytu budżetowego prowadzi nieuchronnie do niewypłacalności państwa. Roczna obsługa długu publicznego w 2008 r. wyniosła 25,1 mld zł, a w 2013 r. aż 42,5 zł (tab. 2).

Istotną negatywną konsekwencją braku dostatecznych wpływów z danin jest pogorszenie się jakości dóbr świadczonych na rzecz obywateli oraz niski poziom funkcjonowania administracji publicznej, w tym służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ekonomiczne państwa.

Tab. 2. ZADŁUŻENIE SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH ORAZ KOSZTY OBSŁUGI DŁUGU PUBLICZNEGO W LATACH 2007–2013.

WYSZCZEGÓLNIENIE	×	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Produkt Krajowy Brutto	w mld zł	1 176,7	1 275,5	1 344,5	1 416,6	1 528,1	1 596,4	1 636,7
Zadłużenie sektora finansów publicznych	w mld zł	527,4	597,8	669,9	747,9	815,3	840,5	815,3
Deficyt/nadwyżka finansów publicznych	w mld zł	1,7	-20,6	-50,1	-84,7	-56,3	-38,2	-66,9
Obsługa długu publicznego ogółem	w mld zł	27,5	25,1	32,2	34,1	36,0	42,1	42,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Roczne wskaźniki makroekonomiczne, GUS, Warszawa. Wydanie w wersji internetowej: http://www.stat.gov.pl/gus/wskaźniki_makroekon_PLK_HTML.htm (data dostępu: 19.10.2014).

Jednym z zauważalnych skutków niesprawnego systemu podatkowego jest wzrost patologii w obrocie gospodarczym, a finalnie – zwiększenie się skali przestępczości o charakterze ekonomicznym osłabiającej struktury państwa. Przestępczość gospodarcza jest określana często mianem przestępczości „białych kołnierzyków” i od pewnego czasu jest kojarzona z wszelkimi nadużyciami zaufania oraz zachowaniami mającymi na celu oszustwo nie tylko w sferze ekonomicznej, ale również społecznej (Wróbel, 2013, s. 23). Z przestępczością gospodarczą wiąże się bezpośrednio zjawisko korupcji, która dotyczy zarówno systemu podatkowego, jak też wydatkowania środków budżetowych w ramach zamówień publicznych.

Wnioski

Sprawny system podatkowy powinien być jednym z fundamentów bezpieczeństwa ekonomicznego państwa jako części składowej systemu bezpieczeństwa narodowego. Po kryzysie finansowym z 2008 r. nastąpiła eskalacja przestępczości podatkowej, która w Polsce przybrała tak znaczne rozmiary, że może spowodować zachwianie równowagi finansowej państwa. Dlatego w celu utrzymania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa państwa konieczne jest nie tylko uszczelnianie systemu podatkowego, ale też podejmowanie zdecydowanych działań przez odpowiednie służby w celu ograniczania lub wręcz eliminowania działań przestępczych godzących w system finansowy państwa.

Skupiając się wyłącznie na poprawianiu sprawności poboru podatków poprzez tworzenie przyjaznych i nowoczesnych procedur w urzędach, nie jest możliwe znaczące zwiększenie wpływów podatkowych, a jedynie zmniejszenie uciążliwości w składaniu deklaracji. W przypadku oszustw podatkowych takie usprawnienia w pborze podatków czy rejestracji działalności gospodarczej mogą umożliwić jedynie bezproblemowe korzystanie z przywilejów dotyczących uczciwych podatników.

Bardzo liberalny system podatkowy nie jest możliwy do zastosowania w przypadku wysokiego poziomu gospodarki nieoficjalnej. Dotychczasowe formy ograniczania aktywności ekonomicznej niezgodnej z prawem okazują się nieskuteczne w walce z przestępcami w „białych kołnierzykach”. Ograniczenie ingerencji państwa w gospodarkę poprzez zmniejszenie procedur biurokratycznych (koncesji, zezwoleń) nie spotkało się z podobnymi działaniami państwa

w obszarze systemu podatkowego, uznawanego przez przedsiębiorców za skomplikowany i niesprawiedliwy. Jedną z istotnych wad tego systemu jest przede wszystkim jego niestabilność, co utrudnia w znacznym stopniu planowanie działalności gospodarczej.

W celu podniesienia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa konieczne jest zwiększanie sprawności systemu podatkowego poprzez likwidację luk w prawie podatkowym oraz skuteczną eliminację działalności przestępczej, szkodliwej nie tylko z punktu widzenia dochodów budżetowych, ale również stanowiącej nieuczciwą konkurencję dla przedsiębiorców.

Bibliografia

- Ćwikowski D., *Wpływ gospodarki nieoficjalnej na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2014.
- Gomułowicz A., *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 2001.
- Grabowiecki R. *Wpływ systemu finansowo-podatkowego na konkurencyjność polskich przedsiębiorstw przemysłowych*, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1996.
- Kalinowski M., *Rodzaje podatków i ich klasyfikacja oraz systemy podatkowe*, [w:] L. Etel (red.), *System Prawa Finansowego*, t. III: *Prawo daninowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 67–87.
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2008 r. (M.P. z 2009 r. nr 9, poz. 112).
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 lutego 2014 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2008 r. (M.P. z 2014 r., poz. 146).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Kuchciak I., *Raje podatkowe w zmniejszaniu obciążeń podatkowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Polak E., *Globalizacja a różnicowanie społeczno-ekonomiczne*, Difin, Warszawa 2009.
- Raczkowski K., *Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego i wyzwania dla zarządzania nim w XXI wieku*, [w:] K. Raczkowski (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 69–148.

- Raczkowski K., *Bezpieczeństwo finansowe*, [w:] J. Płaczek (red.), *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie*, Difin, Warszawa 2014, s. 299–324.
- Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2009–2012*, GUS, Warszawa 2014.
- Roczne wskaźniki makroekonomiczne*, GUS, Warszawa. Wydanie w wersji internetowej: http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PLK_HTML.htm (data dostępu: 19.10.2014).
- Sprawozdanie z działalności Centralnego Biura Śledczego KGP za 2012 rok*, KGP Warszawa 2013.
- Stachowiak Z., *Teoria i praktyka mechanizmu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa: ujęcie instytucjonalne*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2012.
- Schneider F., *Size of the Shadow Economy of 31 European Countries in 2013 (in % of off. GDP)*, wykład z 21.03.2013 r.: *Światowa gospodarka nieoficjalna, implikacje dla Polski*, Konferencja „Długoterminowa strategia podatkowa w VAT”, Krajowa Izba Gospodarcza, Warszawa 2013.
- Schneider F., Raczkowski K., *Sfera nieoficjalna w gospodarce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
- Wróbel K., *Podstawy zaliczenia kreatywnej księgowości w poczet white collar crime*, „Edukacja Prawnicza” 2013, nr 12, s. 21–23.

Wymiana informacji i inne płaszczyzny współpracy między organami postępowania karnego a podmiotami odpowiedzialnymi za reglamentację działalności gospodarczej

Exchange of information and other areas of cooperation between the law enforcement authorities and the entities responsible for rationing economic activity

Abstrakt

Niniejszy artykuł porusza zagadnienie współpracy organów postępowania karnego, tj. organów postępowania przygotowawczego: prokuratury, Policji i innych służb uprawnionych do prowadzenia postępowania karnego w całości lub w części na podstawie art. 312 Kodeksu postępowania karnego (Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 89, poz. 555 ze zmianami – dalej: kpk) oraz sądów karnych z organami administracji publicznej odpowiedzialnymi za kontrolę i reglamentację działalności gospodarczej podejmowanej przez przedsiębiorców, a nadto, w ograniczonym zakresie, z sądami rejestrowymi (organy rejestrowe). Współpraca ta realizowana jest przede wszystkim na płaszczyźnie wymiany informacji między tymi podmiotami i temu też zagadnieniu poświęcona jest pierwsza część artykułu.

W części drugiej wskazane zostały instrumenty, które mogą być przydatne we współpracy organów ścigania i organów administracji publicznej, wykraczającej poza obszar prostej wymiany informacji.

Słowa kluczowe: współpraca, wymiana informacji, koordynacja działań służb, organy ścigania, organy administracji publicznej.

Abstract

This article concerns the authorities of preliminary proceedings (the Police, Public Prosecution) cooperation with public administration authorities responsible for the control and rationing of economic activities undertaken by entrepreneurs. This cooperation is carried out primarily at the level of exchange of information, which is the subject of the first part of the article. In the second part were indicated instruments that can be useful in such cooperation, but are not only related to the area of the exchange of information.

Keywords: cooperation, an exchange of information, coordination of services, law enforcement authorities, public administration bodies.

Wstęp

Podejmowana tematyka, w obliczu profesjonalizacji działań przestępczych i wzrostu przestępczości gospodarczej, jest kluczowa z punktu widzenia skuteczności działań organów ścigania w zakresie ochrony porządku publicznego, rozumianego w tym miejscu jako bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, a przede wszystkim bezpieczeństwo jego uczestników. Od efektywnej współpracy organów ścigania z organami administracji publicznej zależy bowiem nie tylko sukces konkretnego postępowania karnego, ale i możliwość zapobieżenia we właściwym momencie negatywnym skutkom działań przestępczych. Na etapie wyrokowania sądu karnego skutki tych działań mogą bowiem okazać się nie do naprawienia. Dotyczy to przede wszystkim szkód majątkowych wywołanych działalnością przestępczą o charakterze gospodarczym, choć, jak zostanie to zasygnalizowane w dalszej części artykułu, również szkód na osobie.

W zakresie zdefiniowania podstawowych zagadnień należy wskazać, że dla potrzeb niniejszego artykułu poprzez podmioty odpowiedzialne za reglamentację działalności gospodarczej rozumie się organy, do których zadań należy podejmowanie decyzji o wpisie do rejestrów przedsiębiorców tak na etapie wstępnym, tj. celem uzyskania statusu przedsiębiorcy (organy rejestrowe), jak również na etapie prowadzenia konkretnej już działalności związanej m.in. z koniecznością uzyskania koncesji, zezwolenia czy wpisu do rejestru działalności regulowanej. Ponadto, we współpracy mającej przynosić konkretne efekty w postępowaniu karnym, istotną rolę odgrywają władze samorządowe, co również zostanie niżej zaakcentowane.

Dostęp organów rejestrowych do informacji związanych z postępowaniem karnym

Należy rozpocząć więc od przeprowadzenia analizy podstaw normatywnych instrumentów będących w dyspozycji organów rejestrowych, które mogą być przydatne do weryfikacji osób wyrażających chęć podjęcia działalności gospodarczej, tj. ujawniających wolę zarówno samego uzyskania statusu przedsiębiorcy, jak i prowadzenia działalności w konkretnej już dziedzinie, poddanej reglamentacji. Zasadnicze znaczenie dla podjęcia określonej decyzji będą więc miały między innymi informacje dotyczące przeszłości kryminalnej danej osoby. Należy jednak zauważyć, że z punktu widzenia ochrony obrotu gospodarczego i jego uczestników nie mniejsze znaczenie mają aktualnie prowadzone działania organów ścigania wobec konkretnych osób. Kwestią istotną jest bowiem wyeliminowanie już na wstępnym etapie podmiotu, który z określonych powodów stanowi zagrożenie dla prawidłowości obrotu gospodarczego. I już w tym miejscu ujawniają się jednak dwie problematyczne kwestie.

Pierwsza to kolizja dwóch istotnych wartości – z jednej strony konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej, której ograniczenia można wprowadzać jedynie w drodze wyjątku – zgodnie z art. 22 Konstytucji RP (Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zmianami) – tylko w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny (szerzej: Banaszak, 2009, s. 137). Z drugiej strony zaś Konstytucja RP nakłada również na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa (art. 5), co odnosi się zarówno do ochrony życia i zdrowia, ale co także należy rozumieć jako obowiązek zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa ekonomicznego (Bąkowski, 2007, s. 122–123). Porównując jedynie te dwa przepisy Konstytucji, nie sposób nie zauważyć, że wolność działalności gospodarczej nie jest wartością bezwątkową, tym niemniej zawsze należy mieć na uwadze konieczność ścisłego, ustawowego określenia jej ograniczeń.

Druga z problematycznych kwestii, którą z uwagi na ograniczone ramy tego artykułu należy jedynie zasygnalizować, dotyczy jednej z kluczowych zasad procesu karnego wyrażonej w art. 5 § 1 kpk, a zakorzenionej również w Konstytucji RP (art. 42 ust. 3) – zasady domniemania niewinności. W tym miejscu uwidacznia się więc kolejny konflikt, dotyczący możliwych działań podejmowanych w celu wyeliminowania z obrotu gospodarczego podmiotu, co do którego

jedynie istnieje podejrzenie, że jego działalność stanowi zagrożenie dla określonych dóbr chronionych prawem. Bezsprzecznie należy więc wyznaczyć określoną granicę dla działań organów ścigania, podejmowanych w celach prewencyjnych, co jednak pozostaje poza zasadniczą tematyką niniejszej publikacji.

Przechodząc zatem do przedstawienia konkretnych rozwiązań normatywnych, trzeba rozpocząć od wskazania możliwości, w jakie ustawodawca wyposażył organy administracji publicznej w związku z koniecznością weryfikacji podmiotu rozpoczynającego działalność gospodarczą, ubiegającego się o uzyskanie statusu podmiotu profesjonalnego. I tak, odrębnego rozważenia wymagają przepisy dotyczące osób fizycznych i prawnych. W odniesieniu do tych pierwszych, podstawę prawną stanowią przepisy Ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2013 r., poz. 672, tekst jednolity – dalej: USDzG), w której w art. 23–39 uregulowano instytucję Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG). Z dniem 1 lipca 2011 roku rejestr przedsiębiorców będących osobami fizycznymi przestał być prowadzony przez jednostki samorządowe (na poziomie gmin), a przeszedł w kompetencje organu centralnego – ministra właściwego do spraw gospodarki. Wymaga przy tym podkreślenia, że samo uzyskanie formalnego statusu przedsiębiorcy przez osobę fizyczną jest – i słusznie – wysoce odformalizowane. Na etapie bowiem dokonywania wpisu do CEIDG merytoryczna zawartość wniosku jest analizowana wyłącznie pod kątem informacji, które w CEIDG znaleźć się muszą.

Warto wskazać, że zgodnie z brzmieniem art. 4 USDzG prawną możliwość uznania danego podmiotu za przedsiębiorcę daje dopiero faktyczne wykonywanie działalności gospodarczej, zaś jej podjęcie i wykonywanie można rozpocząć dopiero po złożeniu wniosku o wpis do właściwego rejestru – art. 14 ust. 1 USDzG (Sieradzka, Zdyb, 2013). Zaniechanie dokonania obowiązku rodzi odpowiedzialność wykroczeniową. Ogólnym przepisem penalizującym taki czyn jest art. 60¹ § 1 Kodeksu wykroczeń (Ustawa z dnia 20 maja 1971 r., Dz.U. 2013, poz. 482 tekst jednolity ze zmianami), zgodnie z którym każdy, kto wykonuje działalność gospodarczą bez wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej, wpisu do rejestru działalności regulowanej lub bez wymaganej koncesji albo zezwolenia, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny. Stosowne uregulowania o charakterze represyjnym zawierają także ustawy szczegółowe, dotyczące konkretnych już obszarów działalności gospodarczej.

Dla zagadnienia współpracy z organami ścigania istotne jest zatem, że zgodnie z art. 25 ust. 1 do CEIDG wpisowi podlegają informacje o: 1) zakazie prowadzenia działalności gospodarczej; 2) zakazie wykonywania określonego zawodu, którego wykonywanie przez przedsiębiorcę podlega wpisowi do CEIDG; 3) zakazie prowadzenia działalności związanej z wychowaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub z opieką nad nimi (pkt 16–18).

Powyższe informacje są weryfikowane w sposób automatyczny, przez wysłanie stosownego zapytania (drogą elektroniczną) do Krajowego Rejestru Karnego (dalej: KRK). W przypadku, gdy w bazie KRK wnioskodawca figuruje jako osoba, wobec której prawomocnie orzeczono określony zakaz, wpis do CEIDG nie zostaje dokonany.

Na etapie uzyskiwania przed osobę fizyczną statusu przedsiębiorcy możliwości współpracy między organem rejestrowym a organami ścigania są więc w istocie zerowe. W tym też jednak uwidacznia się realizacja zasady wolności działalności gospodarczej. Jeśli bowiem dana dziedzina nie została z braku szczególnych względów poddana reglamentacji – a więc ustawodawca nie przewidział wymogu uzyskania koncesji, zezwolenia, licencji czy wpisu do rejestru działalności regulowanej – to nie ma też podstaw do poddawania osoby zainteresowanej uzyskaniem formalnego statusu przedsiębiorcy bardziej szczegółowej kontroli. Weryfikacja informacji w zakresie stosownych zakazów wydaje się więc wystarczającym czynnikiem chroniącym obrót gospodarczy przed uczestnictwem w nim osoby, która z uwagi na swe uprzednie działania o charakterze przestępczym, uczestniczyć w nim nie powinna.

Już w tym miejscu wypada wskazać, że ochrona ta w istocie może okazać się iluzoryczna – wystarczy bowiem, że o uzyskanie statusu przedsiębiorcy wystąpi osoba „podstawiona” przez podmiot, wobec którego orzeczono zakaz prowadzenia konkretnej działalności. Niemniej ryzyka tego wyeliminować nie sposób – poza postępowaniem karnym nie ma bowiem podstaw do „prewencyjnego” stosowania zakazów orzeczonych wobec konkretnej osoby na inne podmioty – jeśli wobec nich żadne czynności o charakterze procesowym nie są prowadzone. Zadaniem organów ścigania jest zatem dokonanie na tyle kompleksowej analizy powiązań osoby podejrzanej, czy późniejszego podejrzanego, z innymi podmiotami – by możliwe było wyeliminowanie z obrotu gospodarczego wszystkich osób, które w danym przypadku podejmują działania o charakterze

przestępczym. Nastąpić to zaś może poprzez objęcie ich zakresem postępowania karnego i wykorzystanie przewidzianych prawem środków zapobiegawczych oraz, końcowo, środków karnych. W przeciwnym razie taka „podstawiona” osoba bez przeszkód (i zgodnie z prawem) uzyska formalny status przedsiębiorcy, a w dalszej kolejności będzie mogła uzyskać stosowne uprawnienia do zajmowania się konkretną już działalnością, w tym także w dziedzinach „podatnych” na wykorzystywanie w działalności przestępczej. Należy przy tym ubocznie wskazać, że ryzyko takie praktycznie nie wystąpi w przypadku zakazu wykonywania określonego zawodu – kwestia ta ściśle powiązana jest już z konkretną osobą.

Istotnym przepisem, który pozwala na wyeliminowanie z profesjonalnego obrotu gospodarczego podmiotu, który nie powinien w nim uczestniczyć, jest art. 31 ust. 5 USDzG, zgodnie z którym Krajowy Rejestr Karny albo organ, który wydał decyzję o zakazie prowadzenia określonej działalności gospodarczej (dotyczy to decyzji wydanej na podstawie art. 71 USDzG), niezwłocznie po uzyskaniu informacji o uprawomocnieniu się wyroku albo decyzji administracyjnej przesyła informację o orzecznym zakazie do CEIDG, co z kolei w konsekwencji – w przypadku zakazu prowadzenia działalności gospodarczej – prowadzi do wykreślenia przedsiębiorcy z ewidencji.

Należy teraz przeanalizować krótko kwestię rozpoczynania działalności gospodarczej przez podmioty zbiorowe – z ograniczeniem do spółek prawa handlowego. Tu zagadnienie weryfikacji przeszłości kryminalnej przedstawia się już w sposób nieco bardziej skomplikowany niż w przypadku przedsiębiorców będących osobami fizycznymi i nieprowadzących działalności w formie spółki. Dla tej kwestii istotnym będzie więc art. 18 § 2 Kodeksu spółek handlowych (Ustawa z dnia 15 września 2000 r., Dz.U. 2013, poz. 1030 tekst jednolity ze zmianami – dalej: ksh), którego treść stanowi, że nie może być członkiem zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej ani likwidatorem osoba, która została skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwa określone w przepisach rozdziałów XXXIII-XXXVII Kodeksu karnego (Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553 ze zmianami – dalej: kk) oraz w art. 587, 590 i 591 ksh. Zgodnie z art. 18 § 3 ksh zakaz ten ustaje z upływem piątego roku od dnia uprawomocnienia się wyroku skazującego, jednakże nie może zakończyć się wcześniej niż z upływem trzech lat od dnia zakończenia okresu odbywania kary. W terminie trzech miesięcy od dnia uprawomocnienia się wyroku, o któ-

rym mowa w § 2, skazany może złożyć wniosek do sądu, który wydał wyrok, o zwolnienie go z zakazu pełnienia funkcji w spółce handlowej lub o skrócenie czasu obowiązywania zakazu, co nie dotyczy jednak przestępstw popełnionych umyślnie (§ 4).

Sprawdzenie, czy określona osoba spełnia wymogi do pełnienia funkcji zarządczych w danej spółce, należy do sądów rejestrowych (wyspecjalizowanych wydziałów gospodarczych w wybranych sądach rejonowych), zaś samo gromadzenie informacji odbywa się zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 roku o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1203 – tekst jednolity, dalej: Ustawa o KRS). Ustawa ta zawiera też istotne z punktu widzenia współpracy z organami postępowania karnego regulacje.

Art. 21a Ustawy o KRS stanowi więc, że sąd rejestrowy otrzymuje z Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego: 1) informacje o skazaniach za przestępstwa określone w art. 18 § 2 ksh w odniesieniu do osób wymienionych w tym przepisie; 2) informacje o orzeczonych środkach karnych określonych w art. 39 ust. 2 kk (zakaz zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej) w odniesieniu m.in. do osób podlegających wpisowi w dziale 2, 5 i 6 rejestru przedsiębiorców (jeden z trzech rejestrów KRS), zaś w odniesieniu do osób podlegających wpisowi lub wpisanych jako członkowie organu zarządzającego lub organu kontroli lub nadzoru organizacji pożytku publicznego – informacje o skazaniach za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe; 3) w odniesieniu do osób podlegających wpisowi lub wpisanych jako członkowie zarządu lub rady nadzorczej spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej – informacje o skazaniach za przestępstwo umyślne przeciwko mieniu, dokumentom lub przestępstwo skarbowe (Michnik, 2013).

W tym miejscu wypada zasygnalizować, że brak jest podstawy do gromadzenia przez sąd rejestrowy informacji o zakazach (wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności) orzeczonych tytułem środka zapobiegawczego z art. 276 kpk. Należy to potraktować jako istotną lukę, której jednak – z uwagi na wynikającą z art. 51 ust. 1 Konstytucji RP konieczność ścisłego uregulowania ustawowego, a jednocześnie obowiązku wąskiego interpreto-

pełnić w drodze analogii poprzez stosowanie przepisów zezwalających na ujawnianie informacji o orzeczonym środku karnym. Należy więc podkreślić, że KRS informacji o orzeczeniu środka zapobiegawczego z art. 276 kpk nie gromadzi.

W praktyce wymiana informacji między sądem rejestrowym a KRK odbywa się następująco. W przypadku złożenia wniosku o dokonanie wpisu, sąd rejestrowy wysyła do KRK stosowne zapytanie o informacje o konkretnych osobach wskazanych przez wnioskodawcę, jako mających pełnić określoną funkcję w organach spółki. W przypadku uzyskania z KRK odpowiedzi, że dana osoba została prawomocnie skazana za określone przestępstwo lub został wobec niej orzeczony środek karny z art. 39 ust. 2 kk, sąd rejestrowy wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku poprzez wskazanie innych osób, a w razie niedokonania stosownych zmian, wydaje postanowienie o odmowie dokonania wpisu, uwzględniającego w składzie osobowym spółki prawomocnie skazaną osobę wskazaną przez wnioskującego.

Nieco inaczej sytuacja wygląda w przypadku prowadzenia już przez określoną spółkę działalności i wydania wyroku skazującego w trakcie jej trwania. W takim przypadku informacja z KRK generuje w sądzie rejestrowym tzw. „protokół nieufności”, który trafia do referenta danej sprawy, po czym spółka wzywana jest do dokonania zmiany składu osobowego konkretnego organu. W razie zaniechania stosownej zmiany, sąd rejestrowy (po wykorzystaniu procedury nałożenia na spółkę grzywny) wykreśla z urzędu daną osobę, co dla samego podmiotu gospodarczego może mieć poważne konsekwencje (w związku np. z brakiem reprezentacji), a w konsekwencji może doprowadzić do rozpoczęcia procedury zmierzającej do jego likwidacji.

Istotnym jest także przepis art. 21 ust. 2 Ustawy o KRS, zgodnie z którym sąd rejestrowy współpracuje z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych. Należy w tym miejscu fragment rozważań poświęcić wspomnianemu już wcześniej Krajowemu Rejestrowi Karnemu, jak również Krajowemu Centrum Informacji Kryminalnej.

Funkcjonowanie pierwszego z rejestrów uregulowane zostało w Ustawie z dnia 24 maja 2000 roku o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz.U. z 2012 r., poz. 654 – tekst jednolity). Rejestr prowadzony jest przez wyspecjalizowaną komórkę w Ministerstwie Sprawiedliwości – Biuro Informacyjne KRK. Zgodnie z art. 1

ust. 2 tej ustawy, w Rejestrze gromadzi się m.in. dane o osobach: 1) prawomocnie skazanych za przestępstwa lub przestępstwa skarbowe; 2) przeciwko którym prawomocnie warunkowo umorzono postępowanie karne w sprawach o przestępstwa lub przestępstwa skarbowe; 3) przeciwko którym prawomocnie umorzono postępowanie karne w sprawach o przestępstwa lub przestępstwa skarbowe na podstawie amnestii; 4) będących obywatelami polskimi prawomocnie skazanymi przez sądy państw obcych; 5) wobec których prawomocnie orzeczono środki zabezpieczające w sprawach o przestępstwa lub przestępstwa skarbowe; 6) prawomocnie skazanych za wykroczenia na karę aresztu; 7) poszukiwanych listem gończym; 8) tymczasowo aresztowanych.

Warto zaznaczyć, że w wyniku implementacji Decyzji Rady 2009/316/WSiSW z dnia 6 kwietnia 2009 roku w sprawie ustanowienia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych „ECRIS” (Dz.U. UE. L. 2009.93.33), do KRK przesyłane są informacje o skazaniu obywatela polskiego przez sąd państwa członkowskiego Unii Europejskiej. System ECRIS można określić więc jako unijny KRK, zaś wymiana informacji między rejestrem centralnym a rejestrami krajowymi odbywa się w sposób automatyczny, w drodze systemu teleinformatycznego.

Znów należy zwrócić przy tym uwagę, że w KRK nie są gromadzone informacje o zastosowaniu wobec danej osoby środka zapobiegawczego z art. 276 kpk, a jedynie o zastosowaniu środków zabezpieczających czy orzeczeniu środków karnych, co w konsekwencji, jak wspomniano wyżej, uniemożliwia gromadzenie tych danych przez sąd rejestrowy. W oparciu o treść art. 99 § 1 kk tytułem środka zabezpieczającego można orzec zakaz zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wyłącznie w przypadku popełnienia czynu zabronionego w stanie zniesionej niepoczytalności z art. 31 § 1 kk. Orzeczenie o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego można by więc określić jako substytut wyroku skazującego, który nie mógł zostać w danej sytuacji wydany z uwagi na brak możliwości przypisania sprawcy winy.

Należy dostrzec pewną niekonsekwencję ustawodawcy. Istotnie środek zapobiegawczy stosuje się przede wszystkim w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania karnego, a wyjątkowo w celach prewencyjnych (art. 249 § 1 kpk), toteż w sposób oczywisty uwidaczniają się różnice mię-

dzy analogicznym zakazem orzeczonym tytułem środka karnego (o czym informacja jest ujawniana w KRK), od tego zastosowanego na podstawie art. 276 kpk. Zastosowanie środka zapobiegawczego w żaden sposób nie przesądza o przypisaniu danej osobie popełnienia czynu zabronionego. Niemniej, analogiczne różnice występują między prawomocnie orzeczoną karą pozbawienia wolności a zastosowanym wobec konkretnej osoby środkiem zapobiegawczym w postaci tymczasowego aresztowania – co zaś w KRK już jest ujawniane. Nie sposób nie zauważyć, że zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej co do zasady będzie orzekany przede wszystkim w celach prewencyjnych – tak, by osoba, co do której istnieje duże prawdopodobieństwo, że popełniła przestępstwo i której przedstawiono zarzuty, nie zajmowała się w dalszym ciągu działalnością o charakterze przestępczym. Wydaje się zatem, że zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania będzie w określonych przypadkach uzasadniało zastosowanie również środka zapobiegawczego z art. 276 kpk, jednakże przesłanka ta akurat w przypadku tego środka wydaje się mniej doniosła niż przesłanka prewencyjna (przy dodatkowym spełnieniu warunków szczególnych z art. 258 kpk). Względy celowościowe przemawiałyby więc za tym, by także informacje o zastosowaniu środka zapobiegawczego z art. 276 kpk były zamieszczane w KRK – co ma przecież zasadnicze znaczenie dla organów rejestrowych. Może się bowiem zdarzyć, że osoba, która czasowo, z uwagi na zastosowanie określonego środka zapobiegawczego, nie jest uprawniona do prowadzenia działalności związanej z pełnieniem funkcji kierowniczych w spółkach prawa handlowego, w wyniku braku stosownej informacji w KRK zostanie formalnie do rejestru wpisana – przykładowo jako prezes zarządu. Istotnie, osoba ta naraża się w takim wypadku na odpowiedzialność karną z art. 244 kk, przy czym trzeba podkreślić, że wyłącznie wtedy, gdy zakaz ten został orzeczony przez sąd. Tymczasem środek zapobiegawczy z art. 276 kpk w postępowaniu przygotowawczym stosował będzie co do zasady prokurator, co zaś nie zostało objęte zakresem znamion strony przedmiotowej przestępstwa z art. 244 kk (Szewczyk, 2006).

Rozwiązania tego problemu można by poszukiwać na gruncie przepisów Kodeksu karnego wykonawczego (Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 90, poz. 557 ze zmianami – dalej: kkw). Przepis art. 180 kkw stanowi, że w razie orzeczenia zakazu zajmowania określonego stanowiska lub wyko-

nywania określonego zawodu, sąd przesyła odpis wyroku właściwemu organowi administracji rządowej lub samorządu terytorialnego oraz pracodawcy albo instytucji, w której skazany zajmuje objęte zakazem stanowisko lub wykonuje objęty zakazem zawód. Jeżeli skazany zajmuje stanowisko kierownicze lub inne odpowiedzialne stanowisko, sąd przesyła odpis wyroku również właściwej jednostce nadrzędnej. Zgodnie zaś z art. 181 kkw, w razie orzeczenia zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej, sąd przesyła odpis wyroku odpowiedniemu organowi administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, właściwemu dla miejsca zamieszkania skazanego lub dla miejsca prowadzenia działalności gospodarczej objętej zakazem. Art. 205 kkw odsyła zaś do wyżej wskazanych przepisów w przypadku orzeczenia stosownych zakazów tytułem środka zabezpieczającego.

Należy jednak poczynić na tym gruncie zasadniczą uwagę. Przepisy kkw również odnoszą się do stosownych zakazów orzeczonych tytułem środka karnego – wskazane regulacje przewidziane są bowiem w rozdziale XII noszącym tytuł „Środki karne”. Kodeks nie przewiduje regulacji dotyczących zakazów orzeczonych tytułem środka zapobiegawczego. Art. 276 kpk nie zawiera w swej treści odesłania do art. 39 pkt 2 kk, co pozwoliłoby na wyprowadzenie wniosku, że tytułem środka zapobiegawczego orzeka się środek karny i w konsekwencji uprawniałoby do stosowania w drodze analogii przepisów o ujawnianiu informacji i wykonywaniu środków karnych.

Przepis ustawy karnoprocesowej (art. 276 kpk), tak jak ma to miejsce w przypadku pozostałych środków przymusu, wprowadza więc w istocie odrębną instytucję. Nietrudno odnieść zatem wrażenie, że ustawodawca po prostu zapomniał o instrumentach z art. 276 kpk, tak jak ma to miejsce w przypadku analizowanego problemu z Ustawą o KRK. Należy bowiem zauważyć, że odrębne podstawy do ujawnienia (a w kkw do wykonywania) przewidziano dla innego środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania, co oczywiście należy tłumaczyć rangą tego instrumentu – nie było możliwe, by ustawodawca o nim zapomniał.

W tym miejscu należy więc sformułować postulat *de lege ferenda* dotyczący objęcia zarówno regulacją o KRK, jak również przepisami kkw instrumentów z art. 276 kpk, a więc orzekanych tytułem środka zapobiegawczego stosownych zakazów. Do tego czasu, mimo że wydaje się, iż w zakresie ujawniania infor-

macji o zastosowaniu środków z art. 276 kpk oraz w zakresie ich wykonywania wprawdzie najrozsądniej byłoby stosować *per analogiam* przepisy dotyczące odpowiednich rodzajowo środków karnych. Należy jednak wyrazić wątpliwość, czy wykładnia taka jest dopuszczalna w świetle standardów konstytucyjnych dotyczących ujawniania informacji o obywatelach i konieczności ścisłego interpretowania stosownych ograniczeń, nadto koniecznych do ustanowienia w drodze ustawy, a nie w drodze wykładni rozszerzającej. W ocenie autora tego artykułu, rozwiązanie takie nie jest dopuszczalne.

Wskazując na przepisy dotyczące KRK, należy odnieść się jeszcze do kwestii, jakie podmioty mają dostęp do zgromadzonych w Rejestrze danych. Zagadnienie to uregulowano w art. 6 Ustawy o KRK, który stanowi, że prawo do uzyskania informacji o osobach, których dane osobowe zgromadzone zostały w Rejestrze, przysługuje m.in.: 1) sądom powszechnym w związku z prowadzonym postępowaniem; 2) prokuratorom, Policji i innym organom uprawnionym do prowadzenia postępowania przygotowawczego w sprawach karnych i karnych skarbowych oraz czynności sprawdzających w sprawach o wykroczenia, w związku z prowadzonym postępowaniem; 3) Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Celnej i Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, w zakresie, w jakim jest to konieczne dla wykonania nałożonych na nie zadań określonych w ustawie; 4) wywiadowi skarbowemu, w zakresie, w jakim jest to konieczne do wykonania jego ustawowych zadań; 5) Przewodniczącemu Komisji Nadzoru Finansowego lub upoważnionemu przez niego przedstawicielowi, w związku z wykonywaniem czynności w ramach nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego; 6) organom administracji rządowej, organom samorządu terytorialnego oraz innym organom wykonującym zadania publiczne, w przypadkach, w których jest to uzasadnione potrzebą wykonania nałożonych na nie zadań, określonych w ustawie; 7) pracodawcom, w zakresie niezbędnym dla zatrudnienia pracownika, co do którego z przepisów ustawy wynika wymóg niekaralności, korzystania z pełni praw publicznych, a także ustalenia uprawnienia do zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej; 8) osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym niebędącym osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną – w przypadkach, w których z przepisów ustawy wynika wymóg niekaralności członków

ich organów lub współników, w odniesieniu do członków lub kandydatów na członków tych organów oraz współników.

Katalog ten jest więc szeroki, przy czym zwrócenia uwagi wymaga, że poza podmiotami, które w sposób oczywisty są upoważnione do otrzymywania informacji z KRK (sądy, organy ścigania), dostęp do zgromadzonych w Rejestrze danych przysługuje także organom administracji publicznej (na szczeblu centralnym i samorządowym), odpowiedzialnym za rejestrację i reglamentację działalności gospodarczej oraz pracodawcom i m.in. spółkom prawa handlowego, celem weryfikacji spełnienia przez daną osobę wymogu niekaralności. Jest to więc najprostszy i niewątpliwie skuteczny element służący weryfikacji przeszłości kryminalnej podmiotu ubiegającego się o możliwość prowadzenia konkretnej już działalności czy też pełnienia określonej funkcji. Konieczność weryfikacji nie wymaga jednocześnie podejmowania współpracy między szeroko rozumianymi organami rejestrowymi a organami ścigania. W istocie dane gromadzone w KRK dotyczą więc wyłącznie kwestii formalnej, tj. samego faktu wydania orzeczenia w określonej sprawie i zastosowanych nim środków karnych czy kar.

Znacznie bardziej kompleksowe informacje dotyczące działań podejmowanych przez organy ścigania wobec konkretnej osoby gromadzone są przez Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej (dalej: KCiK), które jest komórką organizacyjną Komendy Głównej Policji jako pion odpowiedzialny za gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych podmiotom zajmującym się rozpoznawaniem, zapobieganiem i ściganiem przestępczości. Zasady funkcjonowania tej instytucji określa Ustawa z dnia 6 lipca 2001 roku o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych (Dz.U. z 2010 r., nr 29, poz. 153 – tekst jednolity, dalej: UGPPIK). Szefem KCiK jest Komendant Główny Policji. Celem utworzenia KCiK, które rozpoczęło działalność w dniu 1 stycznia 2003 roku, jest zbieranie w jednej bazie danych informacji kryminalnych gromadzonych w zasobach różnych organów państwowych zajmujących się w ramach swoich ustaw kompetencyjnych zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości, a nadto wymiana i koordynowanie informacji na temat przestępstw i ich sprawców oraz przedmiotów związanych z działalnością przestępczą. Szeroki zakres gromadzonych i udostępnianych danych stanowi wsparcie informacyjne w prowadzonych postępowaniach karnych i czynnościach operacyjno-rozpoznawczych (Wójcik, 2011).

Zgodnie z art. 4 UGPPIK, informacje gromadzone przez KCIK – informacje kryminalne – to określone w art. 13 ust. 1 UGPPIK dane dotyczące spraw będących przedmiotem czynności operacyjno-rozpoznawczych, wszczętego lub zakończonego postępowania karnego, w tym postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe, oraz dotyczące innych postępowań lub czynności prowadzonych na podstawie ustaw przez podmioty określone w art. 19 i 20, istotnych z punktu widzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych lub postępowania karnego. Zgodnie zaś z art. 13 ust. 1 UGPPIK, do danych kryminalnych należą m.in. informacje o: 1) osobach, przeciwko którym prowadzone jest postępowanie karne, w tym postępowanie w sprawach o przestępstwa skarbowe, lub w stosunku do których prowadzone są czynności operacyjno-rozpoznawcze; 2) przedmiotach wykorzystanych do popełnienia przestępstwa lub utraconych w związku z przestępstwem; 3) przedsiębiorcach, spółkach cywilnych, fundacjach, stowarzyszeniach, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że zostały wykorzystane w celu popełnienia przestępstwa, zgromadzone w rejestrach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów; 4) numerach rachunków bankowych lub rachunków papierów wartościowych, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że zostały wykorzystane w celu popełnienia przestępstwa lub że gromadzone są na nich środki pochodzące z przestępstwa; 5) innych postępowaniach lub czynnościach prowadzonych na podstawie ustaw przez podmioty, o których mowa w art. 19 i 20, istotnych z punktu widzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych lub postępowania karnego, w tym postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe. Informacje te przechowywane są przez okres od 5 do 15 lat od daty ich rejestracji (art. 14 UGPPIK).

Istotne jest wreszcie, kto ma dostęp do informacji gromadzonych przez KCIK. Kwestię tę reguluje art. 19 UGPPIK, zgodnie z którym podmiotami uprawnionymi w zakresie swoich zadań ustawowych do otrzymywania informacji kryminalnych z KCIK, są m.in.: 1) organy prokuratury; 2) organy Policji; 3) Centralne Biuro Antykorupcyjne; 4) Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego; 5) organy Straży Granicznej; 6) organy celne; 7) organy podatkowe; 8) organy kontroli skarbowej; 9) wywiad skarbowy; 10) organy informacji finansowej; 11) organy administracji publicznej – ale tylko właściwe w sprawach obywatelstwa, cudzoziemców i repatriacji; 12) Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego lub upoważniony przez niego przedstawiciel.

Należy więc zwrócić uwagę na ograniczony krąg podmiotów uprawnionych do uzyskiwania informacji z KCIK, co znajduje uzasadnienie w charakterze i rodzaju gromadzonych tam danych, a więc dotyczących działań o charakterze tajnym, niejednokrotnie ingerujących w prawa i swobody obywatelskie, jak chociażby prawo do prywatności w przypadku kontroli operacyjnej z art. 19 Ustawy o Policji (Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku, Dz.U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687 – tekst jednolity) czy kontrowersyjnych akcji specjalnych podejmowanych w oparciu o art. 19a tej ustawy (określanych mianem transakcji pozornej czy prowokacji policyjnej – por. Szumiło-Kluczycka, 2012, s. 227 i n.; Waltoś, 2013, s. 399).

Szeroki dostęp do tych informacji z jednej strony godziłby w dobro działań podejmowanych przez służby policyjne (które muszą mieć dla swej skuteczności charakter tajny), a z drugiej narażałby osoby, których dane te dotyczą, na poniesienie określonych szkód. Nie zawsze bowiem efekty podejmowanych działań doprowadzą do przedstawienia zarzutów, czy w dalszym etapie wydania wyroku skazującego. Ewentualne negatywne skutki działań operacyjnych, a konkretnie ujawnienia w tym zakresie informacji dla większej ilości osób, chociażby poprzez doniesienia medialne, mogą zaś okazać się nie do odwrócenia – czy to w kontekście opinii na danym rynku o konkretnym podmiocie, czy też dotyczące jego sfery majątkowej (w przypadku konieczności czasowego wstrzymania działalności gospodarczej).

Należy więc zwrócić uwagę, że wśród podmiotów uprawnionych do zasięgania informacji z KCIK nie ma szeroko pojętych organów rejestrowych ani podmiotów odpowiedzialnych za wydawanie koncesji czy zezwoleń – z jednym istotnym wyjątkiem. Art. 33 UGPPIK określa dwa cele, dla których informacje z KCIK mogą być udostępnione. Cel pierwszy to wykrywanie i ściganie sprawców przestępstw oraz zapobieganie i zwalczanie przestępczości, zaś cel drugi to stwierdzenie, że wydanie koncesji lub zezwolenia na prowadzenie gier hazardowych podmiotom ubiegającym się o udzielenie takiej koncesji lub zezwolenia nie zagrazi bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu. Z takim zapytaniem do KCIK może zwrócić się więc organ koncesyjny – w przypadku Ustawy o grach hazardowych (ustawa z dnia 19 listopada 2009 roku, Dz.U. z 2009 r., nr 201, poz. 1514 ze zmianami) jest to minister właściwy do spraw finansów publicznych. Ustawodawca zdecydował się więc na wyposażenie tego

jednego organu odpowiedzialnego w ścisłym znaczeniu za reglamentację działalności gospodarczej – w branży hazardowej – w uprawnienie do zasięgnięcia określonych informacji z KCIK.

Mając oczywiście na względzie „możliwości”, jakie daje branża hazardowa w zakresie wykorzystywania jej w ramach działań przestępczych, należy postawić nieco retoryczne pytanie, czy istotnie uczynienie tego jedyne go wyjątku było uzasadnione i wystarczające. W przypadku bowiem procedury uzyskania choćby koncesji na wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją, organ administracyjny możliwości dostępu do danych z KCIK już nie ma, a nie budzi wątpliwości, że branża ta również może stanowić „wdzięczne” pole dla działań przestępczych. Jednocześnie warto mieć w pamięci okoliczności, w jakich uchwalano przepisy ustawy hazardowej i zawirowania polityczne z tym związane, co może dać nieco więcej światła na same przyczyny poszerzenia uprawnień organu koncesyjnego również o dostęp do pewnych informacji gromadzonych w KCIK.

Szerszy jest jednocześnie katalog podmiotów zobowiązanych do przekazywania informacji do KCIK. Są to bowiem wszystkie jednostki uprawnione do uzyskiwania informacji, a nadto podmioty wymienione w katalogu z art. 20 UGPPIK, do których m.in. należą: 1) organy administracji rządowej lub organy samorządu terytorialnego właściwe w sprawach ewidencji ludności, Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności, ewidencji paszportowych, ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych, ewidencji wojskowej, centralnej ewidencji pojazdów, centralnej ewidencji kierowców, rejestracji pojazdów, rejestru cywilnych statków powietrznych, rejestru administracyjnego polskich statków żeglugi śródlądowej, polskiego rejestru jachtów, polskiego rejestru okrętowego, nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, administracji geodezyjnej i kartograficznej, ewidencji gruntów i budynków, rejestracji stanu cywilnego, publicznej służby zatrudnienia lub pomocy społecznej; 2) sądy prowadzące Krajowy Rejestr Sądowy, księgi wieczyste i rejestr zastawów; 3) organy Inspekcji Ochrony Środowiska; 4) organy Państwowej Straży Pożarnej.

Należy więc zauważyć, że organy odpowiedzialne za kontrolę prowadzenia działalności gospodarczej, zarówno na etapie wstępnym (rejestracja przedsiębiorcy lub rejestracja spółki prawa handlowego), jak i już na etapie wykonywania tej działalności (w tym działalności, której prowadzenie jest reglamentowa-

ne poprzez wymóg posiadania koncesji, zezwolenia, licencji czy wpisu do rejestru działalności regulowanej) mają w istocie ograniczone możliwości weryfikacji danego kandydata – wnioskodawcy. Jeśli ustawa szczególna przewiduje wymóg niekaralności za określone przestępstwa, a także w celu sprawdzenia, czy wobec danej osoby nie orzeczono prawomocnie określonych zakazów wykluczających ją z wykonywania działalności w ogóle czy też w danej dziedzinie, organy administracji publicznej i sądy rejestrowe w istocie muszą opierać się wyłącznie na treści informacji uzyskanych z KRK. Należy podkreślić, że w sprawach najbardziej powszechnych i najprostszych ten instrument weryfikacyjny istotnie będzie wystarczający do zapewnienia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i wyeliminowania z niego podmiotów, które uczestniczyć w nim nie powinny.

Nie można jednak nie zauważyć, że zasadnicze zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, a w efekcie często dla życia i zdrowia obywateli (dla przykładu warto wskazać choćby afery z „dopalaczami”, szerzej na ten temat: Cichomski, Kumanek, 2013, s. 153–154), niosą ze sobą działania podmiotów wyspecjalizowanych, przestępców profesjonalnych, którzy wiedzą, w jaki sposób zabezpieczyć się przed uniemożliwieniem im prowadzenia określonych działań. W tej sytuacji sama weryfikacja danych z KRK jawi się jako oczywiście niewystarczająca do zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa. W tym też celu niezbędna jest współpraca, jaką w odpowiednim momencie, tj. gdy jeszcze nie jest za późno na zapobieżenie negatywnym skutkom lub na ich naprawienie, winny podejmować podmioty odpowiedzialne za kontrolę działalności przedsiębiorców z organami ścigania.

Instrumenty współpracy przydatne w postępowaniu karnym

Trzeba więc przeanalizować możliwe podstawy normatywne takiej współpracy. Stosowne przepisy, choć o charakterze ogólnym zawiera ustawa karnoprosesowa. Należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na treść art. 15 § 2 kpk oraz 304 § 2 kpk. Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów, wszystkie instytucje państwowe i samorządowe są obowiązane w zakresie swego działania do udzielania pomocy organom prowadzącym postępowanie karne w terminie wyznaczonym przez te organy. Jak wskazuje się w doktrynie, organy ści-

gania mają prawo do pomocy instytucji państwowych i samorządowych, jeżeli dokonują czynności w ramach art. 307 kpk (postępowanie sprawdzające) i 308 kpk (dochodzenie w niezbędnym zakresie) oraz w toku wszczętego postępowania przygotowawczego. Żądanie pomocy nie może przekraczać zakresu działania danych instytucji. Podkreśla się jednak, że udzielenie pomocy w rozumieniu § 2 nie obejmuje obowiązku współdziałania w ramach tzw. czynności operacyjno-rozpoznawczych (tak: Paprzycki, Grajewski, Steinborn, 2012).

Proponowane ograniczenie obowiązku udzielania pomocy przez organy administracji publicznej wyłącznie do czynności podejmowanych w ramach postępowania przygotowawczego lub działań bezpośrednio poprzedzających jego wszczęcie, z wykluczeniem działań operacyjnych, doktryna wywodzi być może z faktu, że stosowna do tego podstawa znajduje się w Kodeksie postępowania karnego. Jednakże z poglądem tym, wobec jasnego brzmienia Ustawy o Policji, nie sposób się zgodzić.

W art. 16 ust. pkt 6 i 7 Ustawy o Policji w sposób wyraźny wskazano, że Policja przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i administracyjno-porządkowych ma prawo do żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej. Wymienione instytucje, organy i przedsiębiorcy są obowiązani, w zakresie swojego działania, do udzielenia tej pomocy w zakresie obowiązujących przepisów prawa. Przepis ten daje nadto Policji uprawnienie do zwracania się o niezbędną pomoc do innych przedsiębiorców i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa. Jest to rozwiązanie wysoce słuszne, bowiem to właśnie na tym etapie – poprzedzającym wszczęcie postępowania karnego – pomoc organów administracji publicznej, w tym samorządowej, często może okazać się kluczowa dla sukcesu działań operacyjnych. Zasadnie przy tym wskazuje się, że czynność podjęta w trybie „pomocy” przewidzianej w art. 15 § 2 kpk, jeżeli ujawnia istotne okoliczności mogące być podstawą ustaleń faktycznych, powinna być dla organu procesowego impulsem dla podjęcia działań w celu jej zabezpieczenia i przekształcenia w materiał dowodowy w wymaganej przez ustawę formie (Paprzycki, red., 2012, teza 9).

Należy też zwrócić uwagę, że w istocie jedynym instrumentem, jaki może służyć egzekwowaniu wykonania obowiązku z art. 15 § 2 kpk ze strony organu, do którego się zwrócono o udzielenie pomocy, jest możliwość nałożenia kary pieniężnej z art. 287 § 1 kpk na przedstawiciela lub kierownika danej instytucji, w wysokości do 10.000 zł.

Przykładem zaś takiej pomocy może być udostępnienie przez organ koncesyjny (który udzielił zezwolenia, licencji) protokołów z przeprowadzonej kontroli działalności konkretnego przedsiębiorcy. Wydaje się także, że nie stanowiłoby nadużycia zwrócenie się w trybie art. 15 § 2 kpk do organu odpowiedzialnego za kontrolę danego przedsiębiorcy z prośbą o samo przeprowadzenie takiej kontroli w trybie art. 77 i następnych USDzG – w przypadku dysponowania przez organy ścigania stosownymi informacjami, które właśnie w tym trybie mogłoby zostać zweryfikowane. Nie byłoby też przeszkód, by protokoły z takiej kontroli zostały następnie włączone w poczet materiału dowodowego w trybie art. 393 § 1 kpk lub 394 § 2 kpk.

Drugim istotnym przepisem, który zobowiązuje instytucje państwowe i samorządowe do konkretnego działania, tym razem jednak już bez impulsu ze strony organów ścigania, jest art. 304 § 2 kpk, nakładający na wskazane wyżej instytucje obowiązek niezwłocznego zawiadomienia prokuratora lub Policji o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, o którym dowiedziano się w związku z działalnością danej instytucji.

W tym miejscu trzeba wskazać, że zarówno art. 15 § 2 kpk, jak i art. 304 § 2 kpk mogą stanowić podstawę współpracy organów ścigania z szeroko ujmowanymi organami administracji publicznej, jednakże jest to współpraca jednokierunkowa. O ile więc niewątpliwie może być ona pomocna w działaniach organów ścigania, o tyle w realizacji określonych zadań administracji publicznej – m.in. związanych z reglamentacją pewnych obszarów działalności gospodarczej – taki wniosek już nie jest oczywisty. Na pierwszy plan w zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i związanej z tym zagadnieniem – ochrony życia i zdrowia człowieka czy też mienia – wysuwa się zatem rola organów ścigania, tj. prokuratury, a szerzej Policji i pozostałych służb. Z uwagi więc na ograniczone środki będące w dyspozycji organów administracji publicznej, niezwykle istotne jest, by organy ścigania w sposób efektywny wykorzystywały instrumenty, w które zostały wyposażone przez ustawodawcę, w tym przede wszystkim

w zakresie środków zapobiegawczych. Na etapie wyrokowania, jeśli postępowanie przygotowawcze zostało przeprowadzone w sposób prawidłowy i kompleksowy, możliwe będzie z kolei zastosowanie środków karnych i w efekcie wyeliminowanie z obrotu gospodarczego podmiotu, który wykorzystywał prowadzoną przez siebie działalność do celów przestępczych.

Należy wreszcie zauważyć, że organy administracji publicznej nie są zupełnie pozbawione instrumentów przydatnych w zakresie kontroli wykonywania przez podmioty profesjonalne działalności gospodarczej w sposób zgodny z przepisami prawa, niezwykle przydatnego dla zapobieżenia wyrządzenia szkód o charakterze zarówno majątkowym, jak i szkód na osobie. Wskazać tu po pierwsze należy na uprawnienie wynikające z art. 78 USDzG. Zgodnie z tym przepisem, w razie powzięcia wiadomości o wykonywaniu działalności gospodarczej niezgodnie z przepisami ustawy, a także w razie stwierdzenia: zagrożenia życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub naruszenia środowiska w wyniku wykonywania tej działalności, wójt, burmistrz lub prezydent miasta niezwłocznie zawiadamia o tym właściwe organy administracji publicznej. Zawiadomione organy mają obowiązek niezwłocznie powiadomić wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o podjętych czynnościach. W przypadku braku możliwości dokonania powyższego zawiadomienia, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może nakazać, w drodze decyzji, wstrzymanie wykonywania działalności gospodarczej na czas niezbędny, nie dłuższy niż 3 dni, której to decyzji – w razie stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub naruszenia środowiska w wyniku wykonywania tej działalności – nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

Na podstawie tego przepisu wprowadzie organ władzy samorządowej informuje o stwierdzonych nieprawidłowościach inne organy administracji publicznej, przez co należy rozumieć m.in. organy koncesyjne, podmioty wydające zezwolenia, organy rejestrowe (działalność regulowana), ale również inne służby – jak Państwową Inspekcję Sanitarną czy Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (organu właściwego w sprawach zapobiegania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, działającego na podstawie Ustawy z dnia 16 listopada 2000 roku

o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu; Dz.U. z 2010 r., nr 46, poz. 276).

Wypada rozważyć też możliwość wykorzystania przez organy administracyjne przepisu art. 156 § 5 kpk w celu uzyskania informacji potrzebnych do weryfikacji i kontroli podmiotów zajmujących się profesjonalnym wykonywaniem działalności gospodarczej. Przepis ten daje podstawę do udostępnienia, w wyjątkowych wypadkach, przez prowadzącego postępowania przygotowawcze prokuratora akt tego postępowania innym osobom niż strony tego postępowania (nadto obrońcom, pełnomocnikom, przedstawicielom ustawowym). Wydaje się więc, że nie ma przeszkód, by w oparciu o ten właśnie przepis organ rejestrowy bądź podmiot odpowiedzialny za kontrolę przedsiębiorcy w danym obszarze działalności, wystąpił o wgląd do akt celem zweryfikowania konieczności podjęcia stosownych decyzji bądź wdrożenia wobec konkretnego przedsiębiorcy odpowiednich działań przede wszystkim kontrolnych, mających na celu zapobieżenie wykonywaniu działalności gospodarczej niezgodnie z prawem i uniknięcie negatywnych tego skutków.

Należy wreszcie zasygnalizować uprawnienia władz samorządowych wynikające ze stosownych ustaw ustrojowych. Instrumentem, który dla zagadnienia współpracy organów administracji publicznej z organami ścigania może mieć największe znaczenie, jest instytucja przewidziana w art. 38a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 595 – tekst jednolity), tj. komisja bezpieczeństwa i porządku, którą tworzy się w celu realizacji zadań starosty (w przypadku miast na prawach powiatu – zadań prezydenta miasta) w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Zadania tej komisji to m.in.: ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu, opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakre-

su porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. W skład komisji wchodzi: starosta jako przewodniczący komisji, dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu, trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu, dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji. W pracach komisji uczestniczy także prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego.

Starosta 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.

Wydaje się więc że ten instrument – o ile w danej jednostce samorządowej rzeczywiście funkcjonuje i realizuje ustawowe zadania, a jednocześnie uprawnienia – może być niezwykle przydatny i efektywny w zakresie współpracy organów administracji publicznej, w tym wypadku samorządowej, z organami ścigania, również w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i gospodarczej na terenie danej jednostki terytorialnej.

Podsumowanie

Podsumowując, jedynie pozornie istniejące formy współpracy organów administracji publicznej z organami ścigania, jak również istniejące podstawy wymiany stosownych informacji między tymi podmiotami, jawią się jako nader skromne. Po dokonaniu analizy określonych przepisów wydaje się, że instrumenty, które funkcjonują w polskim porządku prawnym, są bowiem wystarczające do zapewnienia, by wspomniana współpraca była efektywna – nawet w zakresie zwalczania najpoważniejszych form przestępczości gospodarczej i zorgani-

wanej. Można by rozważać ujęcie form współpracy na różnych płaszczyznach w jeden, kompleksowy akt normatywny, co niewątpliwie ułatwiłoby kooperację organów i służb, niemniej już aktualnie obowiązujące instrumenty w zakresie wymiany informacji i podejmowania ewentualnych wspólnych działań mogą pozwolić skutecznie zapewnić bezpieczeństwo obywatelom.

Z konkretnych postulatów *de lege ferenda* istotnym wydaje się jednoznaczne uregulowanie kwestii ujawniania informacji w KRK i KRS o zakazie prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wykonywania zawodu lub pełnienia określonych funkcji służbowych, orzekanych tytułem środka zapobiegawczego, który w perspektywie możliwości zapobieżenia nieodwracalnym skutkom działalności przestępczej danego podmiotu, jawi się jako instrument o znaczeniu niezwykle istotnym. Należałoby zastanowić się, czy celowe byłoby ujęcie współpracy organów administracji publicznej z organami ścigania w ramy ustawowe. Niewątpliwie rozwiązanie to byłoby praktyczne i pozwoliłoby taką współpracę uczynić bardziej efektywną, skoro jej podstawy byłyby w sposób wyraźny uregulowane. Wykorzystywanie danych instrumentów powinno być więc regułą, jeśli taka potrzeba oczywiście zachodzi, a nie być wywodzone jedynie z ogólnych instrumentów przewidzianych m.in. w ustawie karnoprocesowej, co już poddaje w wątpliwość, czy istotnie podstawy te są dla takiej współpracy wystarczające. Kwestia ta powinna jednak stać się przedmiotem badań, których wyniki mogłoby z kolei stanowić impuls do wprowadzenia konkretnych rozwiązań normatywnych.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Kraków 2007.
- Cichomski M., Kumanek M., *Administracyjne metody przeciwdziałania przestępczości – Nieformalna Sieć ds. Administracyjnego Podejścia do Przeciwdziałania i Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 5.
- Michnik A., *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, Komentarz do art. 21a, LEX 2013.

Paprzycki L.K. (red.), J. Grajewski, S. Steinborn, *Komentarz aktualizowany do art. 1–424 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego*, komentarz do art. 15, teza 5. 2012, LEX online.

Sieradzka M., Zdyb M., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, komentarz do art. 4, teza 28, LEX 2013.

Szewczyk M., *Komentarz do art. 244 Kodeksu Karnego*, teza 6, Zakamycze 2006, LEX online.

Szumilo-Kluczycka D., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i ich relacje do procesu karnego*, Warszawa 2012.

Waltoś S., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013.

Wójcik J.W., *Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych – KCIK*, [w:] *Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej*, WKP 2011, LEX online.

Gwarancyjny charakter art. 240 kk w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego w kontekście tajemnicy dziennikarskiej

Guarantee character of the article 240 CC in terms of safety and public order in the context of the confidentiality of journalism

Abstrakt

Człowiek, żeby mógł normalnie funkcjonować, rozwijać się i samorealizować, potrzebuje do tego odpowiednich warunków życia, które może zagwarantować jedynie państwo. Celem artykułu jest omówienie charakteru prawnego instytucji zawiadomienia o przestępstwie, o której mowa w art. 240 Kodeksu karnego oraz wpływu obowiązku denuncjacji na utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z obowiązkiem denuncjacji łączą się także i inne obowiązki, wśród których można wskazać na obowiązek ochrony tajemnicy dziennikarskiej.

Słowa kluczowe: obowiązek denuncjacji, bezpieczeństwo i porządek publiczny, obowiązki dziennikarskie, tajemnica dziennikarska.

Abstract

A person in order to function normally, to develop and to self-realize, needs the adequate conditions of life, which that only the state can guarantee. The aim of this article is to discuss the legal nature of the notification of the offence referred to in art. 240 of the Criminal Code and the impact of the denunciation to the maintenance of safety and the public order. The duty of denunciation combines also other duties, among which one can point to protect the confidentiality of journalistic duty.

Keywords: obligation of denunciation, safety and public order, journalistic duties, confidentiality of journalism.

Wstęp

Funkcjonowanie w bezpiecznym i praworządnym państwie wyzwała inicjatywę, która jest źródłem postępu i rozwoju cywilizacyjnego oraz przyczynia się do podniesienia poziomu i jakości życia zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym. Celem artykułu jest omówienie charakteru prawnego instytucji zawiadomienia o przestępstwie, o której mowa w art. 240 kodeksu karnego¹ i wpływu obowiązku denuncjacji na utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Oczywiście jest bowiem, że respektowanie wynikającego z przepisów prawa obowiązku denuncjacji przyczynia się bądź to do zapobiegania popełniania przestępstw – pełniąc funkcję prewencyjną, bądź to do ujawniania, ścigania i karania ich sprawców, w celu przywrócenia naruszonego przestępstwem bezpieczeństwa i porządku publicznego – pełniąc funkcję represyjną. Każdy czyn przestępczy godzi w bezpieczeństwo i porządek publiczny, dlatego w interesie społecznym jest, aby wszelki zamach na dobro prawne został wykryty, a jego sprawca ujęty i postawiony przed sąd (Komadowska, 2007, s. 69). Z obowiązkiem denuncjacji łączą się i inne obowiązki, wśród których można wskazać na obowiązek ochrony tajemnicy dziennikarskiej, czyli szczególnej więzi, jaka powstaje z chwilą przekazania informacji, pomiędzy jej dysponentem a dziennikarzem, opartej na utrzymaniu w poufności źródeł informacji. Dzięki nim prasa może skutecznie wypełniać powierzoną jej rolę rzetelnego informowania obywateli, jawności życia publicznego oraz sprawowania kontroli i krytyki społecznej².

Obowiązek zawiadomienia o przestępstwie

Kodeks karny w art. 240 wprowadza obowiązek zawiadomienia, określane także mianem denuncjacji³, organu powołanego do ścigania przestępstw o karalnym

¹ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553 ze zm. (dalej: kk).

² Ustawa z 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, Dz.U. 1984, nr 5, poz. 24 ze zm. (dalej: prawo prasowe).

³ Słowo „denuncjacja” w znaczeniu prawnym oznacza albo „ujawnienie przestępstwa”, czy „ujawnienie się” dokonywane przez samego sprawcę *sensu stricto* lub osoby współdziałające w popełnieniu przestępstwa utożsamiane czasem – niesłusznie – z przyznaniem się do winy, albo „zawiadomienie o przestępstwie”, dokonywane przez kogoś, kto powziął wiadomość o przestępstwie (np. pokrzywdzonego, świadka) i spełnia obowiązek społeczny lub prawny poinformowania o tym organów powołanych do ścigania przestępstw. „Ujawnienie” od „zawiadomienia” nie zawsze jest wyraźnie rozróżniane, sam zresztą prawodawca używa niekiedy tych określeń zamiennie, zob. (Wilki, 1999, nr 1, s. 21).

przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu jednego z wyszczególnionych w jego treści czynów zabronionych. „Obowiązek doniesienia dotyczy «czynu zabronionego», co oznacza, że odpowiedzialność karna osób je popełniających nie ma znaczenia dla wykonania powyższego obowiązku. Takie rozwiązanie pozwala na denuncjację także w stosunku do nieletnich lub niepoczytalnych popełniających czyny określone w art. 240 kk, które są równie niebezpieczne dla porządku prawnego, jak i czyny pozostałych sprawców” (Komadowska, 2007, s. 74). Zgodnie z art. 240 § 1 kk „Kto, mając wiarygodną wiadomość o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu czynu zabronionego określonego w art. 118, 118a, 120–124, 127, 128, 130, 134, 140, 148, 163, 166, 189, 252 lub przestępstwa o charakterze terrorystycznym, nie zawiadamia niezwłocznie organu powołanego do ścigania przestępstw, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Chodzi o następujące rodzaje czynów zabronionych: zbrodnię ludobójstwa (art. 118 kk), udział w masowym zamachu (art. 118a kk), stosowanie środków masowej zagłady (art. 120 kk), wytwarzanie, gromadzenie lub obrót środkami masowej zagłady (art. 121 kk), stosowanie niedopuszczalnych sposobów lub środków walki (art. 122 kk), zamach na życie lub zdrowie jeńców wojennych lub ludności cywilnej (art. 123 kk), przestępne naruszenia prawa międzynarodowego (art. 124 kk), zamachu stanu (art. 127 kk), zamach na konstytucyjne organy państwa (art. 128 kk), przestępstwo szpiegostwa (art. 130 kk), zamach na życie Prezydenta RP (art. 134 kk), zamach na jednostkę Sił Zbrojnych RP (art. 140 kk), zbrodnię zabójstwa (art. 148 kk), sprowadzenie zdarzenia powszechnie niebezpiecznego (art. 163 kk), porwanie statku wodnego lub powietrznego (art. 166 kk), bezprawne pozbawienie wolności (art. 189 kk), wzięcie lub przetrzymywanie zakładnika (art. 252 kk), przestępstwa o charakterze terrorystycznym⁴ (art. 115 § 20 kk). Katalog ten ma charakter zamknięty;

⁴ Zgodnie z art. 115 § 20 kk „Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu: 1) poważnego zastraszenia wielu osób, 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu”.

dotyczy najcięższych gatunkowo przestępstw, o znacznym stopniu społecznej szkodliwości, wymierzonych przeciwko państwu, a także życiu i zdrowiu oraz podstawowym wolnościom i prawom człowieka.

Należy podkreślić, że obowiązek denuncjacji wiąże się z czynem zabronionym, a nie przestępstwem. „W doktrynie już dawno zwrócono uwagę, że kto nie jest specjalistą w dziedzinie prawa karnego, pojmując przestępstwo właśnie jako czyn zabroniony i jeśli w ogóle zdaje sobie sprawę z ciężącego na nim obowiązku denuncjacji, to kojarzy ten obowiązek raczej z obiektywnie niebezpieczną działalnością, niż z zawinieniem” (Sobolewski, 1977, s. 80). Czynem zabronionym jest zachowanie o znamionach określonych w ustawie karnej (art. 115 § 1 kk), natomiast przestępstwem jest czyn zabroniony pod groźbą kary jako zbrodnia albo występki, przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, bezprawny, zawiniony i społecznie szkodliwy w stopniu wyższym niż znikomy. Czyn zabroniony stanowi zatem jeden z podstawowych elementów składających się na strukturę przestępstwa, i jako taki, jest pojęciem szerszym niż przestępstwo. Oznacza to tyle, że każde przestępstwo jest jednocześnie czynem zabronionym, ale już nie każdy czyn zabroniony jest przestępstwem. Obowiązkiem denuncjacji objęte jest zatem zachowanie o znamionach określonych w wyszczególnionych w art. 240 § 1 kk przepisach, chociażby nie stanowiły one przestępstwa ze względu na brak winy. Dzięki temu osoba, na której ciąży obowiązek denuncjacji, nie musi się zastanawiać nad tym, czy czyn zabroniony stanowi przestępstwo, co nie zawsze jest oczywiste nawet dla specjalistów w zakresie prawa. Chociaż przepis art. 240 § 1 kk mówi o czynie zabronionym, a nie o przestępstwie, jednakże z uwagi na użyte w jego treści określenie „wiadomość o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu czynu zabronionego” oznacza to samo, co „wiadomość o przestępstwie”. Czyn zabroniony może być karalny tylko wtedy, kiedy jest zawiniony (Kunicka-Michalska, 2000, s. 152, 155). Tym samym obowiązek denuncjacji dotyczący czynów zabronionych a nie przestępstw tylko pozornie ma szerszy charakter, ponieważ w ujęciu, w jakim został on ostatecznie wyrażony w treści art. 240 § 1 kk, pokrywa się z pojęciem przestępstwa. Gdyby prawodawca chciał odnieść określenie „o karalnym” jedynie do przygotowania, sformułowałby przepis inaczej. Przyjmując domniemanie racjonalnego prawodawcy i zakładając, że dążył do zapewnienia organom powołanym do ścigania przestępstw dopływu informacji o czynach zabronionych a nie przestępstwach,

należy postulować doprecyzowanie przepisu, w taki sposób, żeby nie budził co do tego żadnych wątpliwości.

„Przedmiotem ochrony występkę określonego w art. 240 § 1 kk jest wymiar sprawiedliwości, a ściślej interes wymiaru sprawiedliwości, polegający na tym, by każdy zamach na dobra chronione w przepisach art. 240 kk został wykryty, a sprawca jego ujęty, oraz gdy jest to jeszcze możliwe, by można było zapobiec wymienionym w przepisie art. 240 kk przestępstwom” (Szewczyk, 2013, s. 1273). Dodatkowym przedmiotem ochrony jest interes państwa, życie i zdrowie człowieka, bezpieczeństwo i porządek publiczny, a to z uwagi na to, że zapobieżenie popełnieniu przestępstw objętych obowiązkiem denuncjacji nierzadko jest możliwe tylko wtedy, kiedy zawiadomienie będzie dotyczyło wcześniejszych niż dokonanie stadiów przestępstwa.

Obowiązek denuncjacji ma charakter powszechny i dotyczy każdego, niezależnie od rodzaju wykonywanej pracy, zajmowanego stanowiska czy pełnionej funkcji, co ma szczególne znaczenie w kontekście ochrony tajemnicy dziennikarskiej. Sprawcą przestępstwa sankcjonowanego w art. 240 § 1 kk może być każdy zdolny do ponoszenia odpowiedzialności karnej (przestępstwo ogólnosprawcze), kto powziął wiarygodną wiadomość o jednym z czynów zabronionych, o których mowa w treści art. 240 § 1 kk z wyjątkiem sprawców czynów zabronionych wyszczególnionych w tym przepisie⁵. Obowiązek denuncjacji nie ma jednak charakteru bezwzględny, gdyż za przestępstwo określone w art. 240 § 1 kk nie może odpowiadać obrońca lub adwokat oraz spowiednik. Zgodnie z art. 178 Kodeksu postępowania karnego „Nie wolno przesłuchiwać jako świadków: 1) obrońcy albo adwokata lub radcy prawnego (...), co do faktów, o których dowiedział się, udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę, 2) duchownego co do faktów, o których dowiedział się przy spowiedzi”⁶.

Z uwagi na charakter czynów zabronionych wyszczególnionych w art. 240 § 1 kk, prawodawca obowiązkiem denuncjacji objął nie tylko dokonanie, ale i formy stadialne, które wiążą się z realizacją przestępstwa – przygotowanie i usiło-

⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 21 października 2004 r., II AKa 200/04, KZS 2004, nr 11, poz. 12.

⁶ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. 1997, nr 89, poz. 555 ze zm. (dalej: kpk).

wanie. Zachowanie sprawcy przestępstwa z art. 240 § 1 kk polega na niezawiadomieniu, i to niezwłocznym, organu powołanego do ścigania przestępstw przez osobę mającą wiarygodną wiadomość o karalnym przygotowaniu, usiłowaniu lub dokonaniu czynów zabronionych wyszczególnionych w przepisie.

Wiadomość wiarygodna to wiadomość, która nie musi być prawdziwa, ale jednak na tyle prawdopodobna, że można przypuszczać, że jest zgodna z rzeczywistym stanem rzeczy, zarówno z subiektywnego, jak i z obiektywnego punktu widzenia. Musi zatem istnieć fakt wskazujący na to, że przestępstwo zaistniało, co więcej, fakt ten musi nadto wzbudzić u sprawcy przekonanie, że przestępstwo istotnie zostało popełnione. Wiarygodność w takim ujęciu nie oznacza, że wiadomość musi być prawdziwa, ale też nie może być gołosłowna. Wiarygodność informacji o przestępstwie nie wymaga bowiem stuprocentowej pewności, a jedynie takiego jej uprawdopodobnienia, by u każdego człowieka rozsądnie oceniającego fakty, powinna wywołać podejrzenie co do zaistnienia przestępstwa (Marek, 2010, s. 526). Pojęcie „prawdziwej wiadomości” nie jest tożsame z pojęciem „wiarygodnej wiadomości”, dlatego nie istnieje obowiązek badania jej zgodności z prawdą (Sobczak, 1995, s. 18). Osoba zobowiązana do zawiadomienia organu powołanego do ścigania przestępstw nie ma obowiązku sprawdzania faktów potwierdzających podejrzenie co do zaistnienia przestępstwa, jak również nie ponosi odpowiedzialności w przypadku, kiedy okaże się, że przestępstwo nie zostało popełnione, choć okoliczności na to wskazywały (Marek, 2010, s. 527). A zatem, wiadomość o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu czynu zabronionego, o którym mowa w treści art. 240 § 1 kk, nie musi być prawdziwa, chociaż musi być wiarygodna.

Obowiązek denuncjacji powinien być zrealizowany niezwłocznie, czyli natychmiast, bez zbędnej zwłoki, tak szybko, jak to tylko możliwe. „Niezwłocznie – oznacza od razu po powzięciu wiadomości, oczywiście z wyłączeniem wypadków, gdy odsunięcie wykonania obowiązku było wynikiem jakiejś nieuzasadnionej kolizji interesów” (Szewczyk, 2013, s. 1277). Jakakolwiek zwłoka wypełnia znamiona przestępstwa stypizowanego w art. 240 § 1 kk. W razie popełnienia czynu zabronionego to właśnie od szybkości podjęcia przez organy powołane do ścigania przestępstw stosownych działań, będących reakcją na otrzymane zawiadomienie, zależy ich skuteczność. Społeczna szkodliwość niezawiadomienia o czynie zabronionym wyszczególnionym w art. 240 § 1 kk polega nie tylko na

spowodowaniu zwłoki w ujęciu sprawcy, ale i na zmarnowaniu środków publicznych, a to z powodu zaangażowania nieustalonej liczby policjantów, wykorzystania sprzętu czy poniesienia wydatków gotówkowych na wykonanie czynności, których można było uniknąć i w efekcie – zbędnych⁷.

Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na to, że obowiązek denuncjatora winien być traktowany jako powinność poinformowania o konkretnym zdarzeniu, o którym organy ścigania jeszcze nie wiedzą, czyli jako nakaz zawiadomienia o zaistnieniu samego „faktu”, co powinno „uruchomić ściganie”, ewentualnie zapobiec dokonaniu czynu zabronionego. Natomiast nie można utożsamiać obowiązków denuncjatora z obowiązkiem świadka. Ten ostatni powinien zeznać wszystko, co mu wiadomo, niczego nie zatajając⁸.

Dostrzegając różnicę pomiędzy denuncjatorem a świadkiem, należy zwrócić uwagę, że prawodawca nie określa, jakie okoliczności należy podać w związku z zawiadomieniem i przez to nie przewiduje dla treści tego zawiadomienia żadnych wymagań, które ów zobowiązany, składając je, miałby respektować. „Rezygnacja z wyliczenia objętych obowiązkiem doniesienia okoliczności oznacza, że ze względu na wagę dóbr chronionych przez przepis art. 240 obowiązkiem zawiadomienia objęta jest każda okoliczność uzyskana w sposób wiarygodny, a o jej wadze lub przydatności decydować będzie organ powołany do ścigania, a nie osoba wiadomość tę posiadająca” (Szewczyk, 2013, s. 1275).

W moim przekonaniu wywiązanie się z obowiązku denuncjacji powinno uruchomić ściganie karne sprawcy czynu zabronionego, o którym mowa w art. 240 § 1 kk, ewentualnie zapobiec jego dokonaniu. W związku z tym, nie można ograniczać wywiązania się z obowiązku denuncjacji wyłącznie do zawiadomienia o zaistnieniu samego „faktu”, ale należy potraktować go szerzej, i z uwagi na gwarancyjny charakter art. 240 kk, rozciągnąć go także na wszystkie inne okoliczności znane zawiadamiającemu.

Za niedopuszczalne należy także uznać zawiadomienie organu powołanego do ścigania przestępstw o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu czynu zabronionego tylko co do niektórych okoliczności znanych zawi-

⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 7 maja 2009 r., II AKa 65/09, KZS 2009, nr 9, poz. 41.

⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 12 października 2006 r., IV KK 247/06, OSNwSK 2006, nr 1, poz. 1961.

damiającemu, zatajenie ich w przypadku pozostałych, pozostawiając zadanie ich ustalenia organom ścigania. Trudno uznać za wywiązanie się z obowiązku denuncjacji ograniczenie się wyłącznie do poinformowania o fakcie karalnego przygotowania albo usiłowania lub dokonania czynu zabronionego wskazanego w treści art. 240 § 1 kk, bez wskazania osoby sprawcy, chociaż ten jest znany zawiadamiającemu. Z uwagi na wyjątkowy charakter czynów wyszczególnionych w art. 240 § 1 kk i obowiązek państwa związany z zagwarantowaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegnięciem marnotrawienia sił i środków publicznych na wykonywanie czynności mających doprowadzić do ustalenia tego, czego zawiadamiający nie dopowiedział lub zataił, nie można uznać, że zawiadamiający należycie wywiązał się z ciążącego na nim obowiązku, o którym mowa.

W tym kontekście trudno zgodzić się z przywołanym poglądem Sądu Najwyższego, który stwierdził, że „nie można utożsamiać obowiązków denuncjatora z obowiązkiem świadka. Ten ostatni wszak powinien zeznać wszystko, co mu wiadomo, niczego nie zatajając. Te obowiązki świadka są powszechnie uświadomione. Stąd też, w sytuacji, gdy zobowiązany do denuncjacji w myśl art. 240 § 1 kk, mimo posiadania szerszych informacji o objętym nią przestępstwie, zatai je, powiadamiając jedynie uprawnione organy o samym fakcie jego nastąpienia, to przecież tę całą posiadaną o nim wiedzę będzie już musiał przekazać im w toku przesłuchania w charakterze świadka. Gdy tego nie uczyni, wówczas narazi się, stosownie do wskazań art. 233 § 1 kpk, na odpowiedzialność karną za złożenie fałszywych zeznań”.

Sąd Najwyższy obowiązek denuncjacji ogranicza wyłącznie do poinformowania o fakcie karalnego przygotowania albo usiłowania lub dokonania czynu zabronionego, w wyniku czego odsuwa w czasie możliwość ustalenia wszystkich okoliczności popełnienia przestępstwa albo podjęcia skutecznych działań w celu zapobieżenia mu. W związku z tym, jako postulat *de lege ferenda*, należałoby albo doprecyzować przepis art. 240 § 1 kk poprzez nałożenie na prawodawcę obowiązku wskazania danych i informacji, które przyczynią się do ustalenia sprawcy czynu zabronionego oraz zapobiegną jego dokonaniu lub powtórzeniu, albo przynajmniej wskazania ogólnej dyrektywy interpretacyjnej, która rozwiałyby wątpliwości związane z rozumieniem pojęcia zawiadomienia o przestępstwie.

Nie sposób jednak nie dostrzec w doktrynie odmiennych stanowisk i prezentowanych poglądów co do zakresu obowiązku denuncjacji, o którym mowa w art. 240 § 1 kk, które ograniczają go wyłącznie do podania informacji o fakcie karalnego przygotowania albo usiłowania lub dokonania wskazanych w nim czynów zabronionych. Według B. Kunickiej-Michalskiej, interpretując ten przepis nie można wymagać od obywatela więcej niż wymaga od nich sam ustawodawca (...), z art. 240 § 1 kk bowiem wynika, że wystarczy ogólna informacja o karalnym przygotowaniu, usiłowaniu lub dokonaniu wskazanych w tym przepisie czynów zabronionych, bez podania szczegółowych danych” (Kunicka-Michalska, 2005, s. 229). Podobnie uważa L. Wilk, według którego, żeby wymagać od zgłaszającego zawiadomienie czegoś więcej, przepis art. 240 § 1 kk musiałby być inaczej sformułowany; zakres obowiązku denuncjacji nie może być interpretowany rozszerzająco, nie można bowiem żądać od niego swoistej „nadgorliwości” w sytuacji, gdy przepis do tego bynajmniej nie uprawnia (Wilk, 1999, s. 35).

Należy zauważyć, że prawodawca nie określa ani sposobu wywiązania się z obowiązku denuncjacji, ani sposobu zawiadomienia. W związku z tym każdy skuteczny sposób zawiadomienia organów powołanych do ścigania przestępstw należy uznać za zadośćuczynienie temu obowiązkowi. Wobec tego należy przyjąć, że także i anonimowe zawiadomienie czyni zadość obowiązkowi wynikającemu z art. 240 § 1 kk (Szewczyk, 2013, s. 1275). Zawiadomienie może być zatem złożone do jakiegokolwiek organu powołanego do ścigania przestępstw i nie wymaga zachowania jakiejś szczególnej formy, co oznacza, że może być złożone ustnie, pisemnie, telefoniczne, e-mailem czy nawet SMS-em. Nie jest nawet konieczne, aby adresatem zawiadomienia był dokładnie ten organ, który przedmiotowo zajmuje się daną problematyką.

Niewywiązanie się z obowiązku denuncjacji jest przestępstwem formalnym zaniechania, które może zostać popełnione tylko z winy umyślnej. Rozbieżności dotyczą postaci zamiaru; jedni uważają, że przestępstwo niewywiązania się z obowiązku denuncjacji może być popełnione jedynie z zamiarem bezpośrednim (Kunicka-Michalska, 2005, s. 236; Gardocki, 2010, s. 300), inni natomiast dopuszczają zamiar bezpośredni i ewentualny (Marek, 2010, s. 527; Szewczyk, 2013, s. 1273). Sprzeniewierzenie się obowiązkowi denuncjacji zagrożone jest karą pozbawienia wolności do 3 lat. Przestępstwo zaniechania denuncjacji ścigane jest z oskarżenia publicznego (z urzędu).

Przestępność zaniechania wypełnienia obowiązku denuncjacji i w konsekwencji niezawiadomienia o popełnieniu czynu zabronionego, o którym mowa w treści art. 240 § 1 kk, jest wyłączone w dwóch przypadkach. Zgodnie z art. 240 § 2 kk nie popełnia przestępstwa określonego w § 1, po pierwsze ten, kto zaniechał zawiadomienia, mając dostateczną podstawę do przypuszczenia, że organ powołany do ścigania przestępstw wie o przygotowywanym, usiłowanym lub dokonanym czynie zabronionym; po drugie, nie popełnia przestępstwa również ten, kto zapobiegł popełnieniu przygotowywanego lub usiłowanego czynu zabronionego określonego w art. 240 § 1 kk.

W ramach pierwszej ze wskazanych okoliczności przekonanie uchylającego się od zawiadomienia musi być oceniane stosownie do kryteriów obiektywnych, nie wystarczy powoływanie się na subiektywne, niczym nie poparte przekonanie, nieznajdujące oparcia w jakichkolwiek racjonalnych argumentach czy okolicznościach faktycznych. Przestępność zaniechania wypełnienia obowiązku denuncjacji jest wyłączona, kiedy czyn zabroniony, o którym mowa w treści art. 240 § 1 kk, został popełniony w miejscu publicznym i w obecności wielu osób, zaobserwowanie obecności funkcjonariuszy organu ścigania w czasie i miejscu podejrzanego zdarzenia, uzyskanie od innej osoby wiarygodnej informacji, że Policja prowadzi już czynności dochodzeniowe w sprawie itd. (Marek, 2010, s. 527).

Drugą okolicznością wyłączającą przestępność zaniechania obowiązku denuncjacji jest zapobiegnięcie przygotowywanemu lub usiłowanemu czynowi zabronionemu samodzielnie, namawiając bezpośrednio albo za pośrednictwem innej osoby lub osób sprawcę lub sprawców do wycofania się. Celem wyłączenia przestępności czynu jest wyeliminowanie przekazywania organom ścigania zbędnych i zakłócających normalny tok ich pracy wiadomości, które – według przekonania ewentualnego sprawcy – organy te już posiadają. Z racji tego, że głównym celem prawa karnego jest ochrona dobra prawnego, w razie jego naruszenia – czemu zapobiegła osoba zobowiązana do zawiadomienia organów ścigania – ustawodawca znosi również przestępność niewypełnienia przez nią obowiązku z art. 240 § 1 kk (Szewczyk, 2013, s. 1278).

Z kolei przepis art. 240 § 3 kk przewiduje uchylenie karalności (nie przestępności, jak w § 2) w przypadku, gdy uchylenie się od obowiązku zawiadomienia o przestępstwie zostało spowodowane obawą przed odpowiedzialnością karną

grożącą samemu uchylającemu się lub jego najbliższemu⁹. Mamy tu zatem do czynienia z okolicznością zmniejszającą winę w tak dużym stopniu, że ustawodawca zrezygnował z ukarania sprawcy (Kunicka-Michalska, 2005, s. 157). Bezkarność wynika z zasady *nemo se ipsum accusare tenetur*, w myśl której nie można od nikogo wymagać samooskarżenia ani dostarczania dowodów przeciwko samemu sobie lub osobom najbliższym. „Przepis art. 240 § 3 kk nie dotyczy sprawców przestępstwa pierwotnego (...), ponieważ na nich nie ciąży obowiązek denuncjacji. Dotyczy zatem tych, którzy donosząc o czynach zabronionych innych osób – niezależnie od ich formy stadialnej – wskazanych w § 1 art. 240 kk (...) mogliby przy tej sposobności zdradzić się z popełnieniem jakiegokolwiek innego – własnego przestępstwa”¹⁰. Inaczej mówiąc, przepis art. 240 § 3 kk penalizuje zachowania osób, które w żaden sposób nie uczestniczyły w popełnieniu czynu zabronionego wskazanego w treści art. 240 § 1 kk, a mają wiarygodną wiadomość o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu jednego z nich i nie zawiadamiają o tym, i to niezwłocznie, organu powołanego do ścigania przestępstw.

Obok prawnego obowiązku denuncjacji określonego w art. 240 kk istnieje również społeczny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie, określony w art. 304 § 1 kpk, zgodnie z którym: „Każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub policję (...)”. Przepis konstruujący społeczny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie ogranicza się do przestępstwa ściganego z urzędu, w dodatku innego niż te, które zostały enumeratywnie wskazane w treści art. 240 § 1 kk. Społeczny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie nie obejmuje przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego lub na wniosek, co wynika z ustawowego założenia pierwszeństwa woli osoby pokrzywdzonej w ściganiu tego rodzaju przestępstw. Jeżeli zatem ściganie tych przestępstw zależne jest od woli pokrzywdzonego, to dopóki nie zainicjuje on ścigania karnego, brak jest podstaw do ingerencji organu ścigania w tych sprawach. Przepis art. 304 § 1 kk

⁹ Ustawowa definicja osoby najbliższej zawarta jest w art. 115 § 11 kk, zgodnie z którym „Osobą najbliższą jest małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu”.

¹⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 20 stycznia 2005r., II AKa 345/04, OSAB 2005, z. 3, poz. 43.

stanowi klasyczne *lex imperfecta*; z uwagi na to, że obowiązek denuncjacji ma charakter społeczny, niewywiązanie się z niego nie jest zagrożone żadną sankcją prawną i tym samym nie spowoduje żadnych negatywnych konsekwencji, podlega jedynie ocenie w sferze moralnej.

Stosownie do art. 304 § 2 kpk „Instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa”. W zakresie przestępstw wymienionych w art. 240 § 1 kk obowiązek, o którym mowa w art. 304 § 2 kpk pokrywa się zatem z obowiązkiem denuncjacji. Niewykonanie nakazu przewidzianego w art. 304 § 2 kpk może stanowić przestępstwo przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków stypizowane w art. 231 § 1 lub § 2 kk wówczas, gdy funkcjonariusz publiczny zobowiązany na podstawie tego przepisu do denuncjacji nie zawiadamia o przestępstwie ściganym z urzędu, pomimo świadomości tego, że je popełniono oraz, gdy sam ma świadomość tego, że przekracza uprawnienia lub nie dopełnia obowiązków, i przez to działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego¹¹.

Charakter prawny tajemnicy dziennikarskiej

Skoro zatem przestępstwo niezawiadomienia o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu czynu zabronionego określonego w art. 240 § 1 kk ma charakter ogólnosprawczy i może zostać popełnione przez każdego, kto posiada w tym przedmiocie wiarygodną wiadomość, to bez wątpienia obowiązek denuncjacji spoczywa także na dziennikarzach, którzy z racji na charakter wykonywanej pracy nierzadko wchodzą w posiadanie informacji o różnym z punktu widzenia interesu publicznego znaczeniu. Dziennikarze to osoby zajmujące się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych, pozostające w stosunku pracy z redakcją albo zajmujące się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji (art. 7 ust. 2 pkt 5 Ustawy z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo prasowe, Dz.U. z 2013 r. poz. 771; dalej: prawa pra-

¹¹ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 12 lutego 2008 r., WA 1/08, OSNKW 2008, nr 4, poz. 31.

sowego). W tym przypadku pojawia się jednak problem ochrony tajemnicy dziennikarskiej, i w związku z tym należałoby rozważyć, czy wywiązanie się z obowiązku denuncjacji stanowi jednocześnie sprzeniewierzenie się obowiązkowi lojalności wobec osób, które obdarzyły dziennikarzy zaufaniem i przekazały im wiadomości, pod warunkiem utrzymania ich w poufności.

„Celem instytucji tajemnicy dziennikarskiej jest ochrona relacji zaufania łączącej dziennikarzy i ich informatorów, co, w konsekwencji, ma zapewnić dopływ informacji do mediów” (Zaremba, 2007, s. 36), dzięki czemu te skutecznie będą mogły wypełniać zadania określone w art. 1 prawa prasowego. Obowiązek zachowania tajemnicy jest ściśle związany z istotą zawodu dziennikarza jako zawodu zaufania publicznego; tajemnica warunkuje prawidłowe wykonywanie tego zawodu, ochronę dóbr osobistych i majątkowych informatora oraz chroni jego tożsamość. Ludzie, przychodząc do dziennikarza i dzieląc się z nim posiadanymi wiadomościami, muszą mieć pewność, że dochowa on tajemnicy (Lis, 2012, s. 369). Stąd „dziennikarz będzie dążył do zatajenia źródeł uzyskanych informacji z co najmniej dwóch powodów: po pierwsze, ze względów etyki dziennikarskiej, a więc przez wzgląd na pewne moralne zobowiązania wobec informatora, któremu zapewnił anonimowość; po drugie, ujawnienie informatora zamknie mu drogę do dalszej informacji, a tym samym ograniczy w znacznym stopniu jego działalność” (Szewczyk, 1973, s. 30). Działalność zawodowa dziennikarzy w zbieraniu materiałów prasowych opiera się bowiem w dużej mierze na zaufaniu, nieprzestrzeganie zasady poufności (utrzymania w tajemnicy) źródła informacji nie doprowadzi do powstania relacji wzajemnego zaufania i w konsekwencji spowoduje ograniczenie docierających do nich informacji.

U podstaw prawnej ochrony tajemnicy dziennikarskiej leży przede wszystkim wzgląd na ochronę interesów wszelkiego rodzaju informatorów. „W grę mogą wchodzić interesy różnego rodzaju: od ochrony własnej osoby przed ujawnieniem, że to ona właśnie przekazała prasie określone wiadomości, a więc jest to ochrona przed ostracyzmem środowiska zawodowego czy koleżeńskie albo negatywną reakcją innych zainteresowanych osób (na przykład pracodawcy), po niechęć do ewentualnego kontaktu z organami wymiaru sprawiedliwości” (Nowińska, 2007, s. 127). Dobrem chronionym w pierwszej kolejności jest interes autorów, informatorów i osób trzecich, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1–2 prawa prasowego, ze względu na ochronę dóbr osobistych, poczucie bezpie-

czeństwa, a niekiedy także i zapewnienie bezkarności. W ten sposób realizują oni przysługującą każdemu wolność wypowiedzania się i uczestniczenia w życiu publicznym, ale bez manifestowania swojej tożsamości.

Tajemnica dziennikarska obciąża zarówno szeregowych dziennikarzy, jak i redaktorów, w tym redaktora naczelnego, na identycznych zasadach. Nie ma znaczenia, czy uzyskali oni dostęp do danych poufnych z racji własnej pracy autorskiej, czy jako członkowie redakcji; bez znaczenia jest, czy byli uprawnieni do dowiedzenia się o tajnych kwestiach, czy nie¹².

Ochronie tajemnicy dziennikarskiej służą także stosowne postanowienia Kodeksu postępowania karnego. Prócz ogólnej regulacji art. 180 § 1 kpk przewidującej prawo odmowy zeznań w charakterze świadka osób zobowiązanych do zachowania tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji co do okoliczności objętych tajemnicą, chyba że z obowiązku przestrzegania tajemnicy zwolni je sąd lub prokurator. Przepis § 2 art. 180 kpk wprowadził szczególną regulację dotyczącą tajemnic: notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarskiej, dziennikarskiej i statystycznej. Usytuowanie przepisów dotyczących ochrony tajemnicy dziennikarskiej obok tajemnic zawodowych związanych z innymi zawodami zaufania publicznego wskazuje na rangę przypisywaną przez prawodawcę tajemnicy dziennikarskiej. Osoby objęte obowiązkiem zachowania tychże tajemnic mogą zostać przesłuchane jedynie wówczas, gdy zostaną spełnione trzy przesłanki, do których zalicza się: niezbędność uzyskania dowodów z przesłuchania świadków na okoliczności objęte wskazanymi w przepisie tajemnicami zawodowymi, dobro wymiaru sprawiedliwości (literalnie według brzmienia przepisu: „gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości”, przez co należy rozumieć przede wszystkim obowiązek ustalenia prawdy materialnej – art. 2 § 2 kpk) oraz niemożliwość uzyskania odpowiedniej informacji (ustalenia okoliczności) za pomocą innego dowodu. Zwłaszcza ostatnia przesłanka wskazana w przepisie ma przeciwdziałać oportunistom organów ścigania, które, nie dokonując odpowiednich czynności procesowych, mogłyby być nazbyt skore do sięgania po instytucję uchylenia tajemnicy zawodowej. Przepis powyższy

¹² Zob. uchwała Sądu Najwyższego z 19 stycznia 1995 r., I KZP 15/94, OSNKW 1995, nr 1–2, poz. 1.

pełni zatem funkcję dyscyplinującą wobec organów ścigania, a zwłaszcza prokuratury, do niej bowiem należy – już na etapie postępowania przygotowawczego – sformułowanie odpowiedniego wniosku do sądu w sprawie zezwolenia na przesłuchanie osoby zobowiązanej do zachowania tajemnicy zawodowej. Na prokuratorze ciąży więc wykazanie zarówno tego, w jaki sposób zwolnienie z obowiązku zachowania tajemnicy przysłużyłoby się dobru wymiaru sprawiedliwości, jak też wykazanie wobec sądu, że niemożliwe było uzyskanie pożądaných informacji w inny sposób. *Ratio legis* przyjętego rozwiązania sprowadza się do tego, aby przy najcięższych przestępstwach uzyskać ze strony dziennikarza pełną informację odnośnie karalnego przygotowania albo usiłowania lub dokonania jednego z czynów zabronionych wskazanych w treści art. 240 § 1 kk, oczywiście po spełnieniu wymogów ujętych w art. 180 § 2 kpk (Sobczak, 2008, s. 636).

O zezwoleniu na przesłuchanie osoby zobowiązanej do zachowania tajemnicy decyduje wyłącznie sąd, na postanowienie którego stronom oraz osobom, których postanowienie dotyczy (a więc także dziennikarzowi, który ma wystąpić w procesie w charakterze świadka) przysługuje zażalenie. Przesłuchanie dziennikarza zwolnionego z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej następuje na rozprawie z wyłączeniem jawności, zaś protokoły przesłuchań, inne dokumenty oraz przedmioty związane z obowiązkiem zachowania tajemnicy dziennikarskiej przechowuje się w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, który ma zabezpieczyć je przed ich nieuprawnionym ujawnieniem osobom nieuprawnionym (art. 181 kpk)¹³.

Jednakże nawet pomimo wydania przez sąd odpowiedniego postanowienia, art. 180 § 3 kpk wprowadza ograniczenia co do informacji objętych tajemnicą, których dotyczyć może zwolnienie. Zgodnie z jego treścią zwolnienie nie może dotyczyć: danych umożliwiających identyfikację autora materiału prasowego, listu do redakcji, innego materiału prasowego, czy też identyfikację osób udzie-

¹³ Zob. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 20 lutego 2012 r. w sprawie sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania w tajemnicy informacji niejawných albo zachowania tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji, Dz.U. 2012, poz. 219.

lających informacji opublikowanych lub przekazanych do opublikowania, jeżeli osoby te zastrzegły nieujawnianie powyższych danych.

Przepisem szczególnym modyfikującym ogólne postanowienia dotyczące ochrony tajemnicy zawodowej dziennikarza jest art. 16 ust. 1 prawa prasowego, zgodnie z którym „Dziennikarz jest zwolniony od zachowania tajemnicy zawodowej, o której mowa w art. 15 ust. 2, w razie gdy informacja, materiał prasowy, list do redakcji lub inny materiał o tym charakterze dotyczy przestępstwa określonego w art. 254 kodeksu karnego [zastąpionym po wejściu w życie Kodeksu karnego z 1997 r. art. 240 § 1 – W.L.] albo autor lub osoba przekazująca taki materiał wyłącznie do wiadomości dziennikarza wyrazi zgodę na ujawnienie jej nazwiska lub tego materiału”. Wypada zauważyć, że przy okazji kolejnych nowelizacji prawodawca nie zadbał o to, aby wprowadzając stosowną korektę, zastąpić w treści art. 16 ust. 1 prawa prasowego cyfry 254 cyframi 240 – dostosowując w ten sposób treść art. 16 ust. 1 prawa prasowego (w którym odniesiono się do art. 254 kk z 1969 r. kryminalizującego odpowiedzialność za niedoniesienie o przestępstwie) do obecnie obowiązującego Kodeksu karnego, w którym przestępstwo niedoniesienia o czynie zabronionym znalazło swoje miejsce w treści art. 240 (Sobczak, 2008, s. 658). Z treści art. 16 prawa prasowego wynika, że dziennikarz, który powziął wiarygodną wiadomość o przestępstwie wskazanym w art. 240 § 1 kk jest zobowiązany niezwłocznie zawiadomić o tym organ powołany do ścigania przestępstw, a następnie złożyć zeznania co do okoliczności tego przestępstwa. Oznacza to, że w tym zakresie materiały i informacje już z mocy samego prawa nie są objęte zawodową tajemnicą dziennikarza. Ujmując to inaczej – o tajemnicy zawodowej dziennikarza można mówić wówczas, gdy nie dotyczy ona okoliczności wymienionych w art. 16 prawa prasowego. Okoliczności te określa art. 240 kk. Dziennikarz, podobnie jak każda inna osoba posiadająca wiedzę o tych okolicznościach, jest obowiązany do niezwłocznego zawiadomienia organu powołanego do ścigania przestępstw. Nie może więc w tym zakresie być w ogóle mowy o prawie odmowy zeznań czy o zwolnieniu z obowiązku zachowania tajemnicy dziennikarskiej¹⁴. W takiej sytuacji tajemnica dziennikarska nie obowiązuje, a przepisu art. 180 § 3 kpk zakazującego zwal-

¹⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z 19 stycznia 1995 r., I KZP 15/94, OSNKW 1995, nr 1–2, poz. 1.

niania dziennikarza z obowiązku zachowania tajemnicy nie stosuje się z mocy § 4 art. 180 kpk, w myśl którego przepisu § 3 nie stosuje się jednak, jeżeli informacja dotyczy przestępstwa, o którym mowa w art. 240 § 1 kk.

Wynika z tego, że w tych szczególnych przypadkach wskazanych w art. 240 § 1 kpk dziennikarz ma nie tylko prawo, ale i obowiązek powiadomić organy powołane do ścigania przestępstw o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu jednego z czynów zabronionych określonych w jego treści, a za brak takiego powiadomienia poniesie odpowiedzialność karną. W kontekście przyjętych rozwiązań dziennikarz jest zobowiązany nie tylko do poinformowania o samym fakcie karalnego przygotowania albo usiłowania lub dokonania jednego z czynów zabronionych wyszczególnionych w treści art. 240 § 1 kk, ale także do ujawnienia osoby będącej źródłem informacji o jednym z tych czynów, oczywiście tylko wówczas, kiedy jest ona sprawcą, współsprawcą lub w jakikolwiek inny sposób jest z nim związana.

Zawiadomienie o przestępstwie nie oznacza zatem naruszenia tajemnicy dziennikarskiej, ponieważ ta, w odniesieniu do czynów zabronionych wymienionych w art. 240 § 1 kk w ogóle nie powstaje, z mocy prawa – a nie na mocy zezwolenia sądu – zostaje wyłączona. W odniesieniu do wiarygodnych wiadomości dotyczących czynów zabronionych z art. 240 § 1 kk chodzi o obszar wyjęty spod ochrony prawnej w ramach instytucji tajemnicy dziennikarskiej. Wynika to z przekonania prawodawcy, że dobra objęte ochroną, o których mowa w treści wskazanego przepisu, są znacznie ważniejsze niż swoboda wypowiedzi, wolność prasy czy ochrona tajemnicy dziennikarskiej.

W ten sposób prawodawca ustanawia kompromis między potrzebami wymiaru sprawiedliwości a interesami dziennikarza, wyłączając z zakresu tajemnicy dziennikarskiej najcięższe przestępstwa skierowane przeciwko państwu oraz życiu i zdrowiu człowieka. „Bezsporne wydaje się, iż ustawodawca w płaszczyźnie aksjologicznej, mając wybór między dobrem wymiaru sprawiedliwości a wartością, jaką jest wolność prasy, wybrał generalnie rzecz biorąc to ostatnie dobro, czyniąc jedynie wyjątek w odniesieniu do przestępstw, o których mowa w treści art. 240 § 1 kk. Ustawodawca wyraźnie uznał, że dobro wymiaru sprawiedliwości nie może w zakresie normowanym przez treść art. 180 § 3 kpk niweczyć dobrodziejstwa, jakim jest wolność środków spo-

łecznego przekazu, gwarantowana treścią art. 14 Konstytucji RP, będąca elementarnym warunkiem prawa do informacji”¹⁵.

Zwolnienie z tajemnicy dziennikarskiej dotyczy również innych osób zatrudnionych w redakcjach, wydawnictwach prasowych i innych prasowych jednostkach organizacyjnych (art. 16 ust. 2 prawa prasowego), a także redaktora naczelnego, który powinien być w niezbędnych granicach poinformowany o sprawach związanych z tajemnicą zawodową dziennikarza (art. 16 ust. 3 prawa prasowego).

Podsumowanie

Podsumowując, należy podkreślić, że art. 240 kk, z którego wynika obowiązek denuncjacji, w trosce o dobro wspólne, jakim zgodnie z art. 1 Konstytucji RP¹⁶, jest Rzeczpospolita Polska. „Z traktowania RP jako dobra wspólnego wszystkich obywateli wynika uznanie konieczności wypełniania obowiązków ustalonych w normach prawnych, jeśli służą one temu dobru i pod warunkiem, że dany system prawny można uznać za sprawiedliwy (...)” (Banaszak, 2012, s. 16–17). Owa troska, wyrażająca się w wywiązywaniu się z nałożonych obowiązków, stanowi formę współuczestnictwa i współodpowiedzialności za losy społeczeństwa i państwa. Tylko wolne od strachu społeczeństwo, żyjące w państwie prawa, jest w stanie zagwarantować sobie pomyślny rozwój i osiągnięcie wspólnych celów. Integralną częścią tego społeczeństwa są dziennikarze, których zadaniem jest służba społeczeństwu i państwu. Wywiązując się z tych zadań, dziennikarze mają obowiązek działania zgodnie z etyką zawodową i zasadami współżycia społecznego, w granicach określonych przepisami prawa (art. 10 ust. 1 prawa prasowego). Jest to obowiązek, który swoim zakresem obejmuje cały system prawny. Prawo ma zawsze pierwszorzędne znaczenie i wyznacza zakres uprawnień i obowiązków dziennikarzy. Taką hierarchię określa prawodawca, zobowiązując dziennikarza do działania zgodnego z etyką zawodową i zasadami współżycia społecznego, z tym, że działanie to musi zawsze mieścić się w granicach określonych przez prawo. Tym samym dziennikarze, tak jak wszyscy pozostali, zobowiązani są do wywiązywania się z obowiązków wobec społeczeństwa

¹⁵ Uchwała Sądu Najwyższego z 22 listopada 2002 r., I KZP 26/02, OSNKW 2003, nr 1, poz. 6.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

i państwa, w tym zawiadamiania organów powołanych do ścigania przestępstw o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu czynu zabronionego, o którym mowa w art. 240 § 1 kk. Realizacja obowiązku denuncjacji nie pozostaje w kolizji z ochroną tajemnicy zawodowej, do zachowania której dziennikarz jest zobowiązany z uwagi na treść art. 15 ust. 2 prawa prasowego. Tajemnica zawodowa dziennikarza nie zwalnia go z obowiązku określonego w art. 240 § 1 kk z tego powodu, że art. 16 ust. 1 prawa prasowego wyraźnie wskazuje, że jest on zwolniony od zachowania tajemnicy zawodowej w przypadku, gdy powziął informację, która dotyczy przestępstwa określonego w art. 240 § 1 kk. Przyjęte rozwiązanie ma swoje aksjologiczne uzasadnienie w art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Stosownie do jego treści prawo nie może chronić bezprawia, bo wtedy samo staje się bezprawiem.

Akty normatywne

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

Ustawa z 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, Dz.U. 1984, nr 5, poz. 24 ze zm.

Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553 ze zm.

Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. 1997, nr 89, poz. 555 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 20 lutego 2012 r. w sprawie sposobu postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania w tajemnicy informacji niejawnych albo zachowania tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji, Dz.U. 2012, poz. 219.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z 12 października 2006 r., IV kk 247/06, OSNwSK 2006, nr 1, poz. 1961.

Wyrok Sądu Najwyższego z 12 lutego 2008 r., WA 1/08, OSNKW 2008, nr 4, poz. 31.

Uchwała Sądu Najwyższego z 19 stycznia 1995 r., I KZP 15/94, OSNK 1995, nr 1–2, poz. 1.

- Uchwała Sądu Najwyższego z 22 listopada 2002 r., I KZP 26/02, OSNKW 2003, nr 1, poz. 6.
 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 21 października 2004 r., II AKa 200/04, KZS 2004, nr 11, poz. 12.
 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 7 maja 2009 r., II AKa 65/09, KZS 2009, nr 9, poz. 41.
 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 20 stycznia 2005 r., II AKa 345/04, OSAB 2005, z. 3, poz. 43.

Literatura przedmiotu

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
 Komadowska A., *Zawiadomienie o przestępstwie jako przejaw społecznej potrzeby porządku i bezpieczeństwa publicznego*, [w:] J. Świtka, M. Juć, G. Gozdór, (red.), *Společno-moralna potrzeba bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Lublin 2007.
 Kunicka-Michalska B., [w:] A. Wąsek, (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, *Komentarz do art. 222–316*, Warszawa 2005.
 Kunicka-Michalska B., *Niedoniesienie o czynie zabronionym*, [w:] *Przestępstwa przeciwko ochronie informacji i wymiarowi sprawiedliwości. Rozdział XXX i XXXIII Kodeksu karnego. Komentarz*, Warszawa 2000.
 Lis W., *Komentarz do art. 15 prawa prasowego*, [w:] W. Lis, P. Wiśniewski, Z. Husak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2012.
 Marek A., *Komentarz do art. 240 kk*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010.
 Nowińska E., *Wolność wypowiedzi prasowej*, Warszawa 2007.
 Sobczak J., *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008.
 Sobczak J., *Tajemnica zawodowa dziennikarza*, [w:] J. Sobczak (red.), *Problemy organizacyjno-prawne prasy rolniczej*, Poznań 1995.
 Sobolewski Z., *Przestępstwo uchylania się od denuncjacji (wybrane zagadnienia)*, *Annales UMCS*, Lublin 1977, Sectio G, vol. XXIV.
 Szewczyk M., *Komentarz do art. 240 kk*, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, *Komentarz do art. 117–277 kk*, Warszawa 2013.
 Szewczyk M., *Tajemnica dziennikarza a ustawowy obowiązek doniesienia*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1973, nr 3.
 Wilk L., *Obowiązek denuncjacji w prawie karnym (art. 240 k.k.)*, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 1.
 Zaremba M., *Prawo prasowe. Ujęcie praktyczne*, Warszawa 2007.

Bezpieczeństwo stron procesowych a instytucje konsensualne w świetle unormowań międzynarodowych i krajowych

Security of parties in litigation and consensual institutions in the light of international and national regulations

Abstrakt

Artykuł poświęcony został problematyce ochrony uczestników postępowania karnego w świetle unormowań międzynarodowych i krajowych, ze szczególnym uwzględnieniem pozycji prawnej pokrzywdzonego. Przedmiotowa analiza dokonana została w odniesieniu do instytucji konsensualnych określonych w art. 23a, 335 w związku z art. 343 oraz art. 387 k.p.k. Omówione zostały także zmiany procedury karnej w tym przedmiocie, które weszły w życie z dniem 1 lipca 2015 roku.

Słowa kluczowe: pokrzywdzony, podejrzany, bezpieczeństwo, postępowanie karne, instytucje konsensualne.

Abstract

The aim of the following publication is the issue of the protection of participants in criminal proceedings in the light of national and international regulation – especially the legal position of the victim. This analysis is made with regard to the consensual institutions, with particular emphasis on art. 23a, 335, 343 and art. 387. The discussion is also addressed on changes in criminal procedure in this matter, which entered into force on 1 July 2015.

Keywords: victim, suspect, security, criminal law, consensual institutions.

Wstęp

Polska, przystępując do Organizacji Narodów Zjednoczonych, a następnie stając się członkiem Rady Europy oraz Unii Europejskiej, przyjęła na siebie szereg zobowiązań, w tym do przestrzegania wypracowanych przez te organizacje standardów. Początkowo wydawane dokumenty jedynie zachęcały do wprowadzania i stosowania alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów (ADR – *Alternative Dispute Resolution*), z czasem przybrały formę wiążących zaleceń. Promowanie nowego spojrzenia na system wymiaru sprawiedliwości spowodowane było dostrzeżeniem kryzysu tradycyjnego modelu opartego na karze pozbawienia wolności.

Pierwsze regulacje odnoszące się do analizowanych kwestii datowane są na lata 80. ubiegłego wieku. Stanowią je: *Deklaracja ONZ o podstawowych zasadach sprawiedliwości dla ofiar przestępstw i nadużyć władzy* z dnia 29 listopada 1985 roku (dalej: Deklaracja ONZ), (Deklaracja ONZ, 1993, s. 19 i n.), *Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(85)11 w sprawie pozycji ofiary w prawie i procesie karnym* z dnia 28 czerwca 1985 roku (Deklaracja ONZ, 1993, s. 23 i n.) oraz *Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(87)21 w sprawie pomocy dla ofiar przestępstw i zapobiegania wiktyimizacji* z dnia 17 września 1987 roku (Deklaracja ONZ, 1993, s. 31 i n.) (wiktyimizacji, tj. ponownego stania się ofiarą przestępstwa, kolejnego czynu zabronionego). W pkt 7 Deklaracji ONZ czytamy, że w przypadkach, w których jest to możliwe, powinny być wykorzystane nieformalne sposoby rozstrzygania sporów, włącznie z mediacją, arbitrażem i zwyczajowymi środkami wymierzania sprawiedliwości lub praktykami lokalnymi, w celu ułatwienia pojednania i uzyskania odszkodowania przez ofiary.

Ważki zapis zawarto także w pkt 8 Deklaracji ONZ, w którym wskazano, że sprawcy lub osoby trzecie odpowiedzialne za ich zachowanie powinny dokonać sprawiedliwego naprawienia szkody (zwrot własności, zapłata za poniesioną szkodę bądź utratę, zwrot kosztów poniesionych w rezultacie stania się ofiarą, świadczenie usług, przywrócenie praw) na rzecz ofiar, ich rodzin lub osób pozostających na ich utrzymaniu¹. Uzupełnieniem tego zalecenia jest

¹ Rządy powinny dokonać przeglądu regulacji prawnych i praktyk w celu uwzględnienia restrykcji jako alternatywnej sankcji karnej.

dyspozycja traktowania ofiar ze współczuciem i z uwzględnieniem ich godności (pkt 4 Deklaracji ONZ) oraz stworzenia wzmocnionych mechanizmów sądowych i administracyjnych w celu umożliwienia ofiarom otrzymania zadośćuczynienia na drodze postępowania formalnego i nieformalnego (pkt. 5 Deklaracji ONZ).

Z kolei wspomniana *Rekomendacja nr R(85)11* w pkt G16II zaleca, aby państwa członkowskie przeanalizowały możliwe korzyści programów mediacji i koncyliacji. Wskazuje ponadto na konieczność zapewnienia ofiarom należytej ochrony ich interesów, a także umożliwienia im aktywnego dochodzenia swoich praw we wszystkich stadiach postępowania karnego, zarówno na etapie czynności podejmowanych przez Policję, jak i w trakcie postępowania sądowego.

Także *Rekomendacja nr R(87)21* zachęca do wspierania eksperymentów (ogólnokrajowych lub lokalnych) w zakresie mediacji między sprawcami a ofiarami przestępstw (pkt 17).

Z innych instrumentów Rady Europy, które odnosiły się do stosowania alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów, a w konsekwencji tworzyły także podwaliny kolejnych zaleceń dotyczących spraw karnych wskazać można: *Rekomendację nr R(81)7* z 14 maja 1981 roku o środkach ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości („eliminowanie archaicznych procedur, które nie przynoszą pożytecznych rezultatów; Wach, 2005, s. 119), *Rekomendację nr R(86)12* z 16 września 1986 roku dotyczącą środków zapobiegających nadmiernemu obciążaniu sądów i ograniczających to obciążenie (tam, gdzie to jest właściwe, zachęca się do polubownego rozwiązywania sporów – albo w trybie pozasądowym, albo przed wszczęciem postępowania sądowego lub podczas jego trwania) oraz *Rekomendację nr R(87)20* o reakcji społecznej na przestępczość nieletnich (wspieranie rozwoju i praktyki procedur mediacyjnych).

Co prawda, zarówno Deklaracja ONZ, jak i rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy pozbawione są mocy wiążącej, niemniej jednak wskazują one pożądane kierunki rozwoju ustawodawstwa i praktyki państw członkowskich. Zawarte w nich postanowienia powinny być postrzegane przez państwa przynależące do poszczególnych organizacji jako źródło informacji i inspiracji przy rozwijaniu krajowych systemów mediacji w sprawach karnych.

Dokumenty Rady Europy

Wśród aktów prawnych Rady Europy traktujących o analizowanym temacie należy wskazać *Rekomendację nr R(87)18* dotyczącą uproszczenia wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, która już w preambule zaleca państwom członkowskim zrewidowanie ich ustawodawstwa w celu promowania pozasądowego rozstrzygania sporów, w szczególności w sprawach o drobne przestępstwa, a także zachęca do uproszczenia procedur sądowych. W pkt 11 wskazuje ponadto, że ofiara powinna być włączona w rokowania dotyczące zadośćuczynienia za szkody, jakie zostały jej wyrządzone. Na uwagę zasługuje także *Rekomendacja nr R(92)16 o europejskich zasadach dotyczących sankcji i środków stosowanych w społeczeństwie*², która w preambule nawołuje do nakładania na sprawcę zobowiązań alternatywnych dla kary pozbawienia wolności, pozostawiających przestępcę w społeczności. W podobnym tonie utrzymano zalecenia *Rekomendacji nr R(92)17* dotyczącej zgodności w orzekaniu, gdzie w pkt A6 wskazano, że w państwach członkowskich racjonalne uzasadnienie orzekania powinno być zgodne z nowoczesną i humanitarną polityką karną uwzględniającą w szczególności ograniczenie stosowania kary pozbawienia wolności między innymi przez korzystanie ze środków *diversion*³, takich jak: mediacja i zapewnienie odszkodowań dla ofiar. Wypada wspomnieć także o *Rekomendacji nr R(95)12 o zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych*, w preambule której przypomina się, że polityki karne, takie jak depenalizacja, dekryminalizacja, *diversion*, mediacja i upraszczanie procedury karnej, mogą przyczynić się do rozwiązania problemów w wymiarze sprawiedliwości, takich jak znaczne obciążenie oraz niedostatki budżetowe.

² Rekomendacja ta została doprecyzowana i uszczegółowiona *Rekomendacją Rec (2000)22 o usprawnieniu implementacji Europejskich Reguł dotyczących sankcji i środków alternatywnych*, przyjętą przez Komitet Ministrów w dniu 29 listopada 2000 r. podczas 731. spotkania zastępców ministrów. Dążenie do celu, jakim jest znalezienie alternatywy dla kary pozbawienia wolności, nie oznacza, że dozwolone jest stosowanie dowolnych sankcji lub środka i w dowolny sposób. Więcej zob.: Maria Ejchart, Krzysztof Kosowicz, *Rekomendacja Nr R (92) 16 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich Europejskie Reguły dotyczące sankcji i środków alternatywnych. Komentarz*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2011, nr 72–73, s. 353–359.

³ Pod pojęciem *diversion* rozumie się skierowanie sprawy na inną pozasądową drogę postępowania, w ramach której mają być stosowane nieizolacyjne sposoby reakcji wobec sprawcy przestępstwa (szkolenia, naprawienie szkód i inne formy kompensacji). Por. H. Kołakowska-Przełomiec, *Zapobieganie przestępczości: studium kryminologiczne*, Warszawa 1984, s. 69.

Wymienione rekomendacje zawierają ogólne zalecenia wdrożenia rozwiązań konsensualnych do porządku prawnego poszczególnych państw członkowskich, nie wskazują jednakże żadnych konkretnych regulacji w tej kwestii, nie określają także standardów minimalnych stosowania poszczególnych instytucji. Niedostatki owych rozwiązań prawnych dostrzegł także Komitet Ministrów Rady Europy, przyjmując w dniu 15 września 1999 roku *Rekomendację nr R(99)19 o mediacji w sprawach karnych* (Deklaracja ONZ, 1993, s. 90–119). Ten doniosły akt prawny stworzono w oparciu o następujące przesłanki: uzupełnienie albo stworzenie alternatywy w stosunku do tradycyjnego modelu procesu karnego; poszerzenie aktywnego, osobistego uczestniczenia w postępowaniu karnym ofiary i sprawcy; urzeczywistnienie prawa ofiary do porozumienia się z przestępcą i do uzyskania przeprosin oraz odszkodowania; reintegracja i rehabilitacja sprawcy oraz podniesienie świadomości w odniesieniu do znaczenia roli jednostki i społeczności w zapobieganiu przestępczości i rozwiązywaniu konfliktów.

Już w preambule *Rekomendacji nr R(99)19* podkreślono, że prowadzenie mediacji wymaga szczególnych umiejętności oraz odbycia profesjonalnego szkolenia. Dostrzeżono także potrzebę opracowania „kodeksów praktyki”, a więc swobodnych wytycznych dotyczących korzystania z mediacji w sprawach karnych, określających warunki przekazywania spraw do mediacji, regulujących procedurę mediacyjną oraz postępowanie ze sprawami po przeprowadzeniu mediacji.

W aneksie do *Rekomendacji nr R(99)19* zawarto ogólną definicję mediacji, którą następnie rozwinęto w komentarzu do załącznika, wskazując, że jest to proces, w którym ofierze i sprawcy umożliwia się aktywne i dobrowolne uczestniczenie w rozwiązywaniu problemów powstałych wskutek przestępstwa, przy pomocy bezstronnej osoby trzeciej lub mediatora (nie wykluczając uczestnictwa innych osób, fizycznych lub prawnych). Co ważne, *Rekomendacja nr R(99)19* stanowi zbiór fundamentalnych reguł, które powinny zostać wzięte pod uwagę, zarówno przy rozwijaniu istniejących modeli mediacji, jak i przy wprowadzaniu nowych.

Jej zapisy pozwalają także na określenie podstawowych zasad postępowania mediacyjnego, a mianowicie:

- 1) zasady dobrowolności (pkt 1, 10 i 11 aneksu *Rekomendacji nr R(99)19*);
- 2) zasady poufności (pkt 2 z zastrzeżeniem pkt 30 oraz pkt 29 aneksu *Rekomendacji nr R(99)19*);

- 3) zasady neutralności (pkt 26 aneksu *Rekomendacji nr R(99)19*);
- 4) zasady bezstronności (pkt 26 aneksu oraz pkt 23 Komentarza do aneksu *Rekomendacji nr R(99)19*).

Precyzując kwestię zasad ogólnych i podstaw prawnych mediacji, w komentarzu do aneksu podkreślono, że dobrowolne uczestnictwo stron w procesie mediacyjnym jest podstawowym warunkiem, który jednocześnie odróżnia mediację od tradycyjnego postępowania karnego i czyni strony „właścicielami ich sprawy” (w pkt 11 aneksu do Rekomendacji zawarto dyspozycję, że ani ofiara, ani sprawca nie powinni być w nieuczciwy sposób nakłaniani do wyrażenia zgody na mediację).

Obowiązek wyjaśnienia wszystkich kwestii związanych z procedurą mediacyjną nałożony jest – co warto podkreślić – zarówno na organy wymiaru sprawiedliwości, jak i mediatora, przed mediacją i na jej początku. Zanim strony wyrażą zgodę na mediację, powinny być bowiem wyczerpująco poinformowane o swoich prawach, istocie postępowania i możliwych konsekwencjach swojej decyzji. Zalecenie to uszczegółowione jest ponadto w pkt 10 i 11 komentarza do aneksu, w których mówi się o prawie stron do wszechstronnego wyjaśnienia, jak ma być prowadzona procedura mediacyjna, przez kogo i do jakich konsekwencji w kategoriach decyzji prawno Karnych może ona doprowadzić w zależności od jej wyników (np. do zawarcia ugody, porozumienia częściowego lub niepowodzenia).

Co ciekawe, jako podmiot zobowiązany do informowania stron wskazano wyłącznie organ wymiaru sprawiedliwości, uściślając jednocześnie, że informacja przekazywana stronom musi być przedstawiona obiektywnie. Organy te muszą też zapewnić, aby żadna forma nielegalnego przymusu nie wywierała wpływu na wyrażenie zgody przez strony na mediację.

Dodatkowo wskazane jest, żeby organy procesowe, zarówno przed skierowaniem sprawy do mediacji, jak i po rokowaniach dokonały oceny kwestii interesu publicznego oraz realizacji praw i gwarancji procesowych stron. Troska o dobro jednostki dotyczy także czasu trwania procedury mediacyjnej. Pożądane byłoby zatem, aby organy procesowe zapewniły również kontrolowanie praktyki mediacyjnej.

W *Rekomendacji nr R(99)19* dookreślono także sytuacje, które eliminują sprawy z procedury mediacyjnej, a mianowicie:

- 1) ofiara albo sprawca nie jest w stanie zrozumieć istoty mediacji (niezdolność zrozumienia procesu mediacyjnego może być związana z wiekiem, opóźnieniem umysłowym lub upośledzeniem)⁴;
- 2) zasadnicze fakty nie zostały potwierdzone przez obie strony (pkt 14 komentarza do aneksu wskazuje, że jest niezbędne, aby ofiara i sprawca potwierdzili główne fakty w sprawie. Bez tego ogólnego warunku możliwość osiągnięcia ugody w trakcie mediacji jest ograniczona, o ile nie całkiem wyłączona. Nie jest konieczne przy tym, aby oskarżony ponadto przyznał się do winy. Wystarczy, że oskarżony przyjmuje pewną odpowiedzialność za to, co się wydarzyło. Podkreśla się ponadto, że uczestniczenie w mediacji nie może być wykorzystane na niekorzyść sprawcy. Potwierdzenie faktów, czy też nawet „wyznanie winy” nie może być wykorzystane jako dowód w postępowaniu karnym);
- 3) oczywiste dysproporcje w odniesieniu do takich czynników jak wiek, dojrzałość, właściwości intelektualne, a także stosunek zależności jednej ze stron od drugiej oraz domniemana lub wyraźna groźba przemocy (mediacja wymaga bowiem aktywnego udziału stron i zdolności do podejmowania w trakcie negocjacji decyzji w ich własnym interesie)⁵.

Obok wyżej wskazanych kluczowych dokumentów wydanych przez Radę Europy, do kwestii mediacji odnosi się także *Rekomendacja Komitetu Ministrów Rec.(2006)8 w sprawie pomocy dla ofiar przestępstw* z 14 czerwca 2006 r. (Deklaracja ONZ, 1993, s. 119–131)⁶. Rekomendacja ta w pkt 13., powołując się na standardy *Rekomendacji nr R(99)19*, podkreśla, że interesy ofiary powinny być w pełni i z rozwagą uwzględniane podczas podejmowania zarówno decyzji

⁴ Uszczegółowiające rozwiązania tej zasady wskazują, że dotyczy ona tzw. głównych stron. Tym samym, jeżeli sprawa dotyczy więcej niż dwóch stron, postępowanie może zostać skierowane do mediacji, nawet gdy jedna ze stron nie będzie rozumiała postępowania, o ile strona ta odgrywa pomniejszą rolę (zob. pkt 13 komentarza do aneksu *Rekomendacji nr R(99)19*).

⁵ W zaleceniach dostrzega się jednakże, że wiele dysproporcji co do sił i umiejętności może być korygowanych przez profesjonalnych mediatorów, którzy będą dążyć do przywrócenia równowagi na rzecz słabszych stron.

⁶ Analizowana rekomendacja zastąpiła *Rekomendację nr R(87)21* w sprawie pomocy dla ofiar i zapobiegania wiktymizacji. W komentarzu *Rekomendacji Rec.(2006)8* zawarto zalecenie, aby państwa członkowskie brały pod uwagę odpowiednie normy międzynarodowe i krajowe oraz praktyki, w szczególności *Rekomendację nr R(99)19*, *ECOSOC Rezolucję 2002/12* *Podstawowe zasady dotyczące stosowania sprawiedliwości naprawczej w sprawach karnych* oraz doświadczenia European Forum of Victim Services.

o mediacji, jak i w trakcie procesu mediacyjnego. Zatem należytej uwadze winny być poświęcone kwestie nie tylko potencjalnych korzyści, ale i potencjalnego ryzyka dla ofiary. Istotne dyrektywy zawarto także w pkt 13.3 *Rekomendacji Rec. (2006)8*, w którym zaleca się państwom członkowskim przyjęcie klarownych standardów służących interesom strony, obejmujących takie kwestie jak: wymóg wyrażenia przez strony wolnej zgody; wymóg poufności; bezpłatny dostęp; możliwość wycofania się na każdym etapie oraz wysokie kwalifikacje mediatorów.

Ponadto w myśl pkt 10.5–7 *Rekomendacji Rec. (2006)8* nakłania się państwa do rozwijania strategii identyfikowania i zwalczania powtórnej wiktymizacji. Podkreśla się także konieczność odpowiedniego przeszkolenia wszystkich osób pozostających w kontakcie z ofiarami w zakresie powtórnej wiktymizacji i metod redukowania takiego ryzyka.

Doceniając wagę *Rekomendacji nr R(99)19* i innych zaleceń Rady Europy, trzeba podkreślić, iż przyczyniły się one niewątpliwie do budowania wspólnego obszaru prawnego opierającego się na poszanowaniu praw człowieka oraz promowaniu praworządności. Wskazane dokumenty dostarczają bowiem wskazówek, narzędzi i instrumentów prawnych mających na celu ochronę nie tylko pokrzywdzonego przestępstwem, ale i osobę sprawcy.

Standardy unijne

Wzmocnienie istniejących środków krajowych oraz zapewnienie ofiarom przestępstw podstawowych praw, w tym dostępu do instrumentów sprawiedliwości naprawczej, stało się jednym z priorytetów działania Unii Europejskiej⁷. Tym samym państwa członkowskie Unii Europejskiej (zatem i Polska) zobowiąza-

⁷ Analiza przepisów Unii Europejskiej wskazuje, że problematyka standardów postępowania karnego od dłuższego czasu jest obiektem jej zainteresowania. Wydaje się jednak, że dotychczas to oskarżony i jego gwarancje procesowe wysuwały się na pierwszy plan, o czym świadczyć mogą chociażby takie regulacje, jak na przykład: *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym* czy też *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 roku w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym*. Wskazane regulacje pomijały bowiem całkowicie pozostałych uczestników postępowania karnego. Obecnie jednakże stworzenie dla ofiar przestępstw skutecznych mechanizmów ochrony i pomocy karnoprosesowej staje się wyrazistą tendencją w polityce karnej Unii Europejskiej. Więcej zob.: H. Paluszkievicz, *Nowe środki ochrony pokrzywdzonego w polskim prawie karnym procesowym na tle europejskiej polityki karnej*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” Rok LXXII, zeszyt 3/2010, s. 29 i n.

ne zostały – mocą *decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej z dnia 15 marca 2001 roku w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym nr 2001/220/WSiSW*⁸ – do wprowadzenia odpowiednich regulacji promujących mediację i inne alternatywne sposoby rozwiązywania sporów. Krytyczna ocena skuteczności postanowień zawartych w niniejszej decyzji spowodowała przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę *Dyrektywy nr 2012/29/UE ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw, która zastąpiła decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW*⁹. Dyrektywa ta – na mocy art. 27 – zobowiązuje państwa członkowskie do konkretnych działań na rzecz ofiar przestępstw, w szczególności w ramach tzw. systemu sprawiedliwości naprawczej. Co ważne, zobowiązanie wdrożenia dyrektywy do systemów prawnych poszczególnych państw członkowskich musi nastąpić do 16 listopada 2015 roku¹⁰.

W art. 2 ust. 1 lit. d *Dyrektywy nr 2012/29/UE* zawarto definicję sprawiedliwości naprawczej, określając ją jako „wszelkie procedury, dzięki którym ofiara oraz sprawca mają możliwość, pod warunkiem wyrażenia przez nich na to dobrowolnej zgody, czynnego udziału w rozwiązaniu kwestii będących wynikiem przestępstwa przy pomocy bezstronnej strony trzeciej”. W tym samym artykule podjęto się także wyjaśnienia pojęcia „ofiary”. Warto przyjrzeć się bliżej proponowanemu rozwiązaniu, gdyż w rozumieniu dyrektywy ofiarą jest nie tylko osoba fizyczna, która doznała szkody, w tym krzywdy fizycznej, psychicznej, moralnej lub emocjonalnej, albo która poniosła stratę majątkową, bezpośrednio spowodowaną przestępstwem; ale i członkowie rodziny osoby, której śmierć była bezpośrednim skutkiem przestępstwa, jeżeli doznali oni szkody w wyniku śmierci tej

⁸ Dz.U. UE L 82 z 22.03.2001, s. 1.

⁹ *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW* (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 57). W preambule wskazano, że celem niniejszej dyrektywy jest dokonanie przeglądu i uzupełnienie zasad określonych w decyzji ramowej 2001/220/WSiSW. W pkt 26 dodano ponadto, że przedmiotowa dyrektywa służy zmianie i rozszerzeniu przepisów decyzji ramowej 2001/220/WSiSW.

¹⁰ W myśl art. 249 (dawny art. 189) *Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty* (Dz.U. 2004.90.864/31) „Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest skierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże w całości adresatów, do których jest skierowana”.

osoby. Członkowie rodziny rozumiani są jako małżonkowie, osoby pozostające z ofiarą, w sposób trwały i ciągły, w bliskim pożyciu we wspólnym gospodarstwie domowym, krewni w linii prostej, rodzeństwo oraz osoby pozostające na utrzymaniu ofiary (art. 2 ust. 1 lit. b dyrektywy). Rozwiązanie to powoduje więc, iż w programach sprawiedliwości naprawczej mogą uczestniczyć nie tylko pokrzywdzeni (ofiary bezpośrednie), ale i ofiary pośrednie. Przy czym w art. 2 ust. 2 dyrektywy czytamy, że państwa członkowskie mogą ustanowić procedury ograniczające liczbę owych członków rodziny, z uwzględnieniem okoliczności indywidualnego przypadku; oraz algorytmy służące ustaleniu, którzy członkowie rodziny mają pierwszeństwo w odniesieniu do korzystania z określonych praw.

Mając na uwadze powyższe rozważania, zwrócić należy uwagę na fakt, że analizowany termin „ofiara” obejmuje wyłącznie osoby fizyczne, pozbawiając tym samym osoby prawne szczególnej międzynarodowej ochrony (Bieńkowska, 2013, s. 36; Bieńkowska, Mazowiecka, 2009, s. 71 i n.)¹¹. Przyczyn takiego rozwiązania doszukiwać się należy w ich pozycji, która co do zasady jest mocniejszą niż osób fizycznych, choćby z tego względu, że mogą skuteczniej dochodzić swoich roszczeń w postępowaniu karnym, korzystając z fachowej obsługi prawnej. Ponadto problem wiktyzacji pierwotnej i wtórnej zdaje się nie dotyczyć ich w ogóle bądź dotyczyć wyłącznie w niewielkim stopniu. Podmiotom mającym osobowość prawną nie odbiera się jednakże zupełnie możliwości korzystania z dobrodziejstwa sprawiedliwości naprawczej. W szczególności z tego względu, że dyrektywa ustanawia wyłącznie normy minimalne, zatem państwa członkowskie mogą rozszerzyć zakres praw określonych w niniejszej dyrektywie w celu zapewnienia wyższego poziomu ochrony (pkt 11 preambuły).

Analizując regulacje *Dyrektywy nr 2012/29/UE*, należy przywołać także pkt 46 preambuły. Wymienia on bowiem, jakie usługi mogą wchodzić w grę w zakresie sprawiedliwości naprawczej. W pierwszej kolejności wskazana jest instytucja mediacji pomiędzy ofiarą a sprawcą, następnie konferencje grup rodzinnych oraz zgromadzenia wyrokujące. Wskazane usługi mają charakter przy-

¹¹ Zbliżoną definicję „ofiary” zawierała także decyzja ramowa Rady z dnia 15 marca 2001 roku w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym, wskazując, iż jest to osoba fizyczna, która doznała krzywdy, włączając w to uszkodzenie ciała lub szkodę psychiczną, cierpienie emocjonalne lub stratę ekonomiczną, spowodowane bezpośrednio przez działania lub zaniechania stanowiące naruszenia prawa karnego państwa członkowskiego.

kładowy – załączony katalog instytucji jest bowiem katalogiem otwartym. Co jednak ważne, korzystanie z nich obwarowane jest zapewnieniem zapobiegnięcia wtórnej (ponowne doznanie krzywdy i cierpienia, będącej jednakże skutkiem braku zrozumienia, wsparcia dla ofiar zarówno ze strony instytucji, jak i ich najbliższego otoczenia) i ponownej wiktylizacji, zastraszaniu oraz odwetowi. Dlatego też dyrektywa podkreśla, aby w pierwszej kolejności mieć na uwadze interes i potrzeby ofiary, naprawienie szkód wyrządzonych ofierze i zapobieżenie dalszym szkodom. Ponadto dyrektywa uzależnia stosowanie instytucji sprawiedliwości naprawczej od drobiazgowego przeanalizowania następujących czynników: charakter i waga przestępstwa, zakres zaistniałych urazów, powtarzające się naruszenia fizycznej, seksualnej lub psychologicznej integralności ofiary, nierównowaga sił oraz wiek, dojrzałość lub potencjał intelektualny ofiary, mogące ograniczyć lub zmniejszyć zdolność ofiary do podejmowania świadomych wyborów lub przeszkodzić w uzyskaniu przez ofiarę pozytywnych rezultatów. Dyrektywa podkreśla także, iż usługi w zakresie sprawiedliwości naprawczej powinny być zasadniczo poufne, chyba że strony uzgodnią inaczej lub wymaga tego prawo krajowe ze względu na nadrzędny interes publiczny. Jako przykład czynników wymagających ujawnienia w interesie publicznym przebiegu poszczególnych usług dyrektywa wskazuje groźby lub wszelkie inne formy przemocy zaistniałe podczas takiego postępowania.

Istotną regulację zawiera pkt 21 preambuły, w którym mowa o zapewnieniu, w możliwie największym stopniu, za pośrednictwem różnych sposobów komunikowania się, informacji i porad ze strony właściwych organów, służb udzielających wsparcia oraz służb świadczących usługi w zakresie sprawiedliwości naprawczej. Informacje te powinny być przekazane w prostym i przystępnym języku, w taki sposób, aby ofiara mogła je zrozumieć. Co więcej, powinny być wystarczająco szczegółowe, żeby umożliwić podejmowanie świadomych decyzji co do udziału w postępowaniu (pkt 26 preambuły). Drobiazgowo tę kwestię reguluje art. 4 pkt 1 dyrektywy określający prawo do otrzymywania informacji od momentu pierwszego kontaktu z właściwym organem i bez zbędnej zwłoki, m.in. na temat dostępnych usług w zakresie sprawiedliwości naprawczej.

Dyrektywa jako cel nadrzędny wskazuje zagwarantowanie ofierze przestępstwa pełnych informacji o jej statusie oraz zapewnienie wsparcia i ochrony w ramach prowadzonego postępowania karnego. Jak głosi art. 1 pkt 1 dyrektywy,

„Państwa członkowskie zapewniają, by ofiary były uznawane i by traktowano je z szacunkiem, w sposób taktowny, zindywidualizowany, profesjonalny oraz nie-dyskryminacyjny we wszelkich kontaktach ze służbami wsparcia ofiar lub służbami świadczącymi usługi w zakresie sprawiedliwości naprawczej, lub właściwymi organami działającymi w ramach postępowania karnego”. Tak założony cel powoduje, że Dyrektywa w sposób drobiazgowy wskazuje i opisuje katalog uprawnień przysługujących ofierze, spośród których wymienić należy takie jak: prawo do rozumienia i bycia rozumianym, prawo do otrzymywania informacji od momentu pierwszego kontaktu z właściwym organem, prawa ofiar w chwili składania zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, prawo do zwrotu kosztów, prawo do zwrotu mienia czy też prawo do ochrony.

Z racji poruszanej tematyki na szczególną uwagę zasługuje prawo do gwarancji w ramach usług w zakresie sprawiedliwości naprawczej, uregulowane w art. 12 dyrektywy (przepis ten umiejscowiony jest w rozdziale zatytułowanym „Udział w postępowaniu karnym”). Przywołana regulacja wskazuje na obowiązek spełnienia określonych warunków, zanim wdrożone zostaną świadczenia w zakresie sprawiedliwości naprawczej. Ma to na celu zabezpieczenie ofiary przed wtórną i ponowną wiktyimizacją, zastraszaniem oraz odwetem państwa. Warunki te przedstawiają się następująco:

- 1) usługi w zakresie sprawiedliwości naprawczej stosuje się tylko i wyłącznie wtedy, gdy leżą w interesie ofiary, biorąc pod uwagę względy bezpieczeństwa,
- 2) ofiara dobrowolnie i świadomie wyraża zgodę, przy czym zgodę tę w każdej chwili może wycofać,
- 3) przed wyrażeniem zgody na uczestnictwo w procesie sprawiedliwości naprawczej ofiara otrzymuje pełne i obiektywne informacje na temat tego procesu i jego potencjalnych rezultatów, jak również informacje o trybie nadzoru nad realizacją jakiegokolwiek ugody,
- 4) sprawca musi wcześniej potwierdzić podstawowe fakty związane ze sprawą;
- 5) każda ugoda jest wynikiem dobrowolnego porozumienia i może być uwzględniona we wszelkich dalszych postępowaniach karnych,
- 6) rozmowy prowadzone w ramach czynności sprawiedliwości naprawczej, które nie są prowadzone publicznie, mają charakter poufny i nie są następnie ujawniane, chyba że strony wyrażą na to zgodę lub wymaga tego prawo krajowe ze względu na nadrzędny interes publiczny.

W kilku słowach o ewolucji praw pokrzywdzonego w polskim procesie karnym

Podejmując się próby wskazania momentu, od kiedy możemy mówić o zwróceniu uwagi organów państwa polskiego na sytuację ofiar przestępstw, przywołać należy wytyczne Sądu Najwyższego w sprawie poprawy położenia ofiar przestępstw w postępowaniu sądowym z roku 1976. W zaleceniach tych wskazano na potrzebę przyznawania ofierze restytucji oraz informowania jej i ułatwiania uczestniczenia w procesie w charakterze oskarżyciela posiłkowego lub/i powoda cywilnego.

Wnioski z pierwszych wiktymologicznych badań nad pozycją w polskim procesie karnym oraz dorobek prawa międzynarodowego wzięto pod uwagę w nowej kodyfikacji karnej w 1997 roku, kiedy to Kodeks postępowania karnego (dalej: k.p.k.) po raz pierwszy sformułował zasadę, zgodnie z którą postępowanie karne musi uwzględniać prawnie chronione interesy pokrzywdzonego przestępstwem. Ustawodawca poszerzył wówczas znacznie uprawnienia pokrzywdzonego oraz zniósł niektóre przeszkody uniemożliwiające aktywny udział pokrzywdzonego w procesie. Wśród regulacji modyfikujących i wzmacniających pozycję pokrzywdzonego w procesie karnym, z racji omawianej problematyki, wymienić należy: uzależnienie uwzględnienia wniosku oskarżonego o wydanie wyroku skazującego od zgody prokuratora i pokrzywdzonego – art. 387 § 2 k.p.k. oraz instytucję mediacji (art. 320 k.p.k.)¹². Z instrumentów zaś korzystnych dla podejrzanego – skazanie bez rozprawy określone w art. 335 k.p.k. oraz naturalnie także mediację.

¹² Z innych inicjatyw podejmowanych ówczesnie na rzecz wzmocnienia pozycji ofiary w procesie karnym wymienić także trzeba:

- 1) upowszechnienie praw osób pokrzywdzonych poprzez opracowanie i wydanie *Polskiej Karty Praw Ofiary*, która w listopadzie 1999 roku została przyjęta i podpisana przez uczestników Międzynarodowej Konferencji na Rzecz Praw Ofiar w Popowie, w tym przez polskie organizacje, instytucje i osoby prywatne mające kontakt w swojej pracy z ofiarami przestępstw (na marginesie warto zaznaczyć, że prawo pokrzywdzonego do mediacji ma swoje odzwierciedlenie w *Polskiej Karcie Praw Ofiary*, w art. 27 czytamy bowiem, iż „ofiara ma prawo do mediacji i pojednania ze sprawcą. Ofiara ma prawo wystąpić z taką inicjatywą do prokuratora lub do sądu”);
- 2) powołanie w marcu 2000 roku Ogólnopolskiego Forum na rzecz Ofiar Przestępstw, które za cel stawia sobie skoordynowanie i pogłębienie współpracy kilkudziesięciu organizacji pozarządowych wspierających ofiary przestępstw, upowszechnianie międzynarodowych standardów pomocy ofiarom, wywieranie wpływu na prace legislacyjne w zakresie wzmacniania pozycji ofiary w procesie karnym, angażowanie społeczeństwa oraz administracji publicznej w rozwiązywanie problemów ofiar;

Z perspektywy czasu rozwiązania proponowane w Kodeksie postępowania karnego z 1997 r. zostały ocenione jako zbyt ostrożne, w szczególności w odniesieniu do instytucji mediacji (Murzynowski 2001, s. 18; Rękas, 2004, s. 8; Bieńkowska, 1998, s. 18)¹³. Regulacja art. 320 k.p.k. stanowiąca, iż „jeżeli to ma znaczenie dla wystąpienia do sądu z odpowiednim wnioskiem, prokurator może z inicjatywy lub za zgodą stron, skierować sprawę do instytucji lub osoby godnej zaufania w celu przeprowadzenia postępowania mediacyjnego między podejrzanym i pokrzywdzonym” ograniczała możliwość stosowania mediacji tylko do pierwszego etapu postępowania karnego i tylko do przypadków, gdy w grę wchodziło wystąpienie do sądu z odpowiednim wnioskiem.

Co w praktyce oznaczało, iż mediacja mogła poprzedzać wyłącznie skierowanie dwóch znanych procedurze karnej wniosków, a mianowicie: o skazanie bez rozprawy lub o warunkowe umorzenie postępowania. Ponadto, czas trwania postępowania mediacyjnego – wliczany w czas trwania postępowania przygotowawczego – dodatkowo przedłużał całą procedurę. Nic więc dziwnego, że zmiany wprowadzone Ustawą z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie niektórych ustaw¹⁴ dotknęły instytucji mediacji. Została ona „przeniesiona” do części ogólnej Kodeksu postępowania karnego, jako przepis art. 23a. Zmiana ta okazała się nie tylko zmianą jakościową (w zakresie brzmienia przepisu), ale przede wszystkim zmianą systemową. Umieszczenie instytucji mediacji obok zasad i przesłanek procesu karnego (dział I Kodeksu postępowania karnego) nadało jej wymiar ogólny, a nawet wymiar jednej z dyrektyw postępowania karnego (Grzegorzczuk, 2004, s. 130). Od tej pory, w świetle art. 23a, art. 325i § 2 k.p.k. oraz przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2003 roku w sprawie

3) ustanowienie z inicjatywy Marszałka Senatu – mocą *Ustawy z dnia 12 lutego 2003 roku o ustanowieniu 22 lutego Dniem Ofiar Przestępstw* (Dz.U. 2003.59.59) dnia 22 lutego Europejskim Dniem Ofiar Przestępstw.

¹³ Regulacja art. 320 k.p.k. poddana była wzmożonej i uzasadnionej krytyce, zarówno przez przedstawicieli świata nauki, jak i praktyków (prawników, prokuratorów, sędziów, mediatorów i policjantów).

¹⁴ *Ustawa z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych* (Dz.U. z 2003, nr 17, poz. 155).

postępowania mediacyjnego w sprawach karnych (*Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2003 roku w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach karnych*¹⁵ – Dz.U. z 2003 r., nr 108, poz. 1020) mediacja mogła mieć miejsce zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, jak i postępowania sądowego. Podkreślić należy, że ówczesne zmiany dotknęły także i instytucji z art. 335 oraz 387 k.p.k.

Wreszcie rok 2013 to czas obszernej nowelizacji reformującej u podstaw procedurę karną, powodującą przemodelowanie postępowania w kierunku bardziej kontradiktoryjnego¹⁶. Co ważne, zmiany mocą ustawy z dnia 27 września 2013 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw¹⁷ (dalej: *Nowela wrześniowa z 2013 roku*) weszły w życie z dniem 1 lipca 2015 roku, przy czym część przepisów zaczęła obowiązywać po upływie 14 dni od jej ogłoszenia, część zaś regulacji obowiązuje od 2 czerwca 2014 roku. Ponadto pośredni wpływ na kształt i funkcjonowanie mediacji miały także zmiany spowodowane Ustawą z dnia 28 listopada 2014 roku o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz.U. z 2015, poz. 21) oraz Ustawą z dnia 20 lutego 2015 roku o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 396).

Bardzo szeroki zakres zmienionych regulacji Kodeksu postępowania karnego czyni niemalże niemożliwym przywołanie wszystkich rozwiązań prawnych. Z punktu widzenia analizowanej tematyki nie można jednakże pominąć art. 300 § 2 k.p.k. (pouczenie)¹⁸ – „Przed pierwszym przesłuchaniem poucza się pokrzywdzonego o posiadaniu statusu strony procesowej w postępowaniu przygotowawczym oraz o wynikających z tego uprawnieniach, w szczególności: do składania wniosków o dokonanie czynności śledztwa lub dochodzenia i warunkach uczestniczenia w tych czynnościach, określonych w art. 51,

¹⁵ *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2003 roku w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach karnych* (Dz.U. z 2003 r., nr 108, poz. 1020).

¹⁶ Nowelizacja Kodeksu postępowania karnego oraz kilku innych ustaw obejmuje łącznie blisko 300 nowych przepisów i jest efektem blisko dwuletnich prac komisji prawa karnego przy resorcie sprawiedliwości.

¹⁷ *Ustawa z dnia 27 września 2013 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. 2013.1247).

¹⁸ W myśl § 1 tego przepisu przed pierwszym przesłuchaniem należy pouczyć także podejrzanego o jego uprawnieniach, w tym o uprawnieniach określonych w art. 23a § 1 k.p.k.

art. 52 i art. 315–318, do korzystania z pomocy pełnomocnika, w tym do złożenia wniosku o wyznaczenie pełnomocnika z urzędu w okolicznościach wskazanych w art. 78, do końcowego zapoznania się z materiałami postępowania przygotowawczego, jak również o uprawnieniach określonych w art. 23a § 1, art. 87a, art. 204 i art. 306 oraz o obowiązkach i konsekwencjach wskazanych w art. 138 i art. 139, a także o treści przepisu art. 59a Kodeksu karnego. Pouczenie obejmuje również informację o: możliwościach naprawienia szkody przez oskarżonego lub uzyskania kompensaty państwowej, dostępie do pomocy prawnej, dostępnych środkach ochrony i pomocy, o których mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz.U. z 2015 r. poz. 21), możliwości wydania europejskiego nakazu ochrony, organizacjach wsparcia pokrzywdzonych oraz możliwości zwrotu kosztów poniesionych w związku z udziałem w postępowaniu. Pouczenie należy wręczyć pokrzywdzonemu na piśmie; pokrzywdzony otrzymanie pouczenia potwierdza podpisem” (na mocy art. 300 § 4 k.p.k. Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia określił wzór pisemnego pouczenia pokrzywdzonego, mając na względzie konieczność zrozumienia pouczenia także przez osoby niekorzystające z pomocy pełnomocnika)¹⁹.

Przepisy prawa karnego procesowego po ostatnich nowelizacjach przewidują niewątpliwie liczne uprawnienia i gwarancje dla pokrzywdzonego, zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, jak i postępowania sądowego. Zauważalną jest także tendencja systematycznego rozbudowywania ich zakresu, co zresztą należy uznać za pożądane. Niestety, istnienie zapisu ustawowego określającego uprawnienie nie zawsze prowadzi do realnego wzmocnienia pozycji danego podmiotu. Problem na pewno stanowi istnienie stosunkowo niskiego poziomu świadomości realnych uprawnień, powiązanego z niedostatecznym zakresem łatwo dostępnej pomocy prawnej. Pokrzywdzeni niejednokrotnie nie znają bowiem swoich praw. Znowelizowana procedura remedium na tę sytuację dostrzega we wspomnianym wcześniej „papierowym wykazie” praw przysługujących pokrzywdzonemu w postępowaniu przygotowawczym. Zważywszy jed-

¹⁹ Zob.: Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach pokrzywdzonego w postępowaniu karnym (Dz.U. 2014.739).

nakże na stres towarzyszący czynnościom procesowym oraz stanowisko organów postępowania przygotowawczego niejednokrotnie niechętnych nadmiernej aktywności pokrzywdzonego, można powątpiewać nad skutecznością takiego rozwiązania. Poza tym pouczenie to – choć w zamierzeniach miało być zrozumiałe także dla osób niekorzystających z pomocy pełnomocnika – jest, co najwyżej, krótsze.

Porównując je do poprzedniego druku pouczeń (Ms-63), zrezygnowano z 32 punktów (podstawowych praw pokrzywdzonych) na rzecz 7, poprzedzonych informacją, że w postępowaniu przygotowawczym przed wniesieniem sprawy do sądu pokrzywdzony jest stroną procesową (art. 299 § 1). Tym samym wskazano uprawnienia, które pokrzywdzonemu przysługują wyłącznie w postępowaniu przygotowawczym²⁰, a mianowicie:

- 1) prawo do korzystania z pomocy wybranego przez siebie pełnomocnika, którym może być adwokat lub radca prawny. Nie można mieć więcej niż trzech pełnomocników jednocześnie. Jeżeli pokrzywdzony wykaże, że nie stać go na pełnomocnika, sąd może wyznaczyć pełnomocnika z urzędu (art. 78 § 1, art. 87 § 1 i 2, art. 88);
- 2) prawo do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia lub umorzeniu śledztwa lub dochodzenia oraz zażalenia na beczynność, jeżeli w ciągu 6 tygodni od złożenia przez pokrzywdzonego zawiadomienia o przestępstwie nie został on powiadomiony o wszczęciu albo odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia (art. 306 § 1, 1a, 3);
- 3) prawo do składania wniosków o przeprowadzenie przez Policję lub prokuratora określonej czynności lub dowodu, np. przesłuchania wskazanego świadka lub zbadania dokumentu (art. 315 § 1). Jeżeli istnieje obawa, że świadka nie będzie można przesłuchać na rozprawie, pokrzywdzony

²⁰ Zauważyć należy, że choć zarówno w nazewnictwie aktu wykonawczego MS, jak i w „tytułach” pouczenia użyte jest mylące sformułowanie „uprawnienia i obowiązki pokrzywdzonego w postępowaniu karnym”, co może sugerować iż stworzono katalog praw przysługujących pokrzywdzonemu w całym postępowaniu karnym (zarówno więc w postępowaniu przygotowawczym, jak i postępowaniu sądowym), to jednak treść art. 300 § 2 k.p.k. czyni czytelnym, iż pouczenie (czyli wręczenie papierowego wykazu praw) odnosi się wyłącznie do uprawnień pokrzywdzonego w trakcie postępowania przygotowawczego („przed pierwszym przesłuchaniem poucza się pokrzywdzonego o posiadaniu statusu strony procesowej w postępowaniu przygotowawczym oraz o wynikających z tego uprawnieniach”).

może wystąpić o jego przesłuchanie przez sąd lub zwrócić się do prokuratora o przesłuchanie świadka w tym trybie (art. 316 § 3);

- 4) prawo do udziału w czynnościach postępowania, w tym także w przeprowadzeniu dowodu. W czynnościach tych może również uczestniczyć pełnomocnik pokrzywdzonego (art. 316). W szczególnie uzasadnionym wypadku można odmówić dopuszczenia pokrzywdzonego i pełnomocnika do czynności ze względu na dobro postępowania (art. 317 § 2);
- 5) prawo do doręczenia postanowienia o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego, prawo do wzięcia udziału w przesłuchaniu biegłego oraz prawo do zapoznania się z jego pisemną opinią (art. 318);
- 6) prawo dostępu do akt sprawy, do sporządzania odpisów i kopii. Można odmówić dostępu do akt ze względu na ważny interes państwa lub dobro postępowania (art. 156 § 5);
- 7) prawo do złożenia wniosku o skierowanie sprawy do postępowania mediacyjnego w celu pogodzenia się z podejrzanym (art. 23a). Pozytywne wyniki przeprowadzonej mediacji są brane pod uwagę przez sąd przy wymiarze kary (art. 53 § 3 k.k.).

Próżno doszukiwać się w użytych sformułowaniach języka bardziej przystępnego czy jasnego, niż miało to miejsce w przypadku druku Ms-63. Do treści pouczenia pokrzywdzonego przeniesiono bowiem co do zasady brzmienie przepisów ustawy.

Oprócz uproszczenia, za cel kolejnych nowelizacji wskazywano także zwiększenie efektywności postępowania karnego oraz jego przyspieszenie. Uzyskaniu tak określonych dążeń służyć miało przemodelowanie rozwiązań konsensualnych: mediacji (art. 23a k.p.k.), skazania bez rozprawy (art. 335 k.p.k.) oraz skazania bez postępowania dowodowego (art. 387 k.p.k.), a także wdrożenie instytucji umorzenia na wniosek pokrzywdzonego (art. 59a k.k.). Przyjrzyjmy się zatem bliżej poszczególnym regulacjom.

Rozwiązania konsensualne po 1 lipca 2015 r.

Ostatnie nowelizacje nie wprowadziły radykalnych zmian w przedmiocie mediacji. Przepisy regulujące postępowanie mediacyjne zostały bowiem tylko w kilku kwestiach przeformułowane i uzupełnione, aby ułatwić stosowanie tej instytucji

w praktyce i jednocześnie zagwarantować przestrzeganie jej zasad i uznanych międzynarodowych standardów²¹.

Na szczególną uwagę zasługuje regulacja odnosząca się do pouczenia stron o celach i zasadach postępowania mediacyjnego, w tym o treści art. 178a k.p.k. Przepis ten stanowi gwarancję dostarczenia stronom podstawowej wiedzy o istocie i przebiegu mediacji, niezbędnej do podjęcia świadomej decyzji co do udziału w postępowaniu mediacyjnym. Jest zatem to zapis bardzo istotny, nie tylko z racji poszanowania i gwarancji praw uczestników postępowania karnego, ale i z uwagi na realizację dyspozycji zawartych w *Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(99)19*, w której wyraźnie wskazano obowiązek informowania o istocie, celu i zasadach mediacji, jako jej niezbędnym standardzie. W § 1 art. 23a k.p.k. użyte jest sformułowanie *o czym się ich poucza*, zatem brak jest skonkretyzowania podmiotu, który tych czynności ma dokonać. Przyjąć jednakże należy, iż chodzi tu o potencjalną, hipotetyczną możliwość skierowania sprawy do mediacji wraz z wyjaśnieniem jej zasad i celów. Tym samym ciężar odpowiedzialności w tym względzie zostaje przerzucony na barki organu procesowego. Rozwiązanie to wydaje się właściwe, wszak organ procesowy, jako posiadający wiedzę i doświadczenie prawnicze, powinien naświetlić stronom, jakie ewentualne konsekwencje prawne pociąga za sobą zawarcie ugody mediacyjnej.

Znowelizowany został także § 4 art. 23a k.p.k., w myśl którego zgodę na uczestniczenie w mediacji odbiera organ kierujący sprawę do mediacji lub mediator, po wyjaśnieniu oskarżonemu i pokrzywdzonemu istoty i zasad postępowania mediacyjnego i pouczeniu ich o możliwości wycofania tej zgody aż do zakończenia postę-

²¹ Zmiany dot. art. 23a k.p.k. weszły w życie z dniem 1 lipca 2015 roku. Warto nadmienić, iż nowelizacja wprowadza także mediację do postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 8 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, dalej: k.p.w.). W uzasadnieniu projektu Ustawy wskazano, że odpowiednie stosowanie instytucji mediacji w sprawach o wykroczenia celowe jest „z uwagi na charakter konfliktów, które mogą leżeć u podstaw błahych zachowań, jakimi są wykroczenia, eliminacja ich źródła bez sięgania po reakcję karną wydaje się szczególnie zasadna”. Z uwagi na specyfikę postępowania w sprawach o wykroczenia naturalną konsekwencją proponowanych zmian jest także regulacja art. 54 § 9 k.p.w., zakładająca, iż w ramach czynności wyjaśniających organ je prowadzący może, z inicjatywy lub za zgodą osoby, którą przesłuchano w roli podejrzanego oraz pokrzywdzonego, skierować sprawę do instytucji lub osoby do tego uprawnionej w celu przeprowadzenia mediacji.

powania mediacyjnego. Regulacja ta wraz z wymaganą zgodą stron na skierowanie do mediacji (§ 1 art. 23a k.p.k.) stanowi realizację zasady dobrowolności.

Z kolei zagwarantowanie zasady poufności mediacji przejawia się w nakazie ujawniania w sprawozdaniu wyłącznie wyników mediacji, bez opisu przebiegu mediacji, załączając do sprawozdania ugodę, jeżeli została zawarta (§ 6 art. 23a k.p.k.) oraz w obowiązku przeprowadzania mediacji w sposób poufny (§ 7 art. 23a k.p.k.), a także – w zakazie przesłuchania jako świadka mediatora, co do faktów, o których dowiedział się od oskarżonego lub pokrzywdzonego, prowadząc postępowanie mediacyjne (art. 178a k.p.k.)²². Rozwiązania te stanowią realizację zaleceń zawartych w *Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(99)19* (por.: pkt 2 i 29 rekomendacji). W świetle nowych regulacji – strony zyskują gwarancję, że okoliczności i fakty, o których zdecydowały się rozmawiać w trakcie mediacji, pozostaną nieujawnione.

O zasadzie bezstronności mowa natomiast w § 7 art. 23a k.p.k., przez którą należy rozumieć równe prawa stron, jednakowe traktowanie uczestników przez mediatora, brak pokrewieństwa oraz zakaz jakichkolwiek związków mediatora z którąkolwiek ze stron.

Ponadto w nowym brzmieniu art. 23a § 1 k.p.k. poszerzony został krąg podmiotów uprawnionych do skierowania sprawy do postępowania mediacyjnego, ustawodawca obok sądu wskazał także referendarza sądowego, a w postępowaniu przygotowawczym – prokuratora lub inny organ prowadzący to postępowanie (zakres szerszy niż obecny zapis art. 325i § 2 k.p.k. – „organ prowadzący dochodzenie ma uprawnienia prokuratora, o których mowa w art. 23a”).

²² Zaznaczyć należy, iż zakaz dowodowy określony w art. 178a k.p.k. nie obowiązuje względem informacji o przestępstwach, o których mowa w art. 240 § 1 k.k. Przepis ten przewiduje tzw. prawny obowiązek – pod groźbą sankcji karnej – niezwłocznego przekazania organowi powołanemu do ścigania przestępstw wiarygodnej wiadomości o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu czynu zabronionego, określonego w art. 118, 118a, 120–124, 127, 128, 130, 134, 140, 148, 163, 166, 189, 189a § 1, art. 252 k.k. lub przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Wskazaną regulację należy ocenić jako zgodną z punktem 30 *Rekomendacji nr R(99)19*, przepis ten bowiem przewiduje możliwość informowania przez mediatora organów ścigania o okolicznościach dotyczących bardzo poważnych przestępstw, o których dowiedział się, prowadząc mediację od uczestników tego postępowania. Zważywszy na fakt, iż w polskim prawodawstwie próżno szukać definicji takiego sformułowania, Rekomendacja zaś nie określa bliżej, co należy rozumieć pod pojęciem „poważne przestępstwo”, rozwiązanie to wydaje się rozsądne.

Zmiana dotknęła także zakresu osób wyłączonych z możliwości prowadzenia postępowania mediacyjnego (§ 3 art. 23a k.p.k.), a mianowicie wyłączeniem objęto czynnego zawodowo sędziego, prokuratora, asesora prokuratorskiego, a także aplikanta do tych zawodów, ławnika sądowego, referendarza sądowego, asystenta sędziego, asystenta prokuratora oraz funkcjonariusza instytucji powołanej do ścigania przestępstw, tym samym torując drogę do zawodu mediatora innym niż wskazanym powyżej osobom, zatrudnionym w sądzie, prokuraturze lub innej instytucji uprawnionej do ścigania przestępstw. Naturalnie pozostawiono wyłączenia osób, co do których w sprawie zachodzą okoliczności określone w art. 40–41 § 1 k.p.k.

Ustawodawca zrezygnował ponadto z określania mediatora mianem „osoby godnej zaufania” na rzecz „osoby do tego uprawnionej” (§ 1 art. 23a k.p.k.).

Ustawowo uregulowana została także kwestia sposobu i zakresu informacji przekazywanych mediatorowi. W myśl § 5 art. 23a k.p.k. mediatorowi udostępnia się akta sprawy w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego. Jak wskazuje § 8 art. 23a k.p.k. – szczegółowy tryb przeprowadzania postępowania, warunki, jakim powinny odpowiadać instytucje i osoby uprawnione do jej przeprowadzenia, sposób ich powoływania i odwoływania oraz zakres i warunki udostępniania im akt sprawy oraz formę i zakres sprawozdania z wyników postępowania mediacyjnego, mając na uwadze potrzebę skutecznego prowadzenia tego postępowania, zostaną uregulowane w drodze rozporządzenia wykonawczego.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa stron istotna zmiana dotknęła ugody mediacyjnej. Otóż wprowadzono możliwość nadawania ugodzie mediacyjnej klauzuli wykonalności przez sąd lub referendarza sądowego na podstawie art. 107 § 3 k.p.k. W sytuacji zaś, gdyby ugoda okazałaby się sprzeczną z prawem, względnie z zasadami współżycia społecznego, albo zmierzałaby do obejścia prawa, § 4 art. 107 k.p.k. przewiduje możliwość odmowy nadania klauzuli wykonalności zawartej przed mediatorem, zabezpieczając w ten sposób interesy pokrzywdzonego²³.

²³ Zapis art. 107 § 4 k.p.k. jest analogiczny do zawartego w art. 183¹⁴ § 3 k.p.c., projektodawcy zrezygnowali z dwóch dodatkowych przesłanek odmowy nadania klauzuli wykonalności ugodzie mediacyjnej: gdy „jest niezrozumiała lub zawiera sprzeczności”.

Niewątpliwe *novum* stanowi wprowadzenie instytucji umorzenia postępowania (określanej także mianem umorzenia restytucyjnego, umorzenia pojednawczego, umorzenia kompensacyjnego). Przepis regulujący tę materię został stypizowany w art. 59a k.k.

Zgodnie z art. 59a k.k. bezwarunkowe umorzenie postępowania jest dopuszczalne w sprawach o występki zagrożony karą nieprzekraczającą 3 lat pozbawienia wolności, a także o występki przeciwko mieniu zagrożony karą nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności, jak również o występki określony w art. 157 § 1 k.k., jeżeli sprawca (który nie był uprzednio skazany za przestępstwo umyślne z użyciem przemocy) jeszcze przed rozpoczęciem przewodu sądowego w pierwszej instancji naprawił szkodę lub zadośćuczynił wyrządzonej krzywdzie.

Określone w art. 59a k.k. przesłanki można zakwalifikować do czterech grup, z których pierwsza warunkuje umorzenie postępowania ze względu na czyn, a mianowicie:

- występki zagrożony karą nieprzekraczającą 3 lat pozbawienia wolności,
- występki przeciwko mieniu, gdzie górna granica ustawowego zagrożenia nie przekracza 5 lat pozbawienia wolności,
- występki określony w art. 157 § 1 k.k.

Z kolei przesłanki odnoszące się do osoby sprawcy zostały sformułowane w sposób następujący:

- sprawca nie był uprzednio skazany za przestępstwo umyślne z użyciem przemocy,
- sprawca naprawił szkodę lub zadośćuczynił wyrządzonej krzywdzie.

Trzecią kategorię stanowi warunek dotyczący udziału pokrzywdzonego, a mianowicie złożenie wniosku przez pokrzywdzonego. Wreszcie określone zostały ograniczenia temporalne, albowiem naprawienie przez sprawcę szkody lub zadośćuczynienie wyrządzonej krzywdzie musi nastąpić przed rozpoczęciem przewodu sądowego w pierwszej instancji.

Co ważne, kluczowe znaczenie dla stosowania analizowanego umorzenia ma postawa pokrzywdzonego. Należy zaznaczyć, iż porozumienie pomiędzy sprawcą a pokrzywdzonym może zostać zawarte w ramach mediacji; nie to jest jednak warunek konieczny. Wydaje się więc, iż użyty zwrot „umarza się” wskazuje na obligatoryjność tej instytucji, uzależnionej właściwie od woli pokrzywdzonego (na jego wniosek). Jedynie wyjątkowo organ procesowy będzie mógł odmówić

uwzględnienia wniosku pokrzywdzonego, wyłącznie w sytuacji, gdy zachodzić będzie szczególna okoliczność uzasadniająca, że umorzenie postępowania było by sprzeczne z potrzebą realizacji celów kary (art. 59a § 3 k.k.).

Ustawodawca nie określił formy złożenia wniosku przez pokrzywdzonego, zatem można przyjąć, iż dopuszczalna jest zarówno forma pisemna, jak i złożenie wniosku ustnie do protokołu.

W przypadku, gdy czyn został popełniony na szkodę więcej niż jednego pokrzywdzonego, umorzenie może mieć miejsce wyłącznie wówczas, gdy nastąpi naprawienie przez sprawcę szkody oraz zadośćuczynienie za wyrządzoną krzywdę w stosunku do wszystkich pokrzywdzonych.

Decyzję o umorzeniu postępowania może wydać sąd, a także prokurator. Należy podkreślić, że uprawnienia takiego nie posiada funkcjonariusz Policji prowadzący dochodzenie (por.: art. 325e § 1b k.p.k.).

Rekapitułując, niedopuszczalne jest zatem zastosowanie umorzenia, gdy pokrzywdzony wymaganego wniosku nie składa (nawet pomimo „pozytywnie” przeprowadzonej mediacji, naprawienia szkody lub zadośćuczynienia przez sprawcę), brak jest pokrzywdzonego z uwagi na charakter przestępstwa albo pokrzywdzony nie został ustalony.

Mając na uwadze powyższe, nasuwa się wniosek, iż rozwiązanie zaproponowane w art. 59a k.k. stanowi instytucję konkurencyjną dla warunkowego umorzenia i o wiele korzystniejszą z punktu widzenia oskarżonego. Przepis ten stanowi bowiem podstawę do umorzenia bezwarunkowego, nie przewiduje okresu próby ani też nie zakłada nałożenia dodatkowych obowiązków na sprawcę. Co więcej, dopuszczenie się przez sprawcę nowego, kolejnego przestępstwa umyślnego – także takiego, za które został prawomocnie skazany, nawet popełnionego ponownie na osobie tego samego pokrzywdzonego – nie spowoduje wznowienia postępowania.

Przekonstruowana została także instytucja skazania bez rozprawy uregulowana w art. 335 k.p.k.²⁴ W myśl znowelizowanego przepisu art. 335 k.p.k.

²⁴ Przepis, w omawianym zakresie, wszedł w życie z dniem 9 listopada 2014 roku. Instytucja skazania bez rozprawy polega na porozumieniu się podejrzanego z prokuratorem w kwestii wydania wyroku i orzeczenia przez sąd uzgodnionych z oskarżonym kar lub innych środków przewidzianych w Kodeksie karnym za przypisany mu występki, bez przeprowadzenia rozprawy, jeżeli okoliczności popełnienia przestępstwa nie budzą wątpliwości, a postawa oskarżonego wskazuje, że cele postępowania zostaną osiągnięte.

– złożenie wniosku o skazanie bez rozprawy jest możliwe w sprawach o wszystkie występki (przed zmianą: o występki zagrożone karą nieprzekraczającą 10 lat pozbawienia wolności). Ponadto przedmiotem uzgodnienia może być także poniesienie przez oskarżonego kosztów postępowania. Warunkiem wystąpienia z wnioskiem jest zgoda oskarżonego wyrażona dobrowolnie. Co należy podkreślić, rokowania prokuratora z oskarżonym uwzględniać mają także prawnie chronione interesy pokrzywdzonego.

Zmianą istotną z punktu widzenia organów procesowych jest możliwość wniesienia wniosku o skazanie bez rozprawy zamiast aktu oskarżenia. Tryb ten, określony w art. 335 § 1 k.p.k. wymaga spełnienia następujących przesłanek: oskarżony przyznaje się do winy, składa wyjaśnienia, z których wynika, iż wina i okoliczności popełnienia przestępstwa nie budzą wątpliwości oraz przyjmuje postawę, która wskazuje, że cele procesu karnego zostaną osiągnięte.

W § 2 art. 335 k.p.k. uregulowano z procedurę zgola odmienną, gdzie prokurator dołącza przedmiotowy wniosek do aktu oskarżenia. Wdrożenie tego trybu wymaga zrealizowania następujących warunków: wina oskarżonego oraz okoliczności popełnienia przestępstwa nie budzą wątpliwości, złożone przez oskarżonego oświadczenia dowodowe nie są sprzeczne z ustaleniami dokonanymi w sprawie.

W kontekście urzeczywistniania gwarancji procesowych pokrzywdzonego niebagatelne znaczenie ma doprecyzowanie przepisu art. 343 k.p.k., poprzez wskazanie w § 2 zapisu stanowiącego, iż uwzględnienie wniosku o skazanie bez rozprawy jest możliwe tylko wówczas, jeżeli nie sprzeciwi się temu pokrzywdzony należycie powiadomiony o terminie posiedzenia.

Zmiany dotknęły także instytucję skazania bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, określaną nierzadko mianem rozprawy skróconej lub wniosku oskarżonego o dobrowolne poddanie się karze (art. 387 k.p.k.). Wprowadzono bowiem art. 338a k.p.k., który doprecyzowuje istniejącą praktykę i jednoznacznie pozwala na złożenie przez oskarżonego przedmiotowego wniosku jeszcze przed doręczeniem oskarżonemu zawiadomienia o terminie rozprawy. Terminem granicznym złożenia skutecznego wniosku jest zakończenie pierwszego przesłuchania wszystkich oskarżonych na rozprawie głównej, a nie tylko tego, który chce złożyć wniosek. Zakończenie przesłuchania oskarżonych następuje w chwili zarządzenie postępowania dowodowego przez przewodniczące-

go składu orzekającego. Nowością jest także możliwość rozpatrzenia złożonego wniosku w sprawie o występki na posiedzeniu, w przypadku gdy wniosek został złożony przed doręczeniem oskarżonemu zawiadomienia o terminie rozprawy (art. 339 § 1 pkt 4 k.p.k.). W przypadku, gdy wniosek dotyczy zbrodni, procedura nie ulega zmianie – może być on rozpoznany przez sąd tylko na rozprawie.

Kolejnym *novum* jest poszerzenie katalogu przedmiotowego spraw karnych pozwalających na złożenie skutecznego wniosku. Po 1 lipca 2015 roku oskarżony będzie miał prawo do złożenia wniosku o dobrowolne poddanie się karze w sprawie karnej dotyczącej dowolnego przestępstwa, a nie tylko w przypadku występku – tak jak ma to miejsce obecnie (art. 387 § 1 k.p.k.). Co ważne, zrezygnowano z zapisu traktującego na temat wyznaczania obrońcy z urzędu, w sytuacji gdy oskarżony nie miał obrońcy z wyboru.

Podkreślić wypada, że ustawodawca doprecyzował kryteria pozwalające na uwzględnienie wniosku, wskazując obok niebudzących wątpliwości okoliczności popełnienia przestępstwa, również niebudzącą wątpliwości winę oskarżonego (obecnie: mowa jest wyłącznie o okolicznościach sprawy). Wydaje się, że w praktyce takie rozwiązanie skutkować będzie uwzględnieniem wniosku w zasadzie tylko wówczas, gdy oskarżony przyzna się do popełnienia przestępstwa iłoży wyjaśnienia dopełniające się ze zgromadzonym materiałem dowodowym.

Bardzo korzystne zmiany dla oskarżonego przewiduje ponadto art. 387 § 4 k.p.k., pozwalający sądowi – przy uwzględnieniu wniosku o wydanie wyroku skazującego – na zastosowanie instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary niezależnie od podstaw przewidzianych w art. 60 § 1–4 k.k. Przy czym w sprawach o zbrodnie nadzwyczajne złagodzenie kary będzie mogło mieć miejsce tylko wtedy, gdy wniosek ten zostanie złożony przed doręczeniem oskarżonemu zawiadomienia o terminie rozprawy.

Konkludując, zmiany wprowadzone w wyniku ostatnich nowelizacji procedury karnej w zakresie instytucji konsensualnych zasługują co do zasady na pozytywną ocenę, choć niewątpliwie niektóre rozwiązania nasuwają uwagi krytyczne albo co najmniej polemiczne. Niestety, nowe regulacje nie uwzględniają też w pełni postulatów zgłaszanych od momentu wprowadzenia tych instytucji do polskiej procedury karnej. W dalszym ciągu za aktualne i zasadne uznać należy następujące cele: usunięcie luk i sprzeczności w obowiązujących przepisach, wdrożenie mechanizmów stymulujących praktyczne stosowanie poszczegól-

nych rozwiązań, wprowadzenie unormowań zapewniających zaufanie obywateli i środowisk prawniczych oraz zagwarantowanie wysokich kwalifikacji przedstawicieli organów procesowych i mediatorów. Nie straciły także na znaczeniu uwagi czynione przez P. Kardasa, albowiem „coraz trudniej jednak jednoznacznie stwierdzić, że pożytki uzyskiwane z funkcjonowania tych instytucji w procesie zdecydowanie przewyższają koszty oraz ryzyka związane z ich funkcjonowaniem” (Kardas, 2004, nr 1, s. 62).

Bibliografia

- Bieńkowska E., Kulesza C., *Jak postępować z ofiarami przestępstw? Poradnik dla praktyków*, Dokumenty Rady Europy i Narodów Zjednoczonych, Białystok 1993.
- Bieńkowska E., *Mediacja w polskim prawie karnym. Charakterystyka regulacji prawnej*, „Przegląd Prawa karnego” 1998, nr 19.
- Bieńkowska E., *Mediacja w polskim systemie prawa karnego – czy rzeczywiście jest instytucją dla ofiary przestępstwa?*, [w:] L. Mazowiecka (red.), *Mediacja karna jako instytucja ważna dla pokrzywdzonego*, Warszawa 2013.
- Bieńkowska E., Mazowiecka L., *Ofiara przestępstwa w dokumentach międzynarodowych*, Warszawa 2009.
- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Kraków 2004.
- Kardas P., *Konsensualne sposoby rozstrzygania w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego z dnia 10 stycznia 2003 r.*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 1.
- Murzynowski A., *Podstawowe zasady rzetelnego procesu a problem zróżnicowania form postępowania w sprawach o przestępstwa*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 1.
- Rękas A., *Mediacja w polskim prawie karnym*, Warszawa 2004.
- Wach A., *Alternatywne formy rozstrzygania sporów sportowych*, Warszawa 2005.

Prawne i finansowe ramy polityki bezpieczeństwa UE do 2020 roku

Legal and financial framework for the EU's security policy until 2020

Abstrakt

Polityka bezpieczeństwa Unii sięga swoimi korzeniami powstania Unii Zachodnioeuropejskiej. W Traktacie z Maastricht wprowadzono po raz pierwszy przepisy dotyczące bezpieczeństwa europejskiego w powiązaniu z polityką zagraniczną. Zasady tej polityki były zmieniane w kolejnych traktatach. Współczesna doktryna unijna stawia na budowanie własnych instytucji odpowiedzialnych za zagwarantowanie bezpieczeństwa zewnętrznego, własnych przepisów prawa oraz systemu finansowania działań o znamionach militarnych. Dalsze jednak wzmocnienie funkcji obronnych UE wymaga większej integracji państw członkowskich poprzez budowę odpowiednich instytucji i stworzenie adekwatnego systemu finansowania powiązanego z perspektywą budżetowania na lata 2014–2020.

Słowa kluczowe: prawo europejskie, polityka bezpieczeństwa, misje humanitarne, misje wojskowe, prawo traktatowe.

Abstract

EU security policy has its roots in the creation of the Western European Union. The Maastricht Treaty introduced for the first time a European safety regulations in relation to foreign policy. The principles of this policy were changed in subsequent treaties. Contemporary EU doctrine focuses on building own institutions responsible for ensuring external security, own laws and system financing military actions. However, further strengthening the EU's defense function requires further integration of the Member States by building appropriate institutions and creation of an adequate financing system associated with the budgeting perspective 2014–2020.

Keywords: European law, security policy, humanitarian missions, military missions, treaty law.

Wstęp

Unia Europejska, a właściwie już Wspólnoty Europejskie od samego początku były nakierowane na integrację gospodarczą, a dopiero w dalszej kolejności na integrację polityczną. Jednym z głównych elementów integracji politycznej jest bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne Unii (wcześniej Wspólnot), które jednak w początkowej fazie tworzenia wspólnot europejskich, prawie aż do końca lat 70. XX w., nie znajdowało się w centrum polityk realizowanych w ramach wspólnot europejskich. Dowodem czego jest brak stosownych zapisów w pierwszych trzech traktatach założycielskich oraz brak wzmianek o polityce bezpieczeństwa w opracowaniach dotyczących prawa wspólnotowego z tamtego okresu (Druesne, 1996, s. 271–288).

Bezpieczeństwo jest pojęciem o dość szerokim znaczeniu. Jak pisze A. Antczak „Środowisko bezpieczeństwa jest koncepcją wielowymiarową, a na jego warunki składa się wiele elementów – począwszy od kultury poprzez religię, stosunki społeczne, gospodarcze, polityczne i na potencjale militarnym skończywszy” (Antczak, 2011, s. 13). Nie można też zapomnieć o wymiarze międzynarodowym bezpieczeństwa.

Typologizacja bezpieczeństwa w literaturze zasadniczo ogranicza się do wskazania dwóch podstawowych rodzajów, tj. bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa międzynarodowego. Największym zainteresowaniem badaczy cieszą się tematy dotyczące bezpieczeństwa narodowego, tak wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Można wskazać m.in. na szczegółowe opracowania takich autorów jak: W. Pokruszyński (2009), S. Sulowski, M. Brzeziński (2009) czy A. Misiuk (2013).

W świetle wydarzeń międzynarodowych ostatnich kilkunastu lat, takich jak: wojna w zatoce Perskiej, próba utworzenia państwa islamskiego na terytorium Iraku i Syrii, a także Nigerii, roszczenia terytorialne Rosji względem Ukrainy, wzmagające się ruchy separatystyczne w niektórych krajach europejskich (Hiszpania, Wielka Brytania, Włochy), każą Unii Europejskiej zwracać coraz większą uwagę na potrzebę budowy systemu bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez kreowanie odpowiedniej polityki oraz budowę odpowiednich sił militarnych.

Po drugiej wojnie światowej, na straży bezpieczeństwa międzynarodowego, a więc kreowania polityki międzynarodowej oraz budowy odpowiednich sił wojskowych, głównie stały takie organizacje międzynarodowe jak NATO czy

ONZ. Można wskazać również na inne organizacje bezpieczeństwa działające w Azji (np. ASEAN – Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej) czy w Afryce (Lizak, 2012)¹. Nie można pominąć wkładu Stanów Zjednoczonych w budowanie powojennego pokoju na świecie, w tym w Europie. Od pewnego jednak czasu w obszar budowy instrumentów prawnych, instytucjonalnych i finansowych wkracza również Unia Europejska. Początki tych działań sięgają jednak wcześniejszych wspólnot europejskich.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest ukazanie rozwoju historycznego i perspektywy do 2020 r. polityki bezpieczeństwa europejskiego (unijnego) wraz z utworzeniem odpowiednich instytucji, a w konsekwencji również i określeniem zasady finansowania.

Historia polityki bezpieczeństwa UE (wspólnotowego)

Historia rozwoju polityki bezpieczeństwa w Europie po drugiej wojnie światowej została już w literaturze wielokrotnie opisywana, i trudno jest do tych opracowań cokolwiek nowego dodać. Wydaje się jednak, że trudno jest ocenić minione działania i jednocześnie kreślić perspektywę rozwoju polityki bezpieczeństwa europejskiego bez analizy koncepcji bezpieczeństwa europejskiego (założeń) i stosownych regulacji prawnych. W tym także ważne jest wskazanie na porażki.

Początki europejskiej polityki bezpieczeństwa sięgają tzw. Planu Plevena z 1950 r. Wówczas zakładano utworzenie europejskich sił zbrojnych w celu zapobieżenia ewentualnego ataku Związku Radzieckiego na Europę oraz przeciwstawienie się odrodzeniu militarizmu niemieckiego. Państwa zachodnioeuropejskie chciały też uniezależnić się od wsparcia i pomocy militarnej USA. W tym celu planowano powołanie Europejskiej Wspólnoty Obronnej (European Defence Community). Miała to być kolejna wspólnota o charakterze polityczno-militarnym po powołanej do życia pierwszej wspólnoty europejskiej tzw. Wspólnoty Węgla i Stali w 1951 r. Inicjatywa ta nie została jednak wdrożona w życie z powodu braku ratyfikacji traktatu przez Francję, która... sama była jej inicjatorem (Barcik, Wentkowska, 2008, s. 347–351).

¹ Więcej o afrykańskich instytucjach bezpieczeństwa zob. W. Lizak, *Afrykańskie Instytucje Bezpieczeństwa*, Warszawa 2012.

Początkowa koncepcja budowy europejskich sił zbrojnych i kreowania własnej polityki bezpieczeństwa przez rodzącą się Wspólnotę Europejską została zastąpiona przez politykę ściślejszej współpracy z NATO. Już w nowelizowanym Traktacie Brukselskim z 1954 r. wskazano na potrzebę bliższej współpracy Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) z NATO. W konsekwencji doszło do zamrożenia działań wspólnotowych w zakresie budowy elementów doktrynalnych i materialnych europejskiej polityki bezpieczeństwa na kilkanaście lat (Brodecki, 2008, s. 158–159).

Nowym impulsem do prac nad polityką bezpieczeństwa była amerykańska Inicjatywa Obrony Strategicznej. W 1984 r. podpisano deklarację o reaktywowaniu UZE. W konsekwencji zaczęto budować strukturę administracyjną z Sekretariatem Generalnym i dowództwem UZE. Powstały też jednostki militarne takie jak Eurokorpus, Euromarfor i Euromar. Działania tych jednostek nie były autonomiczne, lecz współdziałały z siłami OZN, np. w czasie wojny na Bałkanach. W 1992 r. w Petersbergu k/Bonn przyjęto zbiór zadań z zakresu polityki bezpieczeństwa, zwany „misjami petersberskimi”, które winny być realizowane przez UZE. W 1996 r. powołano do życia Zachodnioeuropejską Organizację do Spraw Uzbrojenia, jako organ pomocniczy UZE (Gryz, 1997).

Niepowodzenie działań podejmowanych w ramach UZE doprowadziło do włączenia polityki bezpieczeństwa do Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht (1992). Takie rozstrzygnięcie, jak pisze A. Antczak, „było wyrazem woli posiadania przez UE samodzielności w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, co argumentowane było koniecznością dysponowania siłą militarną, aby mieć możliwość odegrania istotnej roli na arenie międzynarodowej...” (Antczak, 2011, s. 22). Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w 1999 r. w Helsinkach zdecydowano o budowaniu własnej polityki obronnościowej w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – wówczas tzw. II filaru budowy Unii Europejskiej (Antczak, 2011, s. 22).

Zmiany w unijnej polityce obronnościowej końca lat dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku doprowadziły do innego podporządkowania działań operacyjnych UZE. W ramach programu Europejskie Cele Operacyjne (*European Headline Goal*) przyjęto zamiar utworzenia Europejskich Sił Szybkiego Reagowania (*European Union Rapid Reaction Force*), które winny liczyć około 50 – 60 tys. żołnierzy. Ostatecznie w 2010 r. UZE została rozwiązana, a jej zada-

nia przejęła sama UE. Utworzono Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (*Common Security and Defence Policy*) (dalej: WPBiO), która stała się częścią polityki zagranicznej Unii.

Jednym z podstawowych celów WPBiO jest budowa autonomicznych zdolności militarnych i cywilnych. Zamiar ten wymaga rekonstrukcji przemysłów zbrojeniowych państw członkowskich UE, wzmocnienie roli UE w stosunkach międzynarodowych i wykształcenia zdolności do realizacji misji petersberskich (Antczak, 2011, s. 23). Stąd już w 2000 r. zostały podjęte decyzje o utworzeniu tymczasowych organów, takich jak: Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy Unii Europejskiej, Sztab Wojskowy Unii Europejskiej i Komórkę Policyjną. Utworzono odpowiednie wspólne struktury wojskowe. Powołano też do życia Komitet do spraw Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego.

W 2003 r. UE przyjęła Europejską Strategię Bezpieczeństwa (*European Security Strategy*). W dokumencie tym nakreślono wyzwania i zagrożenia stojące przed Unią. Jednym z najważniejszych zagrożeń jest globalny terroryzm. W dalszej kolejności do zagrożeń bezpieczeństwa europejskiego zaliczono: konflikty regionalne, istnienie państw zbójceckich i rosnącą przestępczość zorganizowaną. Zwrócono uwagę na to, że budowa bezpieczeństwa wymaga nie tylko współpracy z sąsiadami, ale również z krajami odległymi od UE, jak np. Australia, Kanada czy RPA.

Realizacja założeń WPBiO wymagała powołania dalszych instytucji. Stąd w 2004 r. ustanowiono Europejską Agencję Obrony, której zadaniem jest rozwój przemysłu obronnego UE. Dalej została utworzona Komórka Cywilno-Wojskowa. W 2005 r. powstało Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony. Ponadto w ramach WPBiO przejęła od UZE Centrum Satelitarne Unii Europejskiej i Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem (Sitek M., 2011, s. 225–265).

Perspektywy

Perspektywy rozwoju europejskiej polityki bezpieczeństwa zostały nakreślone przez L. Simón'a w artykule *Zarządzanie kryzysowe nie jest receptą na dalsze cięcia: planowanie wojskowe i wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony po Lizbonie*. Jak słusznie zauważył, WPBiO w okresie powojennym, a właściwie aż do początku XXI wieku znajdowała się pod parasolem ochronnym NATO i Sta-

nów Zjednoczonych. Była to gwarancja bezpieczeństwa i ładu w Europie. USA gwarantowało również ład gospodarczy i polityczny poza Europą.

Ten powojenny, gwarantowany czy wspierany z zewnątrz ład europejskich, w ciągu kilku ostatnich lat doznaje daleko idącego przemodelowania, a nawet pewnego zachwiania. Wzrasta poczucie zagrożenia wewnętrznego i zewnętrznego, co niewątpliwie jest efektem ataku terrorystycznego na World Trade Center w Nowym Jorku w dniu 11 września 2001 r. Ten atak można porównać jedynie z atakiem japońskim na Pearl Harbor na Hawajach z 7 grudnia 1941 r. W obu przypadkach doszło do ataków o niespotykanej skali w miejscach dotąd uważanych za niezwykle bezpieczne.

Wraz z dynamicznym rozwojem gospodarczym rośnie znacznie Chin, Rosji i innych państw azjatyckich, uwaga amerykańskich strategów od bezpieczeństwa coraz bardziej zwraca się w kierunku wschodnim, coraz bardziej postrzegając Unię Europejską samej sobie. Przykładem mogą być o wiele żywsze kontakty militarne i gospodarcze Stanów Zjednoczonych z Turcją niż z Polską. Do tego po stronie Europejczyków ciągle nie widać woli politycznej i militarnej na większą wewnętrzną integrację. Te właśnie czynniki mają istotny wpływ na zdolności planowania wojskowego w Unii Europejskiej (Simón, 2011, s. 11).

Głównym dokumentem, w którym została nakreślona perspektywa rozwoju WPBiO jest wspomniana już wcześniej Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r. oraz sprawozdanie z 2008 r. na temat jej wdrażania. W dokumentach tych określono dalsze cele dla WPBiO, takie jak: skuteczne uczestniczenie w zarządzaniu globalnym, promowanie bezpieczeństwa, stabilności i dobrych rządów. W ten sposób UE chce się stać lokalnym, ale o światowym znaczeniu mocarstwem militarnym. Dla realizacji tych celów konieczne jest zbudowanie odpowiednich zdolności wojskowych, które będą łączyły się nierozłącznie ze zdolnościami finansowymi Unii (Simón, 2011, s. 12).

Posiadanie odpowiednich zdolności wojskowych winno opierać się nie tylko na budowaniu strategii operacyjnych, ale na rzeczywistej możliwości przeprowadzenia działań wojskowych na terenie UE i poza jej terytorium. Poza instytucjami wpierającymi realizację polityki bezpieczeństwa Unii, a o których już było już wcześniej, brakuje stałych struktur planistycznych. Ten brak w połączeniu z niechęcią do większej integracji politycznej Europy oraz intensyfikacji procesu zbrojenia wywołuje zjawisko społecznej atrofii z jednej strony oraz fak-

tyczną coraz większą bezbronność Unii wobec rozpoczynającego się wyścigu zbrojeń w Rosji, Chinach, Indiach czy samych Stanach Zjednoczonych (Simón, 2011, s. 13). Pewnym zapewnieniem tego braku jest powołanie do życia Dyrekcji do spraw Zarządzania Kryzysowego i Planowania.

Budowa strategii bezpieczeństwa czy też innych rodzajów polityk kryjących się za takimi terminami jak „kompleksowe podejście”, „zarządzanie kryzysowe” czy „integracja cywilno-wojskowa” są raczej odzwierciedleniem polityki głębokiej bierności, jak słusznie twierdzi Simón (2011, s. 15). Autor ten postuluje, aby stworzyć kompleksową strukturę ds. wojskowych planów ewentualnościowych. Konieczne jest dostosowanie struktur wojskowych w państwach członkowskich i jednocześnie w strukturach unijnych do potrzeb bieżących. Tymczasem niektóre z nich swoimi korzeniami tkwią w okresie tzw. zimnej wojny. Ważną rolę w tych przemianach odgrywa Sztab Wojskowy Unii Europejskiej z jego szefem na czele powołany do życia w 2001 r. przez Radę UE (Góralski, 2007).

Unia Europejska podejmuje również działania zmierzające do skierowania polityki bezpieczeństwa w kierunku rozwoju nowych technologii wojennych, w tym kosmicznych. We współczesnej koncepcji wojny odchodzi się od działań konwencjonalnych na rzecz wojny w kosmosie, wojny informacyjnej czy ekonomicznej. Dla jej prowadzenia nie wystarczy posiadać dużą liczbę żołnierzy, wyszkolonych pod względem fizycznych, lecz potrzeba również wybitnych ekspertów do spraw cyberprzestrzeni, wojny na giełdach światowych czy handlu nowymi technologiami. Z tych też powodów Unia w nowej perspektywie finansowania na lata 2014–2020 kładzie większy nacisk na rozwój badań kosmicznych w ramach Europejskiej Agencji Kosmicznej (*European Space Agency*).

Podstawy traktatowe polityki bezpieczeństwa

Polityka bezpieczeństwa od samego początku jej istnienia wiązana była z polityką zagraniczną. Początków tej polityki należy szukać w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 r., w którym określono grupy zadań realizowanych w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej. W art. 30 JAE zawarto zasady polityki zagranicznej, będącej wówczas w drugim filarze koncepcji Wspólnoty Europejskiej. Do jednego z najważniejszych kierunków rozwoju polityki zagranicznej miała być bliższa współpraca państw członkowskich w obszarze zagadnień związanych z bezpieczeństwem.

Rozwinięcie regulacji prawnych dotyczących wspólnotowej polityki bezpieczeństwa dokonało się w Traktacie z Maastricht z 1992 r. (TUE). Polityce bezpieczeństwa poświęcono w nim rozdział V: *Postanowienia w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa* (artykuły od 11 do 28). Postanowiono wówczas, że polityka bezpieczeństwa będzie realizowana głównie przez państwa członkowskie, na podstawie wspólnego stanowiska wypracowanego w ramach Rady. Takie rozwiązanie wynikało z braku podmiotowości po stronie UE oraz braku upoważnienia do realizacji polityki bezpieczeństwa przez Wspólnoty (Myszona-Kostrzewa, 2005, s. 36).

Zasadnicza zmiana w polityce bezpieczeństwa dokonała się wraz z wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego (TA) z 1997 r. W art. J.7 TA oraz w dołączonym do tego artykułu Protokole zostały określone podstawowe ramy polityki bezpieczeństwa UE. Wskazano na konieczność współpracy w tym zakresie z NATO. Zastrzeżono jednak, że współpraca ta oraz budowa unijnej polityki nie powinna w żadnej mierze uchybiać specyficznym celom polityki obronnościowej poszczególnych państw członkowskich. W art. J.7 zdefiniowano również zakres działań militarnych Unii. Unia winna angażować się wyłącznie w misje humanitarne i ratunkowe, utrzymania pokoju oraz w misjach zbrojnych służących zarządzaniu kryzysami, w tym przywracaniu pokoju. Najważniejsze jednak postanowienia dotyczyły finansowania działań o charakterze militarnym. Przyjęto, że UE ponosi ciężar kosztów administracyjnych, zaś państwa członkowskie kosztów operacyjnych. Ponadto w TA wprowadzono stanowisko Sekretarza Generalnego Rady UE, który jednocześnie jest Wysokim Przedstawicielem do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

W 1999 r. podjęto decyzję, że polityka bezpieczeństwa winna być połączona z polityką zagraniczną, a co znalazło swoje odzwierciedlenie w Traktacie z Nicei z 2000 r. Kolejne zmiany w unijnej polityce bezpieczeństwa znalazły swoje miejsce w Traktacie z Lizbony przyjętego w 2007 r. Pierwsza zmiana dotyczyła systematyzacji regulacji dotyczących w sprawie polityki bezpieczeństwa. Dotychczas kwestie te znajdowały się w rozdziale V Traktatu z Maastricht, pt. „Postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”, obecnie zaś w części V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, pt. „Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”.

Traktatem z Lizbony zniesiono Unię Zachodnioeuropejską. W artykule 42 TUE stwierdzono, że: „Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zapewnia Unii zdolność operacyjną opartą na środkach cywilnych i wojskowych. Unia może z nich korzystać w przeprowadzanych poza Unią misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Zadania te są wykonywane w oparciu o zdolności, jakie zapewniają Państwa Członkowskie”. Ponadto został poszerzony katalog misji realizowanych przez całą Unię lub grupy państw członkowskich. Traktatem Lizbońskim ustanowiono także Agencję do spraw Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia, dając jej traktatową podstawę prawną. Europejska Agencja Obrony działała już wcześniej na mocy „wspólnego działania” Rady UE z 12 lipca 2004 r. (2004/551/WPZiB). Postanowiono też powołać Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej.

Finansowanie

Zasady finansowania WPBiO ulegały zmianom, zwłaszcza w okresie pomiędzy Traktatem z Maastricht a Traktatem z Lizbony. Była to konsekwencja uwarunkowań zmian w polityce obronnościowej Unii. Pierwsze regulacje dotyczące finansowania WPBiO zostały zapisane w Traktacie z Maastricht. Według tych zasad działania administracyjne miały być pokrywane z budżetu Unii, zaś działania operacyjne z budżetów państw wysyłających żołnierzy. Ten stosunkowo jasny podział ciężarów finansowych z realizacją WPBiO budził jednak liczne spory co do kwalifikacji niektórych kosztów. Rada zaczęła stosować interpretację zapisów finansowych, ale takie postępowanie rady nie spotykało się z przychylnością Parlamentu Europejskiego (Przybylska-Maszner, 2010, s. 156).

Dość istotne zmiany zasad finansowania polityki bezpieczeństwa Unii znalazły się w art. J.18 Traktatu Amsterdamskiego z 1997 r. Postanowiono, że nie tylko koszty administracyjne, ale również operacyjne będą pokrywane z budżetu unijnego, z wyjątkiem wydatków przypadających na operacje mające wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne oraz przypadków, gdy Rada, stanowiąc jednomyślnie, postanowi inaczej. Inne wydatki operacyjne pokrywane miały być nadal z budżetów państw członkowskich, proporcjonalnie do wskaźnika PKB danego kraju.

Kolejne zmiany w systemie finansowania polityki bezpieczeństwa zostały wprowadzone w 2002 r. podczas szczytu Unii Europejskiej w Sewilli. W przygotowanym wówczas raporcie z Prezydencji wskazano, że koszty operacji mających implikacje wojskowe będą dzieliły się na dwie części, tj. koszty wspólne i pozostałe. Do kosztów wspólnych, finansowanych bezpośrednio ze środków Unii zaliczono: transport, infrastrukturę, zakwaterowanie, personel lokalny. Pozostałe koszty ponoszą państwa członkowskie, zgodnie z zasadą *costs lie where they fall*, czyli koszty ponoszone są według miejsca ich powstania. Ten system organizacji i finansowania operacji wojskowych pokojowych i o implikacjach militarnych dość szybko okazał się niewydolny, zwłaszcza podczas realizacji operacji wojskowej CONCORDIA na terenie byłej Jugosławii oraz ARTEMIS w Demokratycznej Republice Konga (Przybylska-Maszner, 2010, s. 158).

Na mocy decyzji 2004/197/WPZiB z dnia 23 lutego 2004 roku Rada UE (Dz.U. UE L 63 z 28.2.2004, s. 68–82) wprowadziła nowy mechanizm finansowania operacji wojskowych lub obronnych, znany jako ATHENA. Ten system był kilkakrotnie jeszcze modyfikowany i ostatecznie ukształtowano go w decyzji Rady 2007/384/WPZiB z dnia 14 maja 2007 r. i 2008/975/WPZiB z dnia 18 grudnia 2008 r. W konsekwencji w roku 2004 został zatwierdzony Europejski Cel Operacyjny 2010 (Przybylska-Maszner, 2010, s. 159).

W mechanizmie ATHENA uczestniczą wszystkie państwa za wyjątkiem Danii. Jego celem są działania operacyjne i implikacjach wojskowych i obronnych. Środki pozyskiwane na funkcjonowanie mechanizmu pochodzą ze składek państw członkowskich stosownie do PNB. Koszty też mogą być ponoszone przez państwa trzecie uczestniczące w operacjach militarnych razem w UE. Nowością jednak jest to, że mechanizm ATHENA posiada zdolność do prawną w zakresie posiadania rachunku bankowego, nabywania, posiadania i zbywania mienia, zawierania umów i porozumień administracyjnych, a co najważniejsze – ma uprawnienie do występowania w sądach jako strona procesowa. Organami mechanizmu są Komitet Specjalny, administrator, księgowość i dowódca każdej operacji o implikacjach wojskowych czy obronnych. Wielkość wydatków na poszczególne operacje ustala Specjalny Komitet (Przybylska-Maszner, 2010, s. 161).

Ponadto, w ramach budżetu unijnego są przewidziane możliwości finansowania różnych programów działania, bezpośrednio lub pośrednio związanych również z polityką bezpieczeństwa i obrony. Do takich działań należy zaliczyć

m.in. RAPEX. Jest to system ostrzegawczy ułatwiający szybką wymianę informacji pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi dotyczącymi wszelkich zagrożeń ze strony produktów żywnościowych. W działach budżetu UE nie ma pozycji dotyczącej *sensu stricto* bezpieczeństwa zewnętrznego czy wewnętrznego. Poszczególne działania są przypisane do różnych działów, np. dział polityka wewnętrzna czy działania zewnętrzne (Cybulski, 2006, s. 504–516).

Bezpieczeństwo zewnętrzne, ale także wewnętrzne Unii jest jednym z celów polityki nakreślony w perspektywie finansowania na okres 2014–2020. UE zamierza zapobiegać kryzysom, dążyć do utrzymywania pokoju oraz zwiększania międzynarodowego bezpieczeństwa, w tym zwiększania możliwości UE w zakresie gotowości na wypadek wystąpienia kryzysu. Jednak najważniejsze Unia będzie podejmować działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa jądowego oraz konieczne działania wojskowe.

Jak ważne jest bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne Unii, wskazują na to kwoty przeznaczone na realizację wszelkich działań w tym zakresie. I tak, w okresie prognozy finansowej 2014–2020 budżet UE na bezpieczeństwo i obronność wzrośnie o 26,5%. Fundusz Migracji i Azylu wyniesie 3,1 mld euro, a Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego wyniesie 3,8 mld euro. Do tego należy doliczyć środki przeznaczone na finansowanie agencji europejskich zaangażowanych bezpośrednio lub pośrednio w bezpieczeństwo i obronność².

Podsumowanie

Integracja europejska, budowana misternie od początku lat 50. XX w., przechodziła różne etapy transformacji, najczęściej w uzależnieniu od rodzaju ważności polityki w danym okresie. W początkach najważniejsze były kwestie związane z integracją gospodarczą, wydobywanie węgla, wytop stali, produkcja energii, zwłaszcza atomowej czy tworzenie wspólnego rynku. W zakresie obronności głównym celem było militarne przygotowanie Europy do obrony przed ewentualną militarną inwazją z bloku socjalistycznego oraz niedopuszczenie do odrodzenia się niemieckiego militarizmu. Stąd pojawiły się koncepcje dość skrajane jak na owe czasy, czyli utworzenie wojska europejskiego. Jednak ze względu na specyficzne uwarunkowania poszczególnych państw plan ten od samego po-

² KOM/2011/0500 wersja ostateczna.

czątku nie był możliwy do realizacji. Stąd utworzono Unię Zachodnioeuropejską, celem której była budowa polityki bezpieczeństwa w połączeniu działań z NATO i USA.

Perspektywa rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony UE zmierza do synergii działań administracyjnych i militarnych państw członkowskich, poprzez utworzenie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa oraz Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy Unii Europejskiej, Sztab Wojskowy Unii Europejskiej i Komórka Policyjna. Siły militarne Unii nie mają bytu samodzielnego, lecz są budowane w oparciu o siły militarne państw członkowskich. Jak na razie nie planuje się budowy jednolitej armii europejskiej czy też usamodzielnienia unijnych operacji o znamionach militarnych od NATO czy USA.

Kwestią fundamentalną wymagającą rozwiązania jest finansowanie działań realizujących politykę bezpieczeństwa. Nie budziło wątpliwości finansowanie działań administracyjnych z środków unijnych. Większe wątpliwości odnosiły się do finansowania działań operacyjnych, które początkowo były pokrywane ze środków państw członkowskich. Na podstawie Traktatu Amsterdamskiego większość tych kosztów przejęła na siebie UE.

Kształtowane w dalszej kolejności zasady organizacji i finansowania polityki bezpieczeństwa Unii, zwłaszcza w Traktacie z Lizbony, pokazują stopniową organizację finansową, administracyjną i strukturalną Europy. Dotychczasowe jednak działania pokazują, że brakuje jednak pełniejszej integracji europejskiej. Uniezależnienie się UE od NATO i USA jest niewątpliwie dobrym krokiem w kierunku budowy własnego systemu bezpieczeństwa. Jest on jednak daleki od pełnego zbudowania, a także pełnej sprawności i konkurencyjności wobec rodzącego się światowego terroryzmu.

Bibliografia

- Antczak A., *Unia Europejska. Bezpieczeństwo, strategia, interesy*, Józefów 2011.
- Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008.
- Brodecki Z., *Prawo integracji w Europie*, Warszawa 2008.
- Cybulski L., *Budżet wspólnotowy Unii Europejskiej*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*. wyd. 3, Warszawa 2006.

- Druesne G., *Prawo materialne i polityki Wspólnot i Unii Europejskiej*, tłum. W. Czapliński, Warszawa 1996.
- Góralski W.M., *Koncepcja ustrojowa i instytucjonalna II filara Unii Europejskiej*, [w:] W.M. Góralski: *Unia Europejska*, t. II: *Gospodarka – Polityka – Współpraca*, Warszawa 2007.
- Gryz J., *Unia Zachodnioeuropejska*, Toruń 1997.
- Lizak W., *Afrykańskie Instytucje Bezpieczeństwa*, Warszawa 2012.
- Misiuk A., *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2013.
- Myszona-Kostrzewa K., *Wprowadzenie do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa–Poznań 2005.
- Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2009.
- Przybylska-Maszner B., *Mechanizmy finansowania operacji wojskowych Unii Europejskich – ewolucja, uwarunkowania, perspektywy*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 4.
- Simón L., *Zarządzanie kryzysowe nie jest receptą na dalsze cięcia: planowanie wojskowe i wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony po Lizbonie*, [w:] M. Terlikowski (red.), *System planowania i dowodzenia misjami Unii Europejskiej. Struktura, problemy, możliwości reform*, Warszawa 2011.
- Sitek M., *Centrum Satelitarne Unii Europejskiej*, [w:] L. Grochowski, A. Letkiewicz, A. Misiuk (red.), *Nauka o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały*, t. I, Szczytno 2011.
- Sulowski S., Brzeziński M. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.

Polityka bezpieczeństwa Szwajcarii jako gwarant utrzymania gospodarczego dobrobytu obywateli

Security Policy of Switzerland as a guarantor of maintaining economic well-being of citizens

Abstrakt

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie korelacji pomiędzy silną gospodarką Szwajcarii a jej polityką neutralności, jako gwaranta bezpieczeństwa ekonomicznego szwajcarskich obywateli oraz potwierdzenie hipotezy, że polityka bezpieczeństwa Szwajcarii stanowi gwarancję utrzymania gospodarczego dobrobytu obywateli Republiki Helweckiej.

W pierwszej części artykułu została zarysowana sytuacja gospodarcza Szwajcarii w celu przedstawienia ekonomicznej sytuacji obywateli. W kolejnej części zaprezentowana została geneza szwajcarskiej polityki neutralności jako kluczowy element jej polityki bezpieczeństwa. Następnie zostały przedstawione warunki ekonomiczne, które wpłynęły na ewolucję szwajcarskiej polityki bezpieczeństwa.

W kolejnej części tekstu została zaprezentowana ewolucja szwajcarskiej polityki bezpieczeństwa po 1989 r. Ta część artykułu została oparta na raportach z lat: 1993 oraz 2000, które w istotny sposób zmieniły kierunki szwajcarskiej polityki bezpieczeństwa. W tej części tekstu zostały także przedstawione różne trendy w międzynarodowej polityce bezpieczeństwa Republiki Helweckiej, także w obszarze militarnym. Zakończenie artykułu zawiera wnioski końcowe oraz prezentuje zmiany w szwajcarskiej polityce bezpieczeństwa, z uwzględnieniem obszaru militarnego.

Słowa kluczowe: polityka bezpieczeństwa, Szwajcaria, ekonomiczny dobrobyt, gospodarka, neutralność.

Abstract

The main purpose of this article is to present the correlation between the Swiss strong economy and the policy of neutrality, and to demonstrate that it is a guarantor of securing

an economic well-being of Swiss citizens. The purpose of the article is to confirm the hypothesis that: *Security Policy of Switzerland is a guarantor of maintaining economic well-being of citizens.*

The beginning of this paper attempts to describe the economy of Switzerland in order to illustrate the financial situation of its citizens. In the following paragraph, the genesis of Swiss neutrality was presented as a crucial element of the security policy. Next, the economic conditions of Swiss neutrality were described, with the aim of showing the influence of economy on the security policy. In the next part of the article, the Swiss security policy was presented in the time frame after the year 1989. This section of the article is focused primarily on the most important documents and reports from the years 1993 and 2000, which changed the directions in Swiss security policy. At this point, the various directions and trends in the international Swiss security policy were highlighted also in the military area. The conclusion of this paper focuses on the change in Swiss security policy, with the emphasis on military area.

Keywords: security policy, Switzerland, economic well-being, economy, neutrality.

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie ekonomicznych aspektów jako czynników wpływających na kształt polityki bezpieczeństwa Szwajcarii. Punktem wyjścia do rozważań na wyżej wymieniony temat było wskazanie najistotniejszych aspektów związanych z gospodarką Szwajcarii oraz przedstawienie genezy polityki neutralności Republiki Helweckiej także w jej ekonomicznym obszarze. Aby zrealizować założony cel badawczy, autorka wykorzystała następującą metodę badawczą: analiza doktrynalna raportów kształtujących politykę bezpieczeństwa Szwajcarii z lat: 1990; 1993 i 2000.

Artykuł koncentruje się przede wszystkim na szwajcarskiej polityce bezpieczeństwa w polityce zagranicznej po 1989 r. aż do czasów współczesnych, ze szczególnym uwzględnieniem obszaru obronności.

Gospodarka Szwajcarii

Szwajcaria uważana jest powszechnie za zamożny kraj. Jest to związane z poziomem życia jej obywateli. Obecnie jest jednym z trzech krajów o najwyższym dochodzie narodowym w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Jednak biorąc pod uwagę bogactwa naturalne, Republika Helwecka jest biednym krajem. Nieużytki zajmują czwartą część powierzchni kraju. Woda stanowi jedyne naturalne bogactwo Szwajcarii. Nieurodzajna gleba Szwajcarów przyczyniła się do niesaa-

mowitej pracowitości tego narodu i osiągnięcia dobrobytu, który stanowi fenomen w skali światowej (Bauer, 1992, s. 78–79).

Początek szwajcarskiego przemysłu datuje się na XVIII wiek, w którym eksport szwajcarskich towarów osiągnął już określony stopień. W Genewie produkowano już pierwsze zegarki, Bazylea zasłynęła z jedwabnych wstążek, a w Zurychu rozkwitł handel materiałów jedwabnych (Bauer, 1992, s. 80). Szwajcarzy są także znanymi w świecie producentami zegarków (Wójtowicz, 1976, s. 212). By utrzymać pozycję lidera w światowej branży zegarmistrzowskiej, Szwajcaria inwestuje ogromne pieniądze w laboratoria znajdujące się w Neuchâtel (Bauer, 1992, s. 86–87). Istotną rolę w szwajcarskiej gospodarce odgrywa także przemysł chemiczny, który dał podstawy obecnemu bogactwu Bazylei. Szwajcarzy słyną z produkcji farb, środków farmaceutycznych, ponieważ znacząca pozycja na rynku farmaceutycznym wymaga ciągłych badań, dlatego Bazylea stała się największym farmaceutycznym laboratorium na świecie. Ponadto w Genewie znajduje się jedno z największych centrów produkujących syntetyczne surowce do produkcji perfum. Dwie szwajcarskie firmy: Firmenich i Givaudan, eksportują około 95% swoich produktów zagranicę, które są następnie przerabiane na perfumy oraz aromaty dla innych wyrobów. W 1939 r. szwajcarski profesor Leopold Ružička otrzymał Nagrodę Nobla za uzyskanie syntetycznego piżma, które stanowi jeden z podstawowych materiałów do produkcji perfum (Bauer, 1992, s. 88).

Obok zegarków najbardziej rozpoznawalnym produktem Szwajcarii jest czekolada. Pomimo, że w Szwajcarii nie rosną drzewa kakaowe, to istnieją tu dwa inne ważne składniki, takie jak ludzka pomysłowość oraz krowie mleko. W 1875 r. Daniel Peter wynalazł mleczną czekoladę, a w 1879 r. Robert Lindt sprawił, że zaczęła topić się w ustach. Wtedy to szwajcarska czekolada zyskała sławę. Mieszkańcy Republiki Helweckiej spożywają ogromne ilości czekolady, także turyści wydają z reguły swoje ostatnie pieniądze przed wyjazdem właśnie na szwajcarską czekoladę (Bauer, 1992, s. 89). Szwajcaria słynie także ze swoich serów: ementaler czy gruyère, które to stanowią tradycyjne produkty eksportowe (Wójtowicz, 1976, s. 213).

Do trzech najważniejszych źródeł szwajcarskich dochodów należą: przemysł metalowy, który w 1989 r. wyeksportował artykuły na łączną kwotę: 36 mld franków, chemiczny oraz farmaceutyczny (wartość 18 mld franków) oraz

zegarmistrzowski (6 mld franków). Należy pamiętać, że przychody uzyskane w wyniku eksportu produktów przemysłowych nie pokrywają kosztów importu żywności, surowców, ropy naftowej czy też artykułów przemysłowych, które nie są produkowane w kraju. Deficyt w bilansie między importem a eksportem łąta się więc przy pomocy banków, turystyki, systemu ubezpieczeń czy też środków transportu. Dochody z tych gałęzi gospodarki są nazywane niewidzialnym eksportem, gdyż dostarczają je niematerialne dobra, lecz usługi świadczone dla innych. Deficyt budżetowy kraju wahał się w ostatnich latach od 5 do 11 mld franków. Szwajcarzy wyeksportowali produkty o wartości 84 mld, zaś import wyniósł 95 mld. Jednak z reguły bilans jest dodatni, co stanowi wynik działania niewidzialnego eksportu (Bauer, 1992, s. 91).

Geneza szwajcarskiej neutralności

Rodowód szwajcarskiej neutralności jest nierozdzielnie związany z rozwojem pojęcia neutralności w wojnie lądowej, które odgrywało znaczącą rolę w konfliktach w XVI-wiecznej Europie. Neutralność Republiki Helweckiej, rozumiana jako instrument polityki zagranicznej, ukształtowała się podczas wojny trzydziestoletniej oraz rozwijała się podczas konfliktu religijnego ówczesnego kontynentu europejskiego. Szwajcaria uzyskiwała znaczące korzyści, wykorzystując antagonizmy panujące między mocarstwami. Włączając się w różne sojusze w różnych konstelacjach politycznych, stosowała politykę „równowagi sił” (Bonjour, 1970, s. 38).

Ponadto tradycja szwajcarskiego najmu żołnierzy przez inne kraje w dużym stopniu przyczyniła się do neutralności tego kraju. Jednym z podstawowych źródeł dochodów dla biednych, górskich kantonów było właśnie zaciąganie się szwajcarskich żołnierzy do walki w armiach innych państw (Wojtowicz, 1976, s. 71). Większość państw nie chciała stracić cennego źródła rekrutacji swoich żołnierzy i dlatego nie podejmowała prób podbicia Szwajcarii. Więcej korzyści uzyskiwano z sytuacji, gdy szwajcarscy najemnicy walczyli w europejskich armiach niż w sytuacji, jeśli ich waleczne umiejętności byłyby skierowane na obronę swojej integralności (Wilson, 1974, s. 2–3).

Kolejnym ważnym warunkiem szwajcarskiej neutralności były zasady, które stosowano w kantonach od końca XIII wieku. Powszechna stała się praktyka zawierania szczególnych porozumień, w których kantony zobowiązywały się do

rozwiązywania zatargów na zasadzie mediacji i koncyliacji. Wiek XVI przyniósł niebezpieczeństwo rozbicia, dlatego zostały rozbudowane reguły związane z bezstronnością w konfliktach pomiędzy kantonami (Popławski, 2007, s. 48). W 1674 r. Szwajcaria oficjalnie ogłosiła deklarację neutralności. Od tego momentu neutralność stała się zasadą polityki zagranicznej Republiki Helweckiej (Brenner, 1989, s. 134). Kolejna oficjalna deklaracja szwajcarskiej neutralności miała miejsce 20 marca 1815 r., kiedy to kongres wiedeński zaakceptował szwajcarską politykę neutralności. Dzięki neutralności Szwajcaria uzyskała nie tylko ogólną stabilizację, ale również uniknęła podziału kraju (Ooyen, 1992, s. 25). W 1920 r. Szwajcaria przystąpiła do Ligi Narodów (Pawłowski, 2007, s. 67), zaś w 1963 r. stała się członkiem Rady Europy (Pawłowski, 2007, s. 127).

Ekonomiczne warunki neutralności

Wiele czynników ekonomicznych wpłynęło na kształt szwajcarskiej neutralności. Aktywność Republiki Helweckiej w obszarze stosunków gospodarczych była związana z koncepcją tzw. gospodarczej neutralności. Jej ogólne założenia zostały sformułowane w tzw. oficjalnej koncepcji neutralności w 1954 roku. Neutralność gospodarcza stanowiła część tzw. własnych obowiązków neutralności. Można uznać, że stanowiła ona część przyjętych przez Szwajcarię dobrowolnych zobowiązań praktycznych uznanych za jeden z dwóch głównych obszarów polityki neutralności. To właśnie zasady gospodarczej neutralności wpływały na udział Szwajcarii w procesie gospodarczej integracji. W latach 50. XX w. ostatecznie upadła idea Szwajcarii jako „trzeciej siły” w obszarze utrzymania określonego dystansu wobec Moskwy i Waszyngtonu (Hug i inni, 2000, s. 20).

Największym wyzwaniem dla szwajcarskiej gospodarki było powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), co wiązało się z faktem rozwiązania Europejskiej Unii Płatniczej (EUP) i załamania się koncepcji strefy wolnego handlu (Hug i inni, 2000, s. 12). Alternatywą dla Republiki Helweckiej stał się Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT). Po rozwiązaniu EUP przeszkody taryfowe stanowiły dla Berna największe wyzwanie. W konsekwencji w rekordowo szybkim czasie została zlikwidowana taryfa celna, a Szwajcaria stała się członkiem GATT. Jednak dla jej gospodarki stanowiło to tylko rozwiązanie prowizoryczne (Gehler, 2000, s. 42). W 1961 r. Szwajcaria przystąpiła do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), jednak nie rozwiązało to

jej trudności gospodarczych (Popławski, 1995, s. 169). Z drugiej strony Republika Helwecka w tym samym roku rozpoczęła lansowanie współpracy z państwami EWG. W konsekwencji czego doszło do rozmów ekspertów, w wyniku których uzgodniono zastrzeżenia, które wynikają ze statusu neutralności, od których uzależniono możliwość stowarzyszenia. Dnia 15 grudnia 1961 r. w Brukseli wspólnie ze Szwajcarią i Austrią uznano, że dla Republiki Helweckiej stowarzyszenie jest możliwe tylko wtedy, jeśli m.in. Szwajcaria utrzyma niezależność w zagranicznym obrocie gospodarczym. Stanowisko to nie pozostawiało żadnych wątpliwości odnośnie stanowiska Republiki Helweckiej. Nie do pogodzenia z polityką szwajcarskiej neutralności było przeniesienie suwerenności w obszarze zagranicznego handlu na ponadnarodową organizację (Popławski, 2007, s. 116, 117).

Szwajcarska polityka bezpieczeństwa w polityce zagranicznej po 1989 r.

W latach 80. i 90. XX w. wśród przedstawicieli prawa międzynarodowego coraz mocniejsze było przekonanie, że dotychczasowa doktryna neutralności stała się przyczyną pominięcia Republiki Helweckiej w dotychczasowych procesach integracyjnych, co w konsekwencji mogło spowodować międzynarodową izolację Szwajcarii. Rozpad ZSRR oraz ponowne zjednoczenie Niemiec stały się przyczyną redefinicji szwajcarskiej polityki neutralności. Ponadto wojna w Zatoce Perskiej i kryzys jugosłowiański, stały się powodem odrzucenia przez Szwajcarię tradycyjnych zasad neutralności na rzecz czynnego uczestnictwa w aktywności solidarnościowej (Popławski, 1995, s. 176–182).

Zachowanie XIX-wiecznych zasad prawa neutralności stawało się coraz trudniejsze wraz z upadkiem dwubiegunowego systemu. Dlatego postanowiono dokonać zmian w doktrynie neutralności w celu przystosowania się do zmieniającej się sytuacji międzynarodowej. W nowym modelu neutralność nie stanowiła już centralnego środka polityki zagranicznej, któremu należało podporządkować wszystkie pozostałe. Coraz większe znaczenie zaczęto przypisywać współdecydowaniu oraz współdziałaniu w międzynarodowych organizacjach, co w konsekwencji powodowało znaczny spadek neutralności (Popławski, 2007, s. 174, 181). Na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku Szwajcaria reagowała z opóźnieniem na zmiany, które zachodziły w stosunkach międzynarodowych. Szwajcarskie społeczeństwo, które jest z natury konserwatywne, z dużym oporem było

nastawione do zmian w obszarze polityki bezpieczeństwa. Zmiana szwajcarskiej polityki bezpieczeństwa dokonywała się w trzech etapach.

Pierwszy etap, przypadający na lata 1990–1993, obejmował tworzenie się koncepcji bezpieczeństwa i zmianę polityki neutralności Republiki Helweckiej po zakończeniu „zimnej wojny”. Szwajcaria opublikowała rządowy Raport polityki bezpieczeństwa z 1990 r. (dalej: Raport z 1990 r.). Raport ten w niewielkim tylko stopniu różnił się od wcześniejszych dokumentów. Szwajcaria w dalszym stopniu dysponowała armią, która pełniła funkcję odstraszenia (nieco zmniejszono jej stan osobowy, z 650 tys. do 400 tys. żołnierzy) oraz lekko zmodyfikowano strukturę administracyjną. Raport z 1990 r. nie stanowił przełomu w obszarze polityki bezpieczeństwa, natomiast stanowił zapowiedź kolejnych zmian. Najważniejszą zmianą było to, że neutralność nie była już zasadniczym celem polityki zagranicznej, ale stała się tylko jednym z wielu środków jej realizacji. Polityka neutralności miała od tej pory, tak jak działalność polityczna, być stale weryfikowana pod względem jej celowości oraz winna w znaczącym stopniu uwzględniać zmiany, które zachodzą w obszarze międzynarodowym. Raport w znaczącym stopniu uwzględniał przebieg dyskusji, która dotyczyła nowych zagrożeń bezpieczeństwa oraz konieczność zdefiniowania nowego pojęcia w obszarze bezpieczeństwa. Armia, oprócz zadań obronnych, miała także spełniać zadanie wzmacniania pokoju oraz zapewnienia egzystencji. Należy podkreślić ten fakt jako ważne starania na drodze do stworzenia helweckiej koncepcji bezpieczeństwa (Popławski, 2007, s. 184–185). W 1993 r. opublikowano kolejny raport, który przedstawiał szereg postulatów w kwestii polityki bezpieczeństwa. Jednym z postulatów raportu była sugestia, że w razie stworzenia w Europie stabilnej struktury bezpieczeństwa Republika Helwecka będzie gotowa ponownie przeanalizować swoją neutralność (Popławski, 2007, s. 186).

Z początkiem lat 90. XX w. zwiększyło się zainteresowanie Szwajcarii kontrolą zbrojeń. Jednak należy podkreślić, że stanowisko rządu szwajcarskiego w tym zakresie nie było w decydującym stopniu spowodowane nową strategią bezpieczeństwa, wynikało ono bardziej z przesłanek natury gospodarczej (Brem i inni, 2000, s. 16). Bliskie powiązania gospodarcze Szwajcarii z zagranicą, szczególnie w obszarze surowcowym, oraz duże zapotrzebowanie na produkty *high-tech* miały znaczący wpływ na postanowienia odnośnie transferu zawarte w międzynarodowych porozumieniach. Równocześnie postanowienia te posia-

dały znaczący wpływ na szwajcarski eksport. Konsekwentnie można pokusić się o wniosek, że to właśnie obrona interesów gospodarczych stanowiła przyczynę zainteresowania polityką bezpieczeństwa (Dahinden, 2003, s. 5).

Kolejnym, drugim etapem w szwajcarskiej polityce bezpieczeństwa były lata: 1994–1998, które obejmowały główny etap wcielania w życie założeń nowej koncepcji. Zakończył go Raport Komisji Studyjnej ds. Strategicznych, która wprowadziła niezbędne korekty do polityki bezpieczeństwa, po początkowych doświadczeniach pierwszego okresu po zakończeniu „zimnej wojny”. Istotnym elementem zmian było podjęcie decyzji o wysłaniu do Bośni batalionu 600 żołnierzy w celu nadzorowania zawieszenia broni. Jednak realizacja tego założenia wiązała się z koniecznością przeprowadzenia referendum w 1994 r. w sprawie wyposażenia w broń dla obrony indywidualnej. Negatywny wynik tego referendum unaoczniał istnienie silnych barier w realizacji nowej polityki bezpieczeństwa oraz pokazał sprzeciw większości szwajcarskiego społeczeństwa wobec istotnych zmian przedstawionych w Raporcie z 1993 r. Jednak udostępnienie przestrzeni powietrznej dla NATO w 1993 r. oraz udział w OBWE w ramach oddziałów „niebieskich hełmów” w Bośni, stworzył podwaliny do zmian w obszarze szwajcarskiej polityki bezpieczeństwa (Popławski, 2004, s. 75).

Następnym istotnym etapem w zakresie kształtowania się szwajcarskiej polityki bezpieczeństwa było przystąpienie Szwajcarii w grudniu 1996 r. do Partnerstwa dla Pokoju. Stanowiło to duże zaskoczenie dla obserwatorów zagranicznych, szczególnie w kontekście początkowego krytycznego stanowiska wobec tego programu. Szwajcarscy politycy zdawali sobie sprawę, że odsunięcie w nieokreśloną przyszłość członkostwa w UE spowodowało, że Partnerstwo dla Pokoju stanowiło jedyny kanał dający możliwość uczestniczenia w wojskowej kooperacji w obszarze europejskiego bezpieczeństwa. W 1997 r. podpisano specjalny, indywidualny program, który uwzględniał zastrzeżenia w kwestii statusu neutralności oraz koncentrował się na sprawach cywilnej kontroli nad armią. Ponadto w 1991 r. jako specjalny wkład Szwajcarii oddano do dyspozycji Genewskie Centrum polityki Bezpieczeństwa, którego zadaniem było kształcenie kadr w obszarze polityki bezpieczeństwa. W 1997 r. Szwajcaria przystąpiła do Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego (EPAC), zaś w 1998 r. stworzyła własną misję przy NATO. Wszystkie te aktywności miały na celu uniknięcie międzynarodowej izolacji (Pawłowski, 2007, s. 189–190).

Polityka neutralności Szwajcarii w XXI wieku

Dnia 10 września 2002 r. Szwajcaria została członkiem ONZ. Szwajcarski prezydent Kasper Villinger w swoim przemówieniu uznał, że Republika Helwecka w swojej współpracy z ONZ będzie się kierować neutralnością, ale także pokojem i solidarnością. Prawo Organizacji Narodów Zjednoczonych uzyskało jednoznacznie akceptację przed tradycyjną zasadą szwajcarskiej neutralności. Można stwierdzić, że na przełomie XX i XXI wieku ukształtowała się nowa koncepcja szwajcarskiego bezpieczeństwa. Natomiast w relacjach z Unią Europejską była realizowana koncepcja bilateralizmu, która polegała na zawieraniu kolejnych porozumień o sektorowym charakterze (Popławski, 2007, s. 213–214). W XXI wieku zakończył się proces rewolucji szwajcarskiej polityki bezpieczeństwa, który był wynikiem uwzględnienia bezprecedensowych zmian zachodzących w międzynarodowych stosunkach po upadku systemu bipolarnego, natomiast rządowy Raport z 2000 r. stanowił efekt końcowy tego procesu. Dokument ten stanowił przełomową fazę w rozpoczęciu dyskusji nad szwajcarską polityką bezpieczeństwa (Fanzun i inni, 2000, s. 11). Podczas dyskusji został podniesiony problem zmieniającego się międzynarodowego otoczenia Szwajcarii. Zarówno obszar, jak i skala zagrożeń bezpieczeństwa zostały określone w nowej definicji bezpieczeństwa. Stwierdzono, że jest to obszar polityki państwa, który służy prewencji oraz zwalczaniu przemocy w obszarze strategicznym, w obszarze ponadregionalnym, narodowym i międzynarodowym, które dotyczą zarówno istotnych obszarów państwa, jak i też społeczeństwa. Ponadto uznano, że współpraca międzynarodowa w obszarze bezpieczeństwa jest obecnie bardziej niż kiedykolwiek wcześniej pożądana (Fanzun i inni, 2000, s. 34).

Należy pamiętać, że na początku XXI wieku sytuacja Szwajcarii w obszarze polityki bezpieczeństwa była skomplikowana. Pomimo pozytywnych efektów współpracy w ramach Partnerstwa dla Pokoju (PdP), następowały dynamiczne zmiany w obszarze stosunków międzynarodowych, m.in. drastycznie szybko kurczyła się przestrzeń w obszarze państw nie będących ani członkami Unii Europejskiej, ani NATO. Oznaczało to dla Szwajcarii zagrożenie znalezienia się w niekorzystnym położeniu pod względem polityki bezpieczeństwa. W związku z tym Szwajcarii pozostała jedynie współpraca w ramach PdP, które w znacznym stopniu posuwało się w kierunku państw kaukaskich oraz Azji Centralnej. Ponadto interesy w obszarze tych państw w bardzo niewielkim stopniu lub

wręcz wcale nie pokrywały się ze szwajcarskimi. Natomiast sondaże opinii publicznej potwierdzały, że większość społeczeństwa ciągle widzi w członkostwie w UE oraz NATO więcej wad niż zalet (Frik, 2000, s. 199–200).

Szwajcarskie wojsko w XXI wieku

Najważniejszym zadaniem stojącym przed szwajcarską armią wytyczonym przez nową koncepcję bezpieczeństwa jest zdolność do międzynarodowej współpracy. Wynikało to ze zmiany założeń strategicznych oraz było konsekwencją wyeliminowania jako głównego zadania sił zbrojnych. Rola polityki zagranicznej stanowiącej instrument bezpieczeństwa ciągle rosła.

Przedstawiona w Raporcie z 1990 r. polityka bezpieczeństwa była strategią przejściową. Raport ten zakładał w znacznym stopniu możliwość wybuchu konfliktu zbrojnego, zaś do zadań armii należało głównie odstraszanie.

Natomiast Raport z 2000 r. określił wyraźne kierunki zmian w obszarze wojskowego aspektu bezpieczeństwa. W raporcie zostały wyraźnie określone priorytety polityki bezpieczeństwa. Obronę przesunięto na trzecie miejsce, zaś na pierwszym znalazło się wspieranie pokoju i rozwiązywanie kryzysów oraz zwalczanie egzystencjalnych zagrożeń. Stanowiło to konsekwencję przyjęcia założenia, że wybuch konfliktu zbrojnego w Europie jest bardzo nikiły. Według tych założeń określono trzy podstawowe funkcje sił zbrojnych jako: uczestnictwo w międzynarodowych inicjatywach wspierających pokój oraz zwalczających kryzysy, ochrona terytorium państwa oraz uczestnictwo w działaniach prewencyjnych i zwalczaniu zagrożeń egzystencjalnych (Popławski, 2007, s. 239–240). Nowa wojskowa ustawa, która została przyjęta w 2003 r., potwierdzała poprawność tych założeń. Zmieniona strategia zakładała, że Szwajcaria musi się dostosować do międzynarodowej współpracy w obszarze bezpieczeństwa (Fanzun i inni, 2008, s. 22). Według nowych założeń międzynarodowa współpraca w obszarze bezpieczeństwa jest nie tylko dozwolona, ale też konieczna, natomiast może być ograniczona jedynie pod warunkiem obrony neutralności (Popławski, 2007, s. 241).

Zasadniczym celem reformy armii była przebudowa obrony kraju, która miała konsekwencje dla struktury systemu obronnego oraz działania. Jednym z zasadniczych haseł reformy było przejście od armii szkolącej do działającej, która byłaby zdolna do natychmiastowej reakcji oraz która mogłaby przyczynić się

do stabilizacji strategicznego otoczenia Szwajcarii (Kociubiński, 2003, s. 310). W konsekwencji powiększono liczbę zawodowych żołnierzy oraz zmodyfikowano system szkolenia dla rekrutów. Najważniejszym zadaniem armii stało się wspieranie sił cywilnych w obszarze ochrony granic, międzynarodowych obiektów czy konferencji. W debacie publicznej podnoszono fakt, że siły zbrojne winny współpracować ściśle z policją, zarówno w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa wewnątrz kraju, jak i w międzynarodowych działaniach. Przeprowadzone badania opinii publicznej wykazały, że działanie wojska mające na celu utrzymanie wewnętrznego pokoju, uznano za zadanie drugoplanowe. Natomiast dużą rolę przypisano zwalczaniu masowych katastrof (Hug i inni, 1979).

Podsumowanie

Polityka bezpieczeństwa Szwajcarii podlegała ciągłej ewolucji, jednak znaczące zmiany dokonały się dopiero po zakończeniu „zimnej wojny”. W czasie powojennym nastąpiło przejście od izolacji do międzynarodowej współpracy w obszarze bezpieczeństwa. Było to związane z nową interpretacją pojęcia neutralności, szczególnie z jej sektorem wojskowości. W okresie powojennym można wyróżnić kilka etapów rozwoju szwajcarskiej polityki bezpieczeństwa. Pierwszy etap trwał od zakończenia drugiej wojny światowej do połowy lat 60. XX wieku. Mimo modyfikacji zasad międzynarodowej współpracy, pierwsza połowa lat sześćdziesiątych stanowi głównie politykę obronną. Drugi etap wiąże się z okresem odprężenia między Wschodem a Zachodem i kończy go rok 1989. Etap trzeci rozpoczyna się w roku 1989 wraz zakończeniem okresu „zimnej wojny” w polityce międzynarodowej. Ten etap kończy się w 1993 r. wraz z opublikowaniem raportu w obszarze polityki bezpieczeństwa. Ponadto należy zauważyć, że trzeci etap kończy proces kształtowania założeń nowej polityki bezpieczeństwa. Kolejny raport, który ukazał się w 2000 r., w wyraźny sposób zmienia cele polityki bezpieczeństwa. Mianowicie usuwa ostatecznie odstraszenie jako główny element polityki bezpieczeństwa oraz na pierwszym miejscu stawia wspieranie pokoju oraz rozwiązywanie kryzysów. Ponadto zostaje zauważona konieczność reformy wojskowej w celu umożliwienia międzynarodowej współpracy sił zbrojnych (Bauer, 2007, s. 256–260).

Powyższy artykuł, przez zarysowanie gospodarczej sytuacji Szwajcarii oraz jej wpływu na kształt i ewolucje polityki bezpieczeństwa, potwierdza hipotezę

o korelacji między ekonomicznymi aspektami a ich wpływem na politykę bezpieczeństwa państwa jako gwaranta dobrobytu obywateli.

Bibliografia

- Bauer A., *Szwajcarski fenomen*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1992.
- Bonjour E., *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, t. I, Helbing und Lichtenhahn, Basel 1970.
- Fanzun J.A., Wegner A., *Schweitzer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 von der Hintergrund des Kosowo Konflikt*, „Bulletin 2000 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik“, Bern 2000.
- Gehler M., *Finis Neutralität. Historische und politische Aspekte im europäischen Vergleich: Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich*, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Discussion Paper C92, Rheinische Friedrich Wilhelms Universität, Bonn 2000.
- Ooyen van R. Ch., *Die Schweizerische Neutralität in bewaffneten Konflikten nach 1945*, Frankfurt Am Main 1992.
- Dahinden M., *Das Schweizer Engagement Genge Personenminen*, „AOG-Mitteilungsblatt“ 2003, nr 2.
- Hug P., Gees, Dannecker K., *Die Aussenpolitik der Schweiz im kurzen 20. Jahrhundert. Antibolschewismus, Deutschlandspolitik und organisierte Weltmarktintegration-Segmentierte Praxis und öffentliches Ritual*, Nationales Forschungsprogramm 42, „Grundlagen und Möglichkeiten der Schweizerischen Aussenpolitik“, Synthesebericht, Bern 2000.
- Hug P., Kloper M., *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*, „Schweizer Beiträge zur Internationalen Geschichte“, t. I, Zürich 1979.
- Popławski D., *Austriacka polityka neutralności 1955–1995*, Warszawa 1995.
- Popławski D., *Polityka bezpieczeństwa Szwajcarii po upadku systemu bipolarnego*, „Stosunki Międzynarodowe” 2004.
- Popławski D., *Szwajcarska polityka bezpieczeństwa*, wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Wilson H.R., *Neutrality as a Foreign Policy*, Philadelphia 1974.
- Wojtowicz J., *Historia Szwajcarii*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976.

ROZDZIAŁ III

**TRANSFORMACJA
WSPÓŁCZESNYCH ZAGROŻEŃ
BEZPIECZEŃSTWA.
WSPÓŁPRACA I KOORDYNACJA
SŁUŻB**

Problematyka handlu ludźmi w aspekcie bezpieczeństwa wewnętrznego

Problems Trafficking in Human Beings in the Aspect of the Internal Security

Abstrakt

Handel ludźmi w powszechnej świadomości społecznej postrzegany jest jako współczesna forma niewolnictwa. Przedmiotem artykułu jest problematyka przestępstwa handlu ludźmi w aspekcie bezpieczeństwa obywateli. W publikacji zaprezentowano także istotę i skalę zjawiska handlu ludźmi, a także formy i metody działania sprawców przestępstw. Niewątpliwie ocena zakresu ochrony praw człowieka oraz zapobiegania i zwalczania przestępstwa handlu ludźmi ma znaczenie dla jakości współdziałaniu instytucji i organizacji pozarządowych.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, obywatel, handel ludźmi, niewolnictwo, prawa człowieka, praca przymusowa, ofiara, prostytutka.

Abstract

Trafficking in human beings public awareness of in the general public is seen as a modern form of slavery. The article is the issue trafficking in human beings in the aspect of the security of citizens. In Article also were presented essence and scale of the phenomenon trafficking in human beings as well as forms and methods perpetrators. Undoubtedly, quality of assessment of the scope of protection of human rights and the prevention and combating trafficking in human beings is important for quality of the interaction of institutions and NGOs.

Keywords: security, citizen, human trafficking, slavery, human rights, forced labor, victim, prostitution.

Wstęp

Zjawisko handlu ludźmi jest postrzegane jako jedno z najpoważniejszych wyzwań, zagrożeń i patologii XXI wieku; stanowi bowiem największe naruszenie praw i godności człowieka (Malinowska, Szczepański, 2013, s. 187).

Handel ludźmi to obecnie jeden z głównych problemów współczesnej przestępczości. Przestępstwo handlu ludźmi należy do najbardziej skomplikowanych i trudnych do udowodnienia czynów zabronionych. Jest ono również w większości przypadków popełniane w zbiegu z innymi przestępstwami, najczęściej o charakterze kryminalnym i ekonomicznym, praktycznie zawsze związanym ze zorganizowanymi strukturami przestępczymi (Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce, Warszawa 2013, s.126).

Handel ludźmi zaliczany jest także do kategorii przestępstw dotyczących patologii społecznych i jest często związany z innymi jej zjawiskami, jak uprawianie prostytucji, głównie przez kobiety, zjawisko handlu mężczyznami, dziećmi, a także organami ludzkimi (Sawicki, 2011, s. 6). Stały wzrost liczby ofiar tego haniebnego procederu skłania do nagłośnienia zjawiska, w celu przybliżenia metod działania handlarzy „żywym towarem”.

Handel ludźmi oznacza „werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób, z zastosowaniem gróźb lub użyciem siły, lub też zastosowaniem innej formy przymusu, uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą, w celu jej wykorzystania. Wykorzystanie obejmuje, jako minimum, wykorzystanie do prostytucji innych osób lub inne formy wykorzystywania seksualnego, pracę lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie lub usunięcie organów ludzkich”¹.

Według danych z raportu UNICEF, co roku ofiarami handlu ludźmi stają się blisko 1,2 mln dzieci. Szacuje się, że liczba dzieci zmuszanych do niewolnictwa pod różnymi postaciami może wynosić od 2 mln do nawet 5 mln rocznie. Łącznie na świecie podaje się liczbę ok. 15 mln dzieci niewolników (Piskoń, 2010).

¹ Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 15 listopada 2000 roku, Dz.U. z 2005 r., nr 18, poz. 160, art. 3a.

Zwalczanie przestępczości handlu ludźmi, zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym prowadzić powinno do jednego celu – zapewnienia wszystkim obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości.

Istota i skala zjawiska handlu ludźmi

Polska od lat 90. XX w. pełniła rolę kraju, w którym głównie werbowano ofiary handlu do pracy w tzw. seksbiznesie w Europie Zachodniej (głównie w Niemczech i Holandii). Po kilku latach Polska stała się także krajem tranzytowym i krajem docelowym dla kobiet pochodzących z krajów byłego ZSRR i innych krajów Europy Południowej i Wschodniej². Przestępcy, werbując ofiary, stosują różne metody, popełniając jednocześnie wiele przestępstw.

Polska stała się jednym z państw – obok Litwy, Łotwy, Estonii, Słowacji i Węgier – odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa wschodniej granicy Unii Europejskiej. Odpowiedzialność ta stanowi przesłankę do współpracy nie tylko z naszymi sąsiadami i partnerami unijnymi, lecz także ze wszystkimi państwami zaangażowanymi w walkę ze zjawiskiem handlu ludźmi w aspekcie przestępczości zorganizowanej. Skuteczność tej walki zależy jednak w dużej mierze od wspólnych, krajowych i międzynarodowych inicjatyw prawnych i organizacyjnych.

Według raportów międzynarodowych, terytorium Polski jest uznawane za jeden z głównych szlaków przerzutu ofiar handlu ludźmi, a region Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej to jeden z najprężniej rozwijających się rynków handlu ludźmi na świecie (Krysiak, 2010, s. 115).

W Polsce występują niemal wszystkie formy handlu ludźmi, z wyjątkiem handlu narządami i małżeństw przymusowych. To, co jest specyficzne dla Polski i co musi być zawsze brane pod uwagę w jakichkolwiek analizach tej problematyki, to fakt, że Polska jest krajem pochodzenia dla krajów Europy Zachodniej, krajem docelowym dla ofiar pochodzących z krajów sąsiednich, ale także staje się coraz częściej krajem docelowym dla ofiar pochodzących z dalekiej Azji. To

² *Krajowy Plan Działań przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2011–2012*, opublikowany na stronie internetowej Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla Ofiar Handlu Ludźmi, http://www.kcik.pl/krajowy_plan.html (data dostępu: 6.08.2011).

zaś oznacza, że dla wielu ofiar lub przyszłych ofiar Polska jest tylko krajem tranzytowym. To jeden z powodów, dla których stosunkowo trudno powiedzieć, jaka jest skala tego zjawiska. Gdyby mierzyć ją liczbą spraw karnych, to trzeba by powiedzieć, że jest to zjawisko raczej marginalne, bo takich spraw jest od 10 do 60 rocznie (Lasocik, Rekosz-Cebula, Wieczorek, 2014, s. 11).

Istnieją już istotne międzynarodowe ramy prawne służące zwalczaniu handlu ludźmi. Zainteresowane strony uważają jednak, że obowiązujące przepisy są wdrażane przez państwa członkowskie w niewłaściwy lub niewystarczający sposób.

W roku 2013 w związku z przestępstwami handlu ludźmi (art. 189a § 1 k.k.) wszczęto 27 postępowań przygotowawczych (w tym jedno z artykułu 189a § 2, penalizujące przygotowanie do popełnienia przestępstwa handlu ludźmi) (w roku 2012: 26). Stwierdzono 186 (61) przestępstw. Najwięcej przestępstw zostało stwierdzonych przez jednostki podległe Komendzie Wojewódzkiej Policji w Gdańsku (96 przypadków) oraz Komendzie Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wielkopolskim (59 przypadków). Ustalono 23 podejrzanych (w roku 2012: 23). Status osoby pokrzywdzonej przyznany został 141 (18) osobom (*Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce*, 2013).

Biorąc pod uwagę obecne ramy prawne, obejmujące instrumenty Organizacji Narodów Zjednoczonych i Rady Europy oraz prawodawstwo Unii Europejskiej, można wyodrębnić następujące luki prawne: „przestępcy nie stają przed wymiarem sprawiedliwości”. Obecnie wszczynanych jest zbyt mało postępowań karnych (*Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce*, 2013).

Z tych powodów zainteresowane strony opowiadają się za bardziej skutecznymi, konkretnymi i wiążącymi środkami, szczególnie w wyżej wymienionych sprawach.

Ogólnym celem działań jest zwalczanie przestępczości zorganizowanej, a szczególnie handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom, zgodnie z art. 29 Traktatu WE³, poprzez stworzenie spójniejszych ram zwalczania handlu ludźmi w ramach trzeciego filaru oraz zwiększenie ich skuteczności.

³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) opublikowany w Dz. Urz. UE C 2008 115, uwzględniając zmiany wprowadzone przez protokół o sprostowaniu do Traktatu z Lizbony (Dz. Urz. UE 2009 C 290), opublikowany w Dz. Urz. UE nr c/83/49 z 30 marca 2010 r.

Formy i metody działania sprawców przestępstw handlu ludźmi

Handel ludźmi w powszechnej świadomości społecznej postrzegany jest jako współczesna forma niewolnictwa⁴.

Może on jednak przybierać takie formy, które z tą klasyczną instytucją nie mają wiele wspólnego. Jak wynika z analizy spraw karnych, zjawisko handlu ludźmi, w tym wypadku zmuszanie kobiet do prostytucji, można podzielić na trzy fazy. W pierwszej, ofiary są werbowane, m.in. za pomocą: Internetu, ogłoszeń prasowych, na dyskotekach i w lokalach, przez pośredników i znajomych, którzy obiecują kobietom dobre zarobki i zobowiązują się do załatwienia wszelkich formalności, druga polega na transporcie osób do miejsca docelowego, a ostatnia to przekazanie osób odbiorcom, m.in. agencjom towarzyskim.

„Nierzadko sposobem rekrutacji są ogłoszenia matrymonialne lub namowy koleżanek, które już były na zachodzie. Osobiste kontakty mają zapewnić większą wiarygodność możliwości zatrudnienia, a niekiedy służą już podpisaniu kontraktu o pracę. Zwykle ofiary, podpisując kontrakt w języku obcym, którego nie znają, nie wiedzą, co naprawdę je czeka. Werbownicy nie kierują się kwalifikacjami osób, lecz wiekiem i wyglądem zewnętrznym” (Sawicki, 2011, s. 17). Zdecydowana większość przetrzymywanych kobiet nie chce podporządkować się swym oprawcom i wykonywać uwłaczającej ich godności pracy. Z tego powodu przestępcy uciekają się do stosowania najróżniejszych form przymusu, aby podporządkować sobie więzione ofiary. Kobiety są szantażowane, zastraszane, stosuje się wobec nich przemoc, także seksualną. Problem ten dotyczy szczególnie ofiar zmuszanych do prostytucji.

Znaczenie tego problemu jest zrozumiałe. Przestępczość jest zjawiskiem społecznym związanym z określonym antyspołecznym postępowaniem człowieka. Ujawnić jego przyczyny, dobrać skuteczne środki oddziaływania na sprawców przestępstw, określić drogi i środki zapobiegania przestępczości można tylko dzięki dobrej policji oraz gruntownemu zbadaniu wszystkiego, co

⁴ *Spoleczna świadomość zagrożeń związanych z handlem ludźmi i podejmowaniem pracy za granicą*, TNS OBOP, 2010 rok; http://www.tns-global.pl/handelludzmi/wyniki_badania (data dostępu: 21.09.2010).

cehuje przestępcę jako jednostkę społeczną. Problem osobowości przestępcy ma charakter kompleksowy (Mińkowski, 1978, s. 6).

Specyfika handlu ludźmi sprawia, że zajmują się nim zorganizowane grupy przestępcze, często o zasięgu międzynarodowym. To dodatkowo utrudnia ściganie tego rodzaju przestępstw. Handel kobietami i prostytutką stały się przestępczym procederem przynoszącymi znaczne dochody.

Międzynarodowe grupy przestępcze dysponują nieograniczonymi środkami finansowymi i dobrym sprzętem. Ich działalność jest lepiej skoordynowana, są też bardziej zdeterminowani, ponieważ z handlu ludźmi osiągają ogromne zyski. Eskalacji zjawiska handlu ludźmi sprzyja to, że przynosi on zorganizowanym grupom przestępczym zyski podobne do tych, jakie można uzyskać, handlując bronią czy narkotykami, zresztą zwykle robią to te same grupy. Przy tym handel ludźmi jest stosunkowo bezpieczny dla sprawców: jego wykrywalność jest niewielka, wiele spośród przestępstw wykrytych jest umarzanych z powodu braku wystarczających dowodów winy, wyroki zaś, jakie zapadają, nie są wysokie (Garnier, Dośpiał 2007, s. 12).

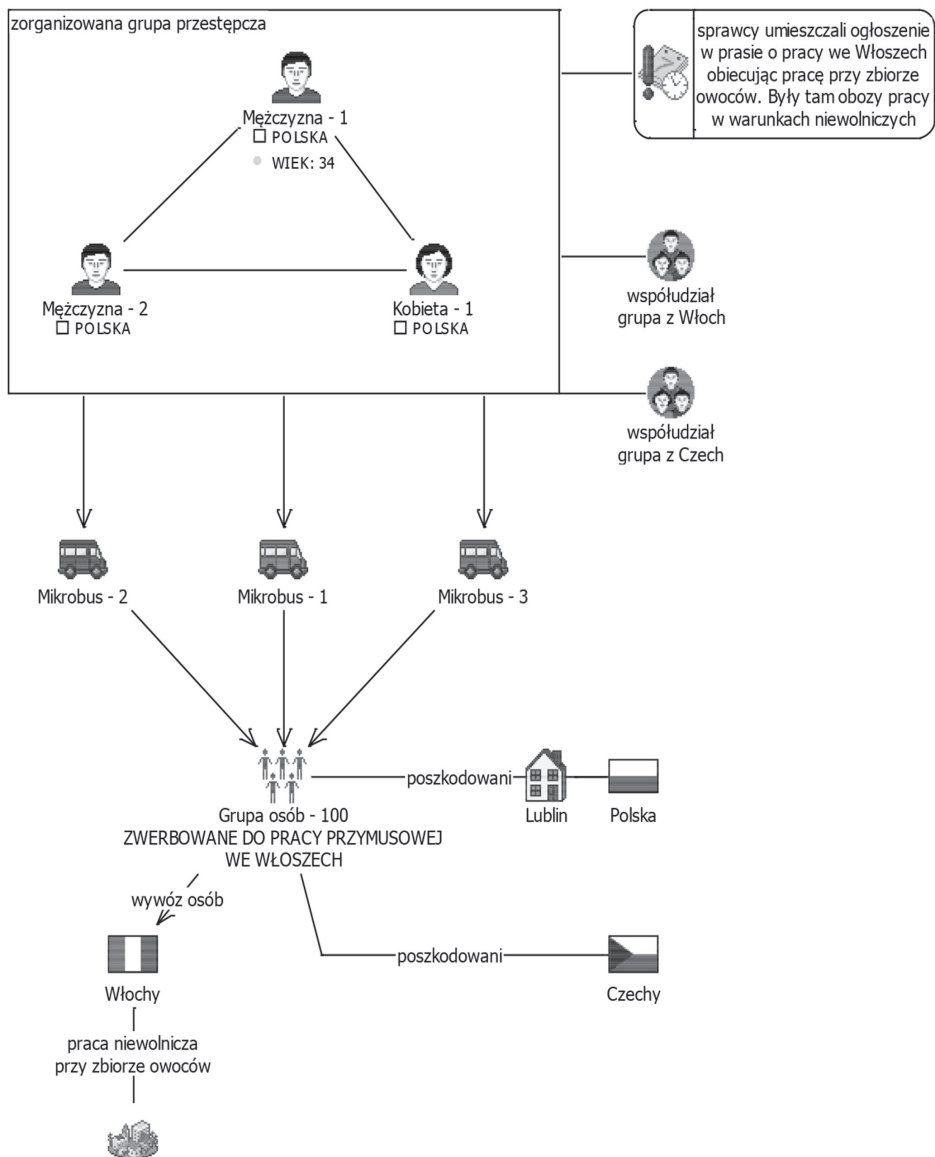
Handlarze uzależniają od siebie ofiarę, stosując następujące techniki:

- 1) odebranie paszportu lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość ofiary,
- 2) stosowanie przemocy psychicznej, fizycznej, seksualnej⁵,
- 3) wstrzymanie wynagrodzenia,
- 4) stosowanie gróźb pod adresem członków rodziny ofiary,
- 5) stosowanie gróźb złożenia donosu do władz w kraju zatrudnienia.

Metody działania sprawców przestępstw handlu ludźmi charakteryzuje diagram 1.

⁵ Charakterystyka przestępców, informacje dostępne na stronie internetowej Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, http://www.pomocprawna.org/index.php?option=com_content&view=article&id=159:hl-hamdeliludzmicharakterystyka-przestpcow&catid=1 (data dostępu: 9.03.2012).

Diagram 1. METODY DZIAŁANIA I STRUKTURA GRUPY PRZESTĘPCZEJ ZMUSZAJĄCEJ KOBIETĘ DO PROSTYTUCJI WE WŁOSZECH



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze spraw karnych prowadzonych w jednostkach policji i sądach.

Profil sprawcy przestępstwa handlu ludźmi

Określając profil sprawcy przestępstwa handlu ludźmi, trzeba wziąć pod uwagę takie jego cechy, które określają osobowość jako zintegrowaną całość, przejawiającą się w sposobie postępowania z ofiarami. Wydaje się, że sposób działania sprawców przestępstw handlu ludźmi stanowi klucz do jego osobowości. We współczesnej literaturze socjologicznej i psychologicznej brak jest definicji oraz badań naukowych na temat profilu sprawcy przestępstwa handlu ludźmi.

W sposobie działania sprawcy takiego przestępstwa przejawiają się poszczególne elementy osobowości w takiej mierze, w jakiej same stanowią determinanty sposobu działania (Wnorowski, 1978, s. 67). Zjawisko handlu ludźmi występujące na świecie w różnorodnej skali i w różnym natężeniu, mimo wielu aktów prawnych poświęconych jego zapobieganiu i zwalczaniu, jest trudne do normatywnej oceny (Jurewicz, 2011, s. 7).

Jak wynika z analizowanych spraw karnych, sprawca handlu ludźmi, osoba werbująca czy później wykorzystująca to zwykle mężczyzna, jednak coraz częściej są nimi także kobiety, często same w przeszłości będące ofiarami handlu. Szukają osób w trudnej sytuacji – bezrobotnych, mających problemy, zadłużonych, samotnych matek o niskich dochodach. Idealna dla sprawcy jest kobieta, która nie pyta dokąd i po co ma jechać i jest na tyle zdesperowana, żeby propozycję wyjazdu przyjąć bezkrytycznie. Sprawca szuka raczej osób młodych i biednych (Jurewicz, 2011, s. 10).

Osoby zajmujące się handlem ludźmi często są członkami zorganizowanych grup przestępczych działających na dużą skalę. Handlarze posługują się wyrafinowanymi metodami, aby „zdobyć” ofiarę. Najczęściej oferują jej lepiej płatną pracę lub obiecują perspektywy godniejszego życia. Czasami zdarza się, iż ofiara dobrowolnie zgadza się na charakter pracy, którą będzie wykonywać (np. pracę w agencji matrymonialnej, pracę w ciężkich warunkach itp.), jednak na miejscu okazuje się, że warunki pracy zupełnie odbiegają od tych zawartych w umowie, co skutkuje m.in. pracą po kilkanaście godzin dziennie bez prawa do odpoczynku; brakiem wynagrodzenia za pracę; nieodpowiednim wyżywieniem, a nawet głodem; zakwaterowaniem w miejscu, w którym panują bardzo złe warunki.

W klasyfikacji cech osobowościowych sprawców ze względu na formy przestępstw handlu ludźmi, jakimi się zajmują, pomogą przeprowadzone badania, przedstawione w kolejnym rozdziale. Inne będą metody działania sprawcy

w zmuszaniu ofiar do prostytucji, a inne będą w handlu ludźmi do pracy przymusowej, żebractwa, handlu organami, handlu dziećmi czy też pedofilii i pornografii dziecięcej.

Kiedyś przestępcy szukali kobiet, które zamykano w domach publicznych. Obecnie szukają ludzi, którzy chcą szybko sobie dorobić. Ci nie dostają pieniędzy, wpadają za to w gigantyczne długi.

Aspekty prawne handlu ludźmi

W Polsce regulacje prawne dotyczące ścigania sprawców handlu ludźmi zawierają dwa przepisy – nieobowiązujący już art. 253 k.k. oraz art. 189a k.k. – wprowadzony do kodeksu nowelizacją z 20 maja 2010 roku.

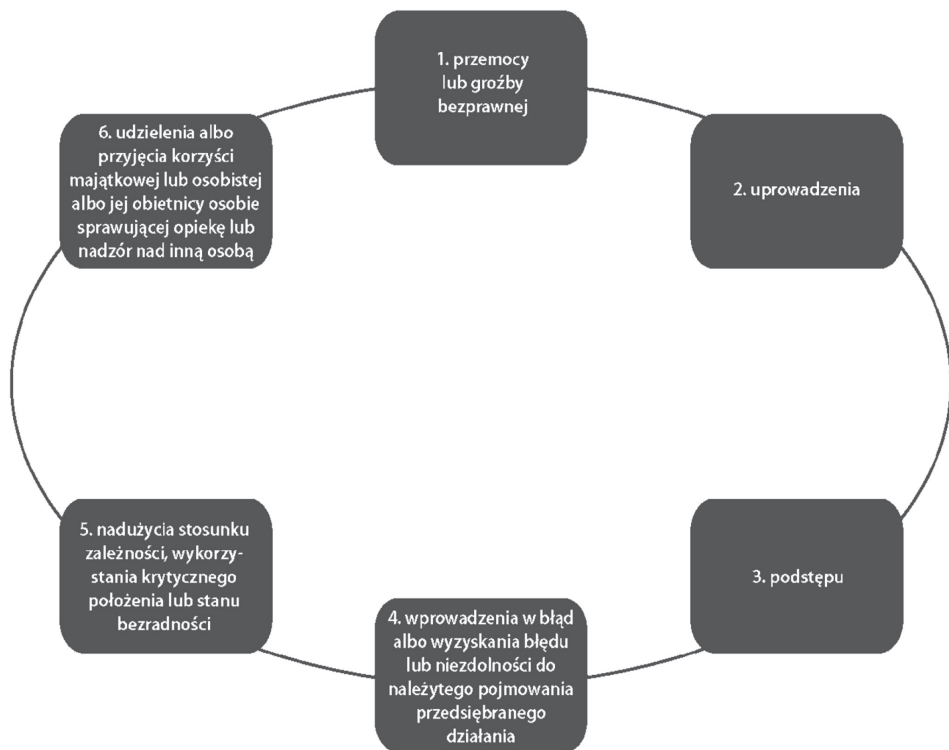
Zgodnie z treścią przepisu art. 115 § 22 k.k., który wszedł w życie 8 września 2010 roku⁶, handel ludźmi jest to „każde zachowanie cywilnoprawne, którego przedmiotem staje się człowiek”. **Przestępstwem jest nie tylko sprzedaż czy kupno człowieka, ale też najem, wypożyczanie, zastaw, zamiana, używanie lub dokonywanie jakiejkolwiek innej transakcji.** Przedmiotowe przestępstwo popełnione będzie przez działanie, aktywne zachowanie się sprawcy. Nie można popełnić go przez zaniechanie. Zgoda poszkodowanego nie zwalnia sprawców z odpowiedzialności karnej również w sytuacji, gdy osoba sprzedawana wiedziała o tym, że jest przedmiotem transakcji, i godziła się na to. Nie ma też znaczenia, czy sprawca osiąga zyski z handlu ludźmi, czy nie. Z przestępstwem mamy też do czynienia, jeśli sprawca ponosi stratę (ryzyko handlowe). Dla zaistnienia przestępstwa nie ma też znaczenia cel, w jakim dokonywana jest sprzedaż człowieka. Sprawca odpowiada tak samo, jeśli sprzedaje ludzi do prostytucji, do pracy przymusowej, do zamążpójścia, dzieci do adopcji czy też w celu wykorzystania narządów ludzkich (Pomarańska-Bielecka, Wiśniewski, 2011). Handel ludźmi następuje w sytuacji, gdy ofiarą przestępstwa jest tylko jedna osoba. Definicja wyraźnie odnosi się do jednej osoby, bowiem wskazuje, że handlem ludźmi jest werbowanie, transportowanie, dostarczanie, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osoby w celu jej wyko-

⁶ Ustawa z 20 maja 2010 roku o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy o Policji, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2010 r., nr 98, poz. 626.

rzystania, nawet za jej zgodą, w szczególności w prostytucji, pornografii lub innych formach seksualnego wykorzystania, w pracy lub usługach o charakterze przymusowym, w żebractwie, w niewolnictwie lub innych formach wykorzystania, poniżających godność człowieka lub w celu pozyskania komórek, tkanek lub narządów wbrew przepisom ustawy. Jeżeli zachowanie sprawcy dotyczy małoletniego, stanowi ono handel ludźmi, nawet gdy nie zostały użyte metody lub środki wymienione powyżej.

Zgodnie z definicją handlu ludźmi zawartą w opisywanym art. 115 § 22 Kodeksu karnego, sprawcy przestępstw, werbując ofiary do prostytucji czy też innej formy handlu, stosują metody działania opisane w diagramie 2.

Diagram 2. METODY DZIAŁANIA SPRAWCÓW PRZESTĘPSTW HANDLU LUDŹMI WEDŁUG DEFINICJI KODEKSU KARNEGO



Źródło: Opracowanie własne na podstawie art. 115 § 22 pkt 1–6 kk (definicja handlu ludźmi)

Wdrożenie do polskiego prawa pojęcia „handel ludźmi” wynika z przedstawionego wyżej ratyfikowanego przez Polskę w 2003 roku Protokołu o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, zwanego powszechnie protokołem z Palermo, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 15 listopada 2000 roku⁷. Inny dokument międzynarodowy dotyczący tej kwestii to Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzona w Warszawie 16 maja 2005 roku⁸, zwana Konwencją warszawską. Od 8 września 2010 roku karalne jest również przygotowanie do popełnienia przestępstwa handlu ludźmi (kara od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności). Został natomiast uchylony przepis art. 204 § 4 kk penalizujący zachowanie polegające na zwabieniu lub uprowadzeniu innej osoby w celu uprawiania prostytucji za granicą (Sobczak, 2010).

Zagrożenia handlem ludźmi w Polsce i na świecie

Handel ludźmi jako zjawisko globalne jest jedną z form współczesnego niewolnictwa. W dobie globalizacji nabiera coraz większego zasięgu i powinno stać się przedmiotem rosnącego zaniepokojenia ze strony całej społeczności międzynarodowej. Handel ludźmi, jak podaje w swoim wystąpieniu Marzena Guz-Vetter, stanowi dziś – po handlu bronią i narkotykami – największe źródło zarobków zorganizowanej przestępczości, osiągając dochody między 30 a 40 mld dolarów rocznie⁹. Wartości dają ludziom poczucie sensu i są dla nich drogowskazem w interakcjach ze światem społecznym¹⁰.

Przestępcy XXI wieku, zajmujący się handlem ludźmi, nastawiają się głównie na zysk, co stanowi bardzo złożony problem, który wymaga wszechstronnych badań nad istotą tak niepożądaną aktywności ludzkiej. Każdy rodzaj prze-

⁷ Dz.U. z 2005 r., nr 18, poz. 160.

⁸ Dz.U. z 2009 r., nr 20, poz. 107.

⁹ *Wystąpienie dr Marzeny Guz-Vetter – Przedstawiciela Komisji Europejskiej w Polsce*, [w:] *Materiały z II Krajowej Konferencji na temat Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi*, Warszawa, 11 czerwca 2007 roku, s. 23–28, www.msw.gov.pl/download.php?s=1&i=d=5291 (data dostępu: 16.07.2012).

¹⁰ Tamże, s. 47.

stępczości stanowi poważny problem i zakłóca prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa, jednak tworzenie przez jednostki struktur, które mają na celu łamanie prawa, jest zjawiskiem niezwykle niebezpiecznym. Wynika to z faktu, że człowiekowi łatwiej jest w grupie realizować pożądane przez niego cele, a fakt prowadzenia bezprawnej działalności wspólnie z innymi osobami ułatwia pokonywanie wszelkich oporów (Michalska-Warias, 2006, s. 11).

Handel ludźmi, jak opisano wyżej, staje się w ostatnich latach coraz większym problemem społecznym, który z wielu powodów trudno się poddaje badaniom naukowym. Podstawową tego przyczyną jest wyjątkowo skomplikowana sytuacja prawna ofiar tego przestępstwa, które często nie są zainteresowane ujawnieniem. Działania organów ścigania, w tym zakresie, utrudnia natomiast fakt dokonywania tego przestępstwa przezdobrze zorganizowane i zakonspirowane grupy przestępcze o charakterze międzynarodowym (Karsznicki, 2010, s. 13).

Jak wynika z informacji zawartej w raporcie krajowym dotyczącym praw człowieka i handlu kobietami i młodymi ludźmi w Europie, „większość przypadków handlu ludźmi, które były lub są obecnie badane w Polsce wskazuje, że handlarze pochodzą przede wszystkim z Polski, Rosji, Bułgarii, Turcji i Niemiec. Zdarzają się Albańczycy, Ukraińcy i obywatele państw byłej Jugosławii” (Garnier, Dośpiał, 2007, s. 21).

Bezpieczeństwo ofiar handlu ludźmi

W dziedzinie wsparcia i ochrony ofiar handlu ludźmi wydarzeniem największej wagi było uruchomienie *Programu wsparcia i ochrony ofiary/świadka handlu ludźmi*.

Program opisany wyżej dotyczący wsparcia i ochrony ofiary/świadka handlu ludźmi jest jednym z głównych elementów systemu wsparcia i pomocy ofiarom handlu ludźmi w Polsce. W latach 2006–2009 był realizowany jako odrębne zadanie publiczne zlecane przez ministra MSWiA (obecnie MSW) organizacji pozarządowej. Od 1 stycznia 2010 roku *Program wsparcia i ochrony ofiary/świadka handlu ludźmi* funkcjonuje w ramach nowego zadania publicznego dotyczącego prowadzenia Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla Ofiar Handlu Ludźmi (KCIK), również zlecanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych, wyłanianej każdorazowo w drodze otwartego konkursu organizacji pozarządowej.

W Polsce, oprócz fundacji „La Strada”, która prowadzi KCIK, działają jeszcze inne regionalne organizacje pozarządowe, takie jak: Fundacja Dzieci Niczyje, Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych Fundacja ITAKA oraz inne.

Mając na względzie skuteczne zwalczanie handlu ludźmi, konieczne jest całościowe i zintegrowane podejście, oparte na przestrzeganiu i propagowaniu praw człowieka. W tym celu niezbędna jest wielokierunkowa współpraca i koordynacja działań poszczególnych zainteresowanych stron oraz podmiotów, których to dotyczy, w tym społeczeństwa obywatelskiego oraz organizacji pracy. Celem nadrzędnym powinno być wypracowanie zintegrowanej polityki obejmującej różne dziedziny i płaszczyzny, na których konieczne jest podejmowanie działań. W tym zakresie rządy powinny ustanowić skuteczną strukturę współpracy i koordynacji na płaszczyźnie politycznej i operacyjnej.

Wkład przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności niezależnych organizacji pozarządowych, powinien również być w znacznym stopniu uwzględniony, nie tylko ze względu na ich rolę w zapewnianiu pomocy ofiarom handlu ludźmi, lecz także z uwagi na ich udział w podtrzymywaniu i umacnianiu procesów demokratycznych, a także w monitorowaniu i wspieraniu wykonywania przez państwa zobowiązań wynikających z ochrony prawa człowieka. Państwa członkowskie UE powinny podtrzymywać swe zobowiązania podjęte na szczycie Rady Europejskiej w Tampere w 1999 roku¹¹ i powtórnie zawarte w Programie Haskim¹².

Państwa członkowskie powinny wspierać regularne i skoordynowane strategie migracyjne stosownie do potrzeb, biorąc pod uwagę popyt na niewykwalfikowaną siłę roboczą, co wymaga uwzględnienia kwestii płci i utworzenia przejrzystych i kompleksowych strategii, przepisów oraz ustaleń administracyjnych, w celu zapewnienia, że ruchy migracyjne odbywać się będą z korzyścią zarówno dla osób migrujących, jak i społeczeństw oraz rządów.

Państwa członkowskie powinny zapewnić oparte na właściwych standardach podejście do kwestii handlu ludźmi i migracji.

¹¹ Konkluzje Prezydencji, Szczyt Rady Europejskiej, 15–16 października 1999 roku, zwłaszcza konkluzje nr: 3, 22, 23, 26 i 48; http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/Press/en/ec/00200-r1.en9.htm (data dostępu: 3.06.2012).

¹² Dokument Rady 14292/04 CONLC 3, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EN.pdf> (data dostępu: 3.06.2012).

Kobiety są w większym stopniu narażone na stanie się ofiarą handlu ludźmi, ponieważ wiele sektorów, w których znajdują one zatrudnienie, np. sektor usług seksualnych¹³ lub praca w gospodarstwie domowym, w mniejszym stopniu podlega regulacji, dlatego też łatwiej przenikają do nich osoby zajmujące się handlem ludźmi. Ponadto, kobiety na ogół nie mają informacji na temat możliwości migracji i w mniejszym stopniu mają dostęp do ustalonych tras czy sieci migracyjnych. Polityka migracyjna uwzględniająca kwestię płci powinna odzwierciedlać i poruszać problem nierówności w tym zakresie. Można zadać pytanie, do jakiego stopnia ten nieformalny, w dużej mierze nierozpoznany sektor pracy lub usług (np. praca w gospodarstwie domowym, *au pair* lub podobne formy usług, a także sektor usług seksualnych) powinien podlegać regulacji i kontroli w ramach polityki migracji lub zatrudnienia¹⁴.

W celu usprawnienia współpracy, kontaktów oraz wymiany informacji, jak również tworzenia, monitorowania i oceny polityki w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi w Europie, należy ustanowić Europejską Sieć do spraw Zwalczenia Handlu Ludźmi. Sieć taka powinna opierać się na krajowych strukturach współpracy, w szczególności na Krajowych Mechanizmach Referencji, powinna składać się z punktów kontaktowych wyznaczonych przez każde państwo członkowskie oraz przez Komisje Europejskie. Ponadto, powinna włączać agencje rządowe i pozarządowe oraz obejmować obszary zapobiegania handlowi ludźmi, pomoc ofiarom, a także współpracę organów ścigania, policji oraz sądów.

Mówiąc o handlu ludźmi, nie można pominąć innej formy tego przestępstwa, tak ważnego zjawiska, jak handel dziećmi. Na uwagę zasługuje fakt, że w opinii społecznej handel dziećmi jest tożsamy z handlem dorosłymi. Jest to niewątpliwie mylne wyobrażenie. Ze względu na różnorodność form, ja-

¹³ Wyrażenie „sektor usług seksualnych” pochodzi z L. Learn Lim (ed.), *The Sex Sector: The Economic Bases of Prostitution in Southern Asia*, II.O, Geneva 1998. Prostytucję definiuje się tutaj jako „świadczanie usług seksualnych w zamian za wynagrodzenie lub korzyści materialne”.

¹⁴ Należy zauważyć, że odpowiedź na to pytanie, zwłaszcza w odniesieniu do sektora usług seksualnych, jest bardzo zróżnicowana, także w ramach Grupy Ekspertów do spraw Handlu Ludźmi. Nie ma to jednak wpływu na różne stanowiska zajmowane w sprawie ustawodawstwa dotyczącego sektora usług seksualnych.

kie przybiera dzisiaj zjawisko handlu dziećmi, na specyficzną pod względem prawnym, społecznym i psychologicznym sytuację dziecka i na szczególne działania sprawców, punktem wyjścia do analizy zjawiska handlu dziećmi, powinno być traktowanie go jako zjawiska odrębnego od handlu dorosłymi (Morawska, 2006, s. 312).

Dzieci, ofiary handlu ludźmi, przeznaczane są do różnorodnych celów: do przemytu narkotyków i popełniania innych przestępstw, do żebractwa, do pracy niewolniczej, do nielegalnych adopcji, do usług seksualnych i do produkcji pornografii dziecięcej. Co więcej, angażowanie dzieci nie tylko do żebractwa czy do popełniania lekkich przestępstw, lecz także do przemytu narkotyków staje się zjawiskiem coraz częstszym. Dzieci wzbudzają mniej podejrzeń i nie są narażone na odpowiedzialność karną, więc się do tego celu nadają. Zdarzają się również przypadki handlu narządami dzieci do transplantacji, a nawet do praktyk satanistycznych i rytuałów *voodoo*.

Salas ujawnia też, jak mafie nigeryjskie, wykorzystując miejscowe rytuały, przesady i wiarę w ponadnaturalne moce, porywają i werbują, a także manipulują dziewczynkami z Nigerii, które zostają później prostytutkami w Europie (Salas, 2015).

Dzieci są najtańszą siłą roboczą, dlatego też są wykorzystywane do pracy niewolniczej. Ze względu na swoją niedojrzałość, nie są w stanie określić sytuacji życiowej, w której się znalazły. Mogą traktować wykonywaną przez siebie czynność jako normalną powinność. Należy zauważyć, że często są one sprzedawane przez własne rodziny, co tym bardziej skłania je do posłuszeństwa (Morawska, 2006, s. 304).

Każda ofiara handlu ludźmi jest dotknięta tym przestępstwem, ale dziecko jest dotknięte szczególnie, bo jest krzywdzone przez tych, którzy są odpowiedzialni za opiekę nad nim. Na domiar złego przeciwko dziecku obraca się to, że spełnia cywilizacyjne zdeterminowane oczekiwania: jest posłuszne, ufa dorosłym, zakłada ich dobrą wolę i podporządkowuje się wtedy, kiedy trzeba (Lasosik, 2007, s. 9).

Analizując godność ludzką, przekładamy to na kulturę danej narodowości. Wartości i normy różnych kultur ogromnie się różnią. Podczas gdy jedne kultury wysoko cenią indywidualizm, inne mogą kłaść większy nacisk na potrzeby wspólne (Giddens, 2012, s. 46).

Przestrzeganie praw człowieka w aspekcie handlu ludźmi

Handel ludźmi jest niezwykle niebezpieczny. Narusza podstawowe prawa i wolności człowieka, godność ludzką oraz znosi charakter osobowości prawnej danej jednostki, która zostaje poddana totalnej, tzn. nieograniczonej i nieustającej władzy osoby dokonującej tego obrotu.

Godność człowieka jako jednostki przekłada się na społeczność i stanowi jej niezbywalne prawo. Ludzka godność jest także fundamentem solidarności międzyludzkiej, a zarazem winna gwarantować poszanowanie ładu społecznego.

Godność człowieka może być rozpatrywana wieloaspektowo. Samo pojęcie godności, według *Słownika języka polskiego*¹⁵ oznacza poczucie, świadomość własnej wartości, szacunek dla samego siebie, honor, dumę. Natomiast słowo godność – łacińskie *dignitas* – według *Encyklopedii katolickiej* (Chlewiński, 1989, s. 1231), oznacza szczególną wartość człowieka jako osoby, pozostającej w relacjach interpersonalnych, ostatecznie do osoby Boga, uzasadniających i usensowiających życie osobowe.

Temat godności człowieka ma znaczenie uniwersalne. Już w starożytności funkcjonowało pojęcie ludzkiej godności. Chrześcijanie jej nie wymyślili, ale bardzo ją upowszechnili i zaprezentowali jako walor człowieczeństwa. Godność ma każdy człowiek, biedny czy bogaty, mężczyzna, kobieta i dziecko, niezależnie od rasy lub koloru skóry. Nie zależy ona także od naszego postępowania, czy jest ono dobre czy złe. Nie zależy od tego, co czynimy, ale od tego, że jesteśmy ludźmi.

Przykładem stanu zależności, gdzie łamane były prawa człowieka, było niewolnictwo, a obecnie jest to handel ludźmi. Człowiek był i jest traktowany jak niewolnik, a przecież jest powołany do pełni życia. Handel ludźmi to zjawisko dynamiczne, przybierające coraz to nowe formy, a przez to trudne do zwalczania (Przeniczna, 2009).

Ofiary tego procederu są wykorzystywane seksualnie, werbowane do pracy siłą, pod przymusem lub na drodze oszustwa. Handel ludźmi i niewolnictwo zostały zakazane już w postanowieniach traktatu wersalskiego (Pływaczewski, 2006, s. 7).

¹⁵ M. Szymczak (red.), *Słownik Języka Polskiego*, t. 1, PWN, Warszawa 1978, s. 673.

Antonio Salas, autor książki *Handlowałem kobietami* (Salas, 2012), udowadnia, że istnieje handel ludźmi, przede wszystkim kobietami wykorzystywanymi w seksbiznesie. Na łamach książki ukazuje obraz przerażający w swej autentyczności. Ujawnia uczestnictwo w handlu kobietami środowiska zarówno finansowego, jak i politycznego Hiszpanii. Reporter odkrywa mechanizmy zorganizowanych grup przestępczych, gdzie kobiety są werbowane, porywane, sprzedawane i zniewalane. Większość agencji towarzyskich kupujących kobiety działa pod „płaszczkiem” agencji nieruchomości, agencji modelek czy też firm reklamowych.

Czy człowiek może być traktowany jak towar i podlegać prawom popytu i podaży? Z obserwacji A. Salasa jako dziennikarza śledczego, specjalizującego się w reportażu wcieleniowym, wynika, że tak. Wnika on w szeregi mafii, by od wewnątrz obserwować przestępczy, brutalny świat prostytucji i jego ofiary – kobiety. Na przykładzie wielu tragicznych losów kobiet pokazuje mechanizmy działania międzynarodowych zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się handlem kobietami. Bezwzględni przestępcy tego bardzo opłacalnego biznesu, posługując się groźbą, przemocą i manipulacjami, czynią z kobiet współczesne niewolnice seksualne.

Zagrożenia handlem ludźmi w Polsce i na świecie

Handel ludźmi w Polsce i na świecie jest głównie przestępstwem mającym swoje źródła w krajach trzecich, ale szczególnie po ostatnim rozszerzeniu odnotowano przepływy w ramach terytorium UE. Przypadki wewnętrznego handlu ludźmi zgłaszane są również w ramach krajowego mechanizmu monitorującego¹⁶. Szacunkowe dane zebrane w odniesieniu do Europy są ograniczone i mało wiarygodne. Ponieważ jest to jedno z najważniejszych miejsc przeznaczenia na świecie, opierając się na dostępnych danych, można założyć, że co roku w ramach handlu ludźmi kilkaset tysięcy osób napływa na terytorium UE lub przemieszcza

¹⁶ Na przykład przypadku wewnętrznego handlu ludźmi zgłaszano w szóstym sprawozdaniu Holenderskiego Sprawozdawcy Krajowego, Pismo przewodnie Sekretarza Generalnego Komisji Europejskiej z 26 marca 2009 roku – dokument roboczy służb Komisji dołączony do wniosku w sprawie decyzji ramowej Rady w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz w sprawie ochrony ofiar, uchylająca decyzję ramową 2002/629/WSiSW – streszczenie oceny skutków z 2008 roku.

się w jej obrębie. Reakcja na handel ludźmi musi być stanowcza i mieć na celu zarówno ściganie przestępców, jak i ochronę ofiar.

Na poziomie międzynarodowym Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi z 2000 roku, uzupełniający konwencję ONZ przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej¹⁷ był pierwszym kompleksowym międzynarodowym instrumentem zajmującym się kwestią handlu ludźmi. Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi¹⁸ wyznacza obecnie najwyższe międzynarodowe standardy. Na poziomie UE decyzja ramowa w sprawie zwalczania handlu ludźmi 2002/629/WSiSW¹⁹ dotyczyła szczególnie potrzeby zbliżenia prawa karnego i kar²⁰.

¹⁷ Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi...

¹⁸ Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi... (Seria traktatów europejskich nr 197).

¹⁹ Decyzja ramowa Rady z 19 lipca 2002 roku w sprawie zwalczania handlu ludźmi (2002/629/WSiSW), Dz. Urz. UE L z 2002 r., nr 203, poz. 1.

²⁰ Dokument roboczy służb komisji dołączony do wniosku Decyzji Ramowej Rady w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz w sprawie ochrony ofiar, uchylająca decyzję ramową 2002/629/WSiSW z 25 marca 2009 roku, Dz. Urz. UE L z 2011 r., nr 101, poz. 1. Ze sprawozdania Komisji w 2006 roku wynika, że najwyższą liczbę dochodzeń w sprawie handlu ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego oraz przypadków ścigania tego przestępstwa zarejestrowano w AT (128), BE (291), BG (291), DE (353), IT (214), PT (65) oraz UK (54). Łączna liczba przypadków, w których przeprowadzono dochodzenie na obszarze UE, wyniosła w 2001 roku 195, w 2003 roku 453, w 2005 roku 1 060 oraz w 2006 roku 169. Pomimo tendencji wzrostowej, liczba postępowań karnych nadal nie jest porównywalna z szacowaną skalą tych przestępstw, jak opisano powyżej. *Ofiary nie otrzymują odpowiedniej pomocy, ochrony i odszkodowań.* Jeśli chodzi o liczbę ofiar, które otrzymały wsparcie w ostatnich latach, dane zostały przekazane jedynie przez AT (162), BE (121), BG (81), CZ (14), FI (9) IT (2143), LT (96), PL (10), SL (40) oraz NO (37). Biorąc pod uwagę szacowaną skalę handlu ludźmi w Europie, trzeba stwierdzić, że tylko kilka krajów podjęło środki, które można uznać za faktyczną reakcję. Z drugiej strony w państwach, takich jak AT, BE, IT, BG i UK, w których znaczna liczba ofiar otrzymała wsparcie, dane wykazują również wyższą liczbę postępowań karnych. *Niewystarczające monitorowanie sytuacji.* Ogólnie brakuje danych i szacunkowych danych dotyczących handlu ludźmi. W dziedzinie praw ofiar i wsparcia dla ofiar znaczna większość krajów nie dysponuje żadnymi danymi. Jeżeli chodzi o mechanizmy monitorowania, instrumentarium krajowe nadal zdaje się wykazywać braki. Dwa państwa (NL i SE) mianowały krajowych sprawozdawców, a osiem państw podaje, że ustanowiło równoważne mechanizmy (BE, BG, CY, CZ, DK, FI, PT, UK). Ta sytuacja może mieć negatywny wpływ na jakość gromadzonych danych.

Zjawisko handlu ludźmi występuje na świecie w różnorodnej skali i w różnym natężeniu. Mimo wielu aktów prawnych poświęconych jego zapobieganiu i zwalczaniu jest ono trudne do normatywnej oceny (Jurewicz, 2011, s. 7).

Ze względu na brak ekonomicznych, socjalnych, prawnych i społeczno-politycznych perspektyw w regionie, młodzi ludzie zmuszeni są do opuszczania swojego kraju i pracowania za granicą. Nieświadome zagrożeń związanych z nielegalnym pośrednictwem pracy, nie znając warunków życia i pracy za granicą, młode kobiety ryzykują stanie się ofiarami handlarzy ludźmi. Zostają sprzedane, a potem zmuszone do pracy w seksbiznesie, za którą nie otrzymują właściwego wynagrodzenia. Każdego roku łamane są w ten sposób prawa tysięcy kobiet w Europie Środkowo-Wschodniej. Zjawisko handlu kobietami często pozostaje niewidoczne, ponieważ ofiary są ukrywane przed światem przez osoby je werbujące. Te, które mogą wrócić do domu, milczą ze strachu i wstydu. Często nie mają doświadczenia, a ze względu na swoją sytuację finansową bądź sytuację społeczną w swoim kraju czasem nie widzą innego wyjścia niż powrót do prostytucji. Struktury rządowe i pozarządowe, stworzone, by nieść pomoc zarówno w Europie Wschodniej, jak i Zachodniej, docierają tylko do bardzo niewielu z tych ofiar. Pierwsze alarmujące informacje o handlu kobietami z Polski pojawiły się w roku 1993.

Pomimo iż zjawisko handlu ludźmi jest coraz bardziej nagłaśniane na świecie i dostrzegane przez społeczeństwo oraz opinię publiczną, a instytucje odpowiedzialne za zapobieganie temu procederowi podejmują różne działania, to nadal pozostaje wiele do zrobienia w tym aspekcie.

Do najważniejszych przeszkód w walce z handlem ludźmi należą łamanie praw człowieka i marginalizacja ofiar handlu ludźmi. Ofiary handlu ludźmi nie mają swobodnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz informacji o przysługujących im prawach i realizujących je instytucjach. Opinia publiczna, operując stereotypami i uprzedzeniami, marginalizuje ofiary handlu ludźmi, utrudniając im dochodzenie swych praw i powrót do życia społecznego i zawodowego. Otwarcie nowych rynków pracy dla imigrantów zarobkowych z wielu krajów zwiększyło liczebność „grup ryzyka”. Aby skutecznie zapobiegać przestępstwu handlu ludźmi, organizacje pozarządowe powinny działać na kilku obszarach równocześnie, rozpowszechniając informacje i podejmując działania prewencyjne, a także wspierać identyfikację ofiar i udzielać im fachowej pomocy w dostępie do wymiaru sprawiedliwości i w egzekwowaniu

ich praw. Jak już wcześniej wspomniałam, przykładem łamania praw człowieka w Polsce i na świecie były i są nadal działania przestępców werbujących kobiety do prostytucji. Ofiary handlu ludźmi były przywożone do Polski, m.in. z Białorusi, Ukrainy, Bułgarii i Rumuni.

Prawie w każdym wypadku ze sprawcami handlu współdziałali obywatele tego państwa, z którego pochodziły ofiary. Zwykle kobiety nie były świadome rodzaju pracy, jaką będą wykonywać w Polsce. Najczęściej ofiarom obiecywano pracę w charakterze sprzedawczyni na bazarze, ewentualnie przy pracach polowych. Zdarzało się, że kobiety z własnej inicjatywy przyjeżdżały do Polski i znajdowały sezonową pracę w gospodarstwach wiejskich czy na plantacjach truskawek. Po zakończeniu prac zjawiał się nieoczekiwanie ktoś, kto proponował im dalsze zatrudnienie, a następnie podstępnie uprowadzał i sprzedawał obywatelom Bułgarii, najbardziej zaangażowanym na terytorium Polski w ten proceder przestępczy. Jedna z ofiar została uprowadzona przy znaczącym udziale swojej koleżanki, która zapewniła ją, że załatwiła pracę zarówno dla siebie, jak i dla niej w Polsce. Po przekroczeniu granicy natychmiast została przekazana dwóm mężczyznom (Jurewicz, 2011, s. 7).

W ostatnich latach znaczenie pojęcia handlu ludźmi uległo znacznemu rozszerzeniu i obejmuje obecnie wszelkie działania nakierunkowane na wyzysk ludzi, niezależnie od płci i wieku, naruszające prawo do decydowania o sobie. Handel ludźmi to przede wszystkim sprzedawanie dzieci i kobiet, handel narządami, a także handel tanią siłą roboczą, czyli ludźmi, którzy za swoją pracę otrzymują wynagrodzenie niższe niż dopuszcza prawo danego kraju.

Od kilku lat notuje się niepokojącą tendencję obniżania się wieku ofiar handlu ludźmi. Problem nieletnich w sytuacji przymusowej ma często swoje źródła w warunkach socjalnych. Nie jest to oczywiście regułą, ale większość nieletnich kobiet, które stają się ofiarami przymusowej prostytucji wywodzi się ze środowisk dotkniętych wieloma problemami socjalnymi, takimi jak alkoholizm, przemoc w rodzinie, wykorzystanie seksualne itd. (Piasecka, 2006, s. 27).

Małoletni w różnym wieku sprzedawani są do żebractwa, kradzieży, pracy w charakterze pomocy domowej. Często są „wypożyczani” do pracy bezpośrednio przez swoich rodziców biologicznych, którzy w ten sposób chcą poprawić sytuację materialną rodziny. W tej grupie dominują dzieci z Rumunii i Mołdawii (Morawska, 2005, s. 9).

Handlowi ludźmi sprzyja również sytuacja, kiedy w środkach masowego przekazu handel kobietami przedstawiany jest jako zjawisko sensacyjne w stylu oper mydlanych. Medialny obraz zjawiska sugeruje, że dotyczy ono seksu i pieniędzy, a stereotyp ten chętnie jest powielany. Kobiety, ofiary przestępstwa, przedstawiane są jak przedmioty na sprzedaż, jak towar (Piasecka, 2006, s. 27).

Zadania instytucji i organizacji pozarządowych w zwalczaniu i zapobieganiu handlu ludźmi, w tym działania KCIK

Na poziomie instytucjonalnym w Polsce istnieje system zorganizowanego eliminowania handlu ludźmi. Kluczową rolę w tym systemie odgrywa Ministerstwo Spraw Wewnętrznych a precyzyjniej Międzyresortowy Zespół do Spraw Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi, którego prace są koordynowane przez MSW. Oprócz tego istnieje sieć specjalnych zespołów, sekcji i biur w różnych instytucjach państwowych, ministerstwach i urzędach centralnych, włączając w to Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, policję, straż graniczną i prokuraturę. Ze względu na to, że Polska jest podzielona na szesnaście województw, a rola struktur regionalnych w eliminowaniu handlu ludźmi jest znacząca, trwa proces budowania sieci podmiotów lokalnych potencjalnie zobowiązanych lub zainteresowanych problematyką zapobiegania temu zjawisku, ścigania sprawców oraz wspierania ofiar. Takie instytucje, jak policja, straż graniczna czy prokuratora powołują lokalnych koordynatorów, których zadaniem jest koncentrowanie uwagi na problematyce handlu ludźmi. Od 1995 roku w Polsce działa Fundacja *La Strada*. Wreszcie istnieje tu Państwowa Inspekcja Pracy, która głównie jest zainteresowana warunkami pracy i legalnością zatrudnienia, ale coraz intensywniej wkracza na teren pracy przymusowej i pracy migrantów (Lasocik, Rekosz-Cebula, Wieczorek, 2014, s. 11).

Współpraca krajowa i międzynarodowa w sprawach o handel ludźmi

Zwalczanie przestępczości handlu ludźmi ze względu na transgraniczny wymiar tego proceduru wiąże się z koniecznością ścisłej współpracy międzynarodowej dla zapewnienia szybkiego i skutecznego ścigania sprawców przestępstwa. Nierzadko, dopiero spojrzenie na kontekst międzynarodowy uwidocznia cały proces handlu ludźmi i jego poszczególne etapy: werbowanie, transport i eksploatację.

To zaś pozwala na zlikwidowanie działalności zorganizowanych grup przestępczych na wszystkich etapach prowadzonego przez nich procederu.

Czynnikiem, który w istotny sposób przyczynia się do wzrostu liczby przypadków handlu ludźmi, jest globalizacja. Postęp technologiczny ułatwił komunikację, czego skutkiem jest np. wzrost liczby przekazów telewizyjnych i wzrost użytkowania telefonów komórkowych przez handlarzy ludźmi. Także podróżowanie stało się dużo prostsze i szybsze. Co więcej, globalizacji, która przyczyniła się do podniesienia standardów życia w rozwiniętym świecie, towarzyszył wzrost nierówności, zarówno wewnątrz krajów, jak i pomiędzy krajami. Globalizacja przyczyniła się również do redukcji barier w handlu międzynarodowym i przepływie kapitału, czemu jednak nie towarzyszyły odpowiednie działania w celu wniesienia odpowiednich restrykcji w odniesieniu do migracji (Międzynarodowa Organizacja Pracy, 2006, s. 10).

Globalizacja widziana oczami znacznej większości kobiet i mężczyzn nie zaspokoila ich prostych i uzasadnionych aspiracji do przyzwoitych zarobków i lepszej przyszłości dla ich dzieci (Stiglitz, 2007, s. 27).

Tak jak już wcześniej wspomniano, w Polsce do czynników najbardziej sprzyjających handlowi ludźmi należą bezrobocie i ubóstwo. Świadczenia klientek fundacji „La Strada” wskazują na to, iż głównym powodem, dla którego wyjechały za granicę, była chęć poprawy swojej sytuacji ekonomicznej. Obecnie, po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, kiedy wiele państw Europy Zachodniej otworzyło swoje rynki pracy, sytuacja znacznie się poprawiła, jednak niska świadomość swoich praw oraz brak rzetelnych informacji o warunkach podejmowania pracy za granicą powodują, że nadal zbyt wiele osób staje się ofiarami handlu oraz wyzysku ze strony nieuczciwych pracodawców.

Czynnikiem sprzyjającym handlowi ludźmi jest także ograniczona możliwość wyboru pracy – kobiety szukające zatrudnienia za granicą, ale niemające wykształcenia i nieznające wystarczająco języka (zresztą nie tylko one) mogą otrzymać pracę jedynie przy zajęciach zwyczajowo przypisywanych kobietom i nisko płatnych, takich jak sprzątanie, prowadzenie domu, opieka nad dziećmi czy osobami niepełnosprawnymi i starszymi oraz przede wszystkim prostytutką, która wprawdzie nie jest tak nisko płatna, ale często ryzykowna z uwagi na zaangażowanie grup przestępczych. W bogatych krajach jest duży popyt na tanią siłę roboczą, ale duża podaż tej siły sprawia, że stawki za pracę – zwłaszcza na czarno – maleją.

Handlowi ludźmi sprzyja też niejednoznaczny stosunek Polaków do prostytucji. Z jednej strony potępia się kobiety pracujące jako prostytutki, z drugiej zaś, prostytutki uchodzą za osoby, które mają łatwe życie i zarabiają mnóstwo pieniędzy. prostytutki są też traktowane jak osoby w pewien sposób wyjęte spod prawa. Jeśli zostaną skrzywdzone – pobite, okradzione, zgwałcone czy zmuszone do prostytucji – to takie zdarzenia są przez otoczenie, a także przez organy ścigania, traktowane jak skutki „ryzyka zawodowego”, z którymi powinny się liczyć (Garnier, Dośpiał, 2007, s. 6).

Współpraca jednostek policji w zakresie zwalczania przestępstw handlu ludźmi i zapobiegania im z instytucjami administracji publicznej oraz organizacjami pozarządowymi realizowana jest przede wszystkim na podstawie krajowych planów działań przeciwko handlowi ludźmi²¹. Podmiotem koordynującym realizację zadań, wynikających z przedmiotowych dokumentów, jest międzyresortowy Zespół do spraw Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi.

Handel ludźmi to przestępstwo, w którym ochrona praw ofiar została wprowadzona dyrektywą Rady 2011/36/UE²², ze szczególnym naciskiem m.in. na dzieci, które szczególnie łatwo padają ofiarą handlu. Niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych, seksualne wykorzystywanie dzieci i pornografia dziecięca – wniosek dotyczący nowej dyrektywy uwzględnia szczególne potrzeby dzieci będących ofiarami tych przestępstw²³. Unijna agenda praw dziecka, określająca kluczowy cel lepszego uwzględnienia potrzeb dzieci w systemach wymiaru sprawiedliwości, ogranicza negatywne doświadczenia dziecięcych ofiar uczestniczących w postępowaniu karnym oraz przyznaje im możliwość odgrywania aktywnej roli w tym postępowaniu. Dyrektywa Rady 2004/80/WE,

²¹ Krajowy Plan Działań przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2011–2012, www.msw.gov.pl/download.php?s=1&id=13267 (data dostępu: 1.08.2012).

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z 5 kwietnia 2011 roku w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW, Dz. Urz. UE L z 2011 r., nr 101, poz. 1.

²³ Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, uchylająca decyzję ramową 2004/68/WSiSW, KOM(2010)94, wersja ostateczna, Bruksela, 29 marca 2010 roku, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0094:FIN:PL:PDF> (data dostępu: 1.08.2012).

która odnosi się do kompensaty dla ofiar przestępstw, ma ułatwić dostęp do kompensaty w sytuacjach transgranicznych oraz zwalcza przemoc wobec kobiet, jako jeden ze strategicznych priorytetów strategii w zakresie równości płci na lata 2010–2015²⁴ oraz jeden z ważnych punktów programu Daphne III ochrona praw ofiar terroryzmu²⁵.

Niestety, pomimo istnienia wielu organizacji pomocowych, ustaw i praw, społeczeństwo nadal nie jest świadome tego problemu. Stygmatyzuje i odrzuca ofiary, nie rozumiejąc, że osoby prostytuujące się często nie robią tego z własnej woli. Powoduje to, iż kobieta zmuszana do świadczenia usług seksualnych nie broni się i poddaje, a powrót do normalnego życia jest dla niej często niemożliwy.

W związku z tym, że z prostytucji jako najstarszego „zawodu” korzysta wielu chętnych, niemożliwe wręcz wydaje się zakończenie tego proceduru. Niemniej jednak trzeba uwrażliwić społeczeństwo na problem, aby było w stanie pomóc i zrozumieć sytuację kobiet, które świadomie nie wybrały takiego losu, tylko ktoś zrobił to za nie (Papuga, Pisarczyk, 2011).

Skuteczne działania w celu zapobiegania handlowi ludźmi i walki z nim wymagają całościowego podejścia na poziomie międzynarodowym poprzez kampanie podnoszące świadomość społeczną oraz działania na rzecz ograniczenia popytu. Rezultatem prowadzonych kampanii społecznych może być zmniejszenie liczby potencjalnych ofiar. Należy jednak pamiętać, że handel ludźmi nie może być ukrócony bez zmniejszenia popytu.

Czynniki leżące u źródeł handlu ludźmi od strony podaży to głównie bieda, brak równouprawnienia, korupcja i presja gospodarczo-społeczna. Nie da się jednak ukryć, że przyczyną zapewniającą wysokie dochody handlarzom ludźmi jest popyt w krajach docelowych.

²⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Strategia na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2010–2015, KOM(2010) 491 wersja ostateczna, Bruksela, 21 września 2010 roku, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0491:FIN:PL:PDF> (data dostępu: 1.08.2012).

²⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw, KOM(2011) 275 wersja ostateczna, Bruksela, 18 maja 2011 r., s. 1; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0275:FIN:PL:PDF> (data dostępu: 1.08.2012).

Zapobieganie przemytowi ludzi wymaga rozbicia siatek przestępczych, ograniczenia warunków sprzyjających rozwojowi grup przestępczych oraz jednoczesnego przestrzegania prawa i udzielenia pomocy prawnej przymecnym emigrantom²⁶.

Plan działań przeciwko handlowi ludźmi

Przeciwdziałanie handlowi ludźmi nie jest problemem łatwym. Podejmuje się przeróżne formy i próby przeciwdziałania oraz zwalczania przestępczości handlu ludźmi, jak również wypracowania wspólnych standardów pozwalających na skuteczne przeciwdziałanie przestępczości, w szczególności tych o zasięgu międzynarodowym.

We współczesnym świecie coraz większe zagrożenie stanowią zorganizowane grupy przestępcze o charakterze międzynarodowym. Działaniami tych grup kieruje chęć zastraszania niektórych grup społecznych dla osiągnięcia maksymalnych korzyści finansowych. Ich ujawnianie i zwalczanie jest dziś wyzwaniem dla międzynarodowej społeczności, organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Ciągle jest za mało badań na ten temat, co skutkuje tym, że brakuje nam wiedzy o wielu aspektach handlu ludźmi. Także system eliminowania tego zjawiska, choć istnieje od lat, ma jeszcze liczne słabe punkty i daleki jest od uznania go za efektywny. Wielorakie przyczyny tego stanu rzeczy można pogrupować następująco: do pierwszej kategorii trzeba zaliczyć fakt, że sam problem handlu ludźmi jest trudnym przedmiotem poznania. Przede wszystkim dlatego, że ciągle ujawniamy tylko znikomy odsetek ofiar, a zatem „znamy tylko część prawdy”, a poza tym handel ludźmi jako zjawisko społeczne podlega ciągłym zmianom. Przyczyny drugiej kategorii odnoszą się do tego wszystkiego, co nazywamy zainteresowaniem okazywanym temu problemowi, przez instytucje państwowe, społeczeństwo obywatelskie i media. W przypadku Polski we wszystkich tych obszarach występują poważne niedostatki. Aby wymienić tylko najważniejsze

²⁶ *Handel ludźmi i przemyt migrantów – wykorzystywanie ludzi szukających lepszego życia*, dokument opracowany przez Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie na podstawie materiałów ONZ, kwiecień 2010 roku, <http://www.unic.un.org.pl/przestepczosc/handel.php> (data dostępu: 9.03.2012).

argumenty: rząd przeznacza bardzo skromne środki finansowe na pomoc ofiarom handlu ludźmi, natomiast nie ma żadnych specjalnych funduszy przeznaczonych na badania tego zjawiska, a także na rzeczywiste budowanie świadomości obywateli (Lasocik, Rekosz-Cebula, Wieczorek, 2014, s. 11).

Zakończenie

Zwalczanie handlu ludźmi ze względu na ciężar gatunkowy tego rodzaju przestępstw, złożoność procesu wykrywczego, sposoby uzyskiwania i gromadzenia materiału dowodowego, specyficzny charakter postępowania z ofiarą i świadkami oraz zorganizowany, często na skalę międzynarodową, charakter grup przestępczych wiąże się z koniecznością podjęcia rozwiązań systemowych ukierunkowanych na rozpoznawanie i skuteczne zwalczanie tego typu przestępczości. Powszechny dostęp do Internetu zarówno dorosłych, jak i dzieci i młodzieży stwarza zagrożenie na niespotykaną dotąd skalę w postaci prezentowania treści pornograficznych z udziałem osób małoletnich oraz działalności pedofilskiej internautów²⁷.

Bibliografia

- Antoniszyn M., Marek A., *Prostytucja w świetle badań kryminologicznych*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1985.
- Aretusa, *Europejska sieć promocji polityki i równości wobec prawa. Unijny projekt w walce z handlem ludźmi główny zarys*, Włochy 2006.
- Badura-Madej W., *Wybrane zagadnienia interwencji kryzysowej – poradnik dla pracowników socjalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999.
- Bojarski M. (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2004.

²⁷ Centralny Zespół do walki z Handlem Ludźmi WK BK KGP (oprac.), *Sprawozdanie ze stanu zagrożenia handlem ludźmi, prostytutką oraz pedofilią i pornografią dziecięcą w Polsce w 2007 roku*, s. 1.

- Bralczyk K., *Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi*, [w:] Lasocik Z. (red.), *Handel ludźmi. Zapobieganie i ściganie*, Ośrodek Badań Praw Człowieka. Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej, IPSiR UW, Warszawa 2006.
- Brammertz S., *Policy and approach regarding trafficking in human beings in Belgium*, Brussels 2002.
- Buchowska S., *Czynniki sprzyjające handlowi ludźmi*, [w:] Lasocik Z. (red.), *Handel ludźmi. Zapobieganie i ściganie*, Ośrodek Badań Praw Człowieka. Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej, IPSiR UW, Warszawa 2006.
- Buchowska S., *Handel kobietami – handel ludźmi*, [w:] Piotrowska J., Grzybek A., (red.), *Kobiety dla Polski. Polska dla kobiet. 20 lat transformacji, 1989–2009. Raport. Kongres kobiet polskich 2009*, Warszawa 2009.
- Buchowska S., Dawid-Olczyk I., Garnier J., Malinowska I., *Jak uczyć o handlu ludźmi*, Wydawnictwo Noktus, Łódź 2006.
- Bulenda T., *Przymus pracy i wykorzystywanie pracowników – aspekty etyczne i prawne*, [w:] Lasocik Z. (red.), *Handel ludźmi. Zapobieganie i ściganie*, Ośrodek Badań Praw Człowieka. Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej, IPSiR UW, Warszawa 2006.
- CBOS, *Polacy o zjawisku handlu kobietami*, Warszawa 2005.
- Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji, *Analiza stanu zagrożenia przestępczością handlu ludźmi w 2011 roku*, Warszawa 2012.
- Chlewiński Z., Zaleski Z., *Godność*, [w:] L. Bieńkowski i in. (red.), *Encyklopedia katolicka*, t. 5, Lublin 1989.
- Garnier J., Dośpiał A. (oprac.), *Prawa człowieka a handel kobietami i młodymi ludźmi w Europie. Przybornik edukacyjny*, Uniwersytet – Międzywydziałowe Centrum Praw Człowieka, Padwa 2007, s. 21.
- A. Giddens, *Kultura i społeczeństwo*, „Kultura i społeczeństwo” 2011, nr 1, Warszawa 2012, s. 46.
- Hołyst B., *Wiktymologia*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011.
- Hołyst B., Bryk J., Malinowska I., *Metody działania sprawców przestępstw handlu ludźmi*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2008.
- Jurewicz J., *Handel ludźmi w polskim prawie karnym i prawie ponadnarodowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Kane J., *Zapobieganie wykorzystywaniu i wyzyskowi seksualnemu dzieci*, Bruksela 2007.
- Karsznicki K., *Handel ludźmi w świetle postępowań karnych prowadzonych w latach 1995–2005*, [w:] Lasocik Z. (red.), *Handel ludźmi. Zapobieganie i ściganie*, Ośro-

- dek Badań Praw Człowieka. Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej, IPSiR UW, Warszawa 2006.
- Karsznicki K., *Ściganie przestępstwa handlu ludźmi w Polsce*, Ośrodek Badań Handlu Ludźmi, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2010.
- Krysiak M.P., *Przemocy mówimy dość*, [w:] I. Malinowska, *Profil dziecka – ofiary handlu ludźmi – sytuacja prawna w Polsce*, Maków Mazowiecki 2010.
- Lasocik Z., Rekosz-Cebula E., Wieczorek Ł., *Handel ludźmi do pracy przymusowej. Mechanizmy powstawania i efektywne zapobieganie. Raport z realizacji projektu*, Warszawa–Sztokholm 2014.
- Malinowska I., Bryk J. (red.), *Handel ludźmi – zapobieganie i zwalczanie. Przewodnik dla policjantów*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2008.
- Malinowska I., *Profil dziecka – ofiary handlu ludźmi – sytuacja prawna w Polsce* [w:] Krysiak M.P. (red.), *Przemocy mówimy dość*, Powiat Makowski: Komenda Powiatowa Policji, Maków Mazowiecki 2010.
- Międzynarodowa Organizacja Pracy, *Handel ludźmi do pracy przymusowej: jak monitorować proces rekrutacji pracowników migrujących (Podręcznik szkoleniowy)*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa 2006.
- Mirecki P., *Zwalczanie i zapobieganie handlowi ludźmi w Polsce – próba bilansu*, [w:] Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu*, Warszawa 2007.
- Mińkowski G.M. (red.), *Osobowość sprawcy przestępstwa*, L. Hochberg (tłum.), Warszawa 1978.
- Michalska-Warias A., *Przestępczość zorganizowana i prawnokarne formy jej przeciwdziałania*, Lublin 2006.
- Morawska A., *Handel dziećmi – zarys zjawiska*, [w:] Z. Lasocik (red.), *Handel ludźmi. Zapobieganie i ściganie*, Warszawa 2006.
- Ockrent Ch. (red.), Treiner S. (współpraca), *Czarna księga kobiet*, Bartkiewicz K. i in. (tłum.), Wydawnictwo W.A.B., Warszawa 2007.
- Papuga E., Pisarczyk K., *Prostytucja jako forma przestępczości seksualnej*, <http://psychologiasadowa.pl/wp-content/uploads/2011/02/Prostytucja-jako-forma-przest%C4%99pczo%C5%9Bci-seksualnej-Estera-Papuga-Kasia-Pisarczyk.pdf> (data dostępu: 9.03.2012).
- Piasecka A., *Fundacja Przeciwno Handlowi Kobietami La Strada*, [w:] W. Pływaczewski (red.), *Handel ludźmi. Współczesne niewolnictwo*, Olsztyn 2006.
- Piskoń P., *Handel ludźmi w XXI wieku*, „Aspekt Polski”, [online], 25 kwietnia 2010 roku, http://aspektpolski.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=3137&Itemid=30 (data dostępu: 20.06.2012).

- Pływaczewski W. (red.), *Handel ludźmi – współczesne niewolnictwo*, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej, Olsztyn 2006.
- Pomarańska-Bielecka M., Wiśniewski M., *Handel ludźmi – nowelizacja KK*, cz. II, „Edukacja Prawnicza” 2011, nr 1(121).
- Przeniczna J., *Handel ludźmi – prawo i praktyka, zapobieganie i ściganie*, „Edukacja Prawnicza” [online], 5 maja 2009 roku, <http://www.edukacjaprawnicza.pl/aktualnosci/a/pokaz/c/aktualnosc/art/handel-ludzmi-prawo-i-praktyka-zapobieganie-i-sciganie/login/przypomnij.html?print=1&cHash=91f0805e91f5d1205453256e725a8ef0> (data dostępu: 21.05.2012).
- Raport Krajowy – Polska, *Prawa człowieka a handel kobietami i młodymi ludźmi w Europie*, Projekt Daphne, Komisja Europejska, Bruksela 2007.
- Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce*, Warszawa 2013.
- Rau Z., *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Wydawnictwo „Zakamycze”, Kraków 2002.
- Salas A., *Handlowałem kobietami*, Tomczyńska T. (tłum.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Sawicki K., *Handel ludźmi*, Wydawnictwo Szkoły Policji, Piła 2011.
- Sobczak K., *Definicja handlu ludźmi potrzebna w Kodeksie karnym*, artykuł online: LEX.pl, 8 września 2010 roku, <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/definicja-handlu-ludzmi-potrzebna-w-kodeksie-karnym> (data dostępu: 29.02.2012).
- Stiglitz J.E., *Wizja sprawiedliwej globalizacji. Propozycje usprawnień*, A. Szeworski (tłum.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Wnorowski J., *Sposób działania jako środek identyfikacji sprawcy przestępstwa*, Warszawa 1978.
- Zielińska E., *Komentarz do Decyzji ramowej z dnia 19 lipca 2002 roku w sprawie zwalczania handlu ludźmi* [w:] Zielińska E., (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Dokumenty karne*, cz. 2, Wydawnictwo Oficyna Naukowa, Warszawa 2005.

Infrastruktura krytyczna wobec transformacji współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa

Critical infrastructure considering transformation of modern security threats

Rzeczywistość tworzą niespodzianki*

Z. Bauman

Abstrakt

Organizacja ochrony infrastruktury krytycznej nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji dynamicznie zmieniających się zagrożeń, szczególnie silnie oddziałujących na elementy infrastruktury kluczowej państwa. Postępujący proces zacierania granic między zagrożeniami zewnętrznymi a wewnętrznymi państwa, terrorystycznymi a wojennymi; ich nieliniarny, często nielatwy do zdiagnozowania charakter, utrudniają teoretykom i praktykom z zakresu bezpieczeństwa opracowanie idealnego, a zarazem uniwersalnego modelu ochrony infrastruktury krytycznej państwa, dającego gwarancję stuprocentowej odporności. W zaistniałej sytuacji niezbędne jest wykorzystanie wyników badań w celu kierunkowania aktywności podmiotów zaangażowanych w ochronę elementów infrastruktury krytycznej. Cenne jest bowiem, aby wyprowadzone wnioski i rekomendacje służyły maksymalnemu ograniczaniu skutków potencjalnych awarii, zniszczenia, uszkodzenia czy też innych form uniemożliwiających prawidłowe działanie elementów uznanych za krytyczne, co w konsekwencji zapewni sprawne funkcjonowanie państwa i bezpieczeństwo ludności zarówno w sytuacji pokoju, kryzysu, jak również na wypadek konfliktu zbrojnego.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo państwa, zagrożenia, infrastruktura krytyczna, uodparnianie, ochrona.

Abstract

Organisation of critical infrastructure security has become an issue of particular importance in the face of dynamically changing threats which have strong influence on the ele-

ments of the key infrastructure. The developing proces of blurring the bordes between external and internal, or terrorist and war threats; their nonlinear, often too difficult to diagnose, character, make it really difficult for security theoreticians and practitioners to develop a perfect, and at the same time, universal model of the state's critical infrastructure security which is one hundred per cent resistant. In the present situation it is essential to use research results in order to direct the activities of entities involved in securing the elements of critical infrastructure. It is important, therefore, for the drawn conclusions and recommendations to serve in the way that will maximally limit the results of potential failures, destroying, damaging or other forms which prevent from proper functioning of elements considered as critical, which as a consequence will provide appropriate state's functioning and citizens safety in the situation of peace, crisis but also in case of armed conflict.

Keywords: state's security, threats, critical infrastructure, making resistant, protection.

Wstęp

Dynamiczne zmiany zachodzące we współczesnym świecie spowodowały konieczność postrzegania zaistniałych czy też potencjalnych zagrożeń przez pryzmat wyzwań, z którymi próbują zmierzyć się eksperci z zakresu bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa). Wyzwania te – właściwie odczytane i zdiagnozowane – dają możliwość traktowania ich w kontekście pojawiających się szans umożliwiających szybszy i pełniejszy rozwój państw i społeczeństw. Jednocześnie – jak twierdzi Marian Cieślarczyk (2009, s. 86) – niezauważone lub też niewłaściwie lub zbyt późno odczytane i zinterpretowane wyzwania – ulegają transformacji, sprowadzając niebezpieczeństwa o niewyobrażalnej sile i zakresie. Ich skutki mogą wywołać nie tylko chwilowe niezadowolenie społeczne, ale co istotne – spowodować zachwianie stabilności państwa w sferze społecznej, gospodarczej, politycznej, jak również militarnej.

Rozwój nowych technologii oraz postępujący proces globalizacji to zjawiska, które oprócz inicjowania sytuacji sprzyjających rozwojowi potencjału państwa – przy wystąpieniu niezdiagnozowanych wcześniej czynników ryzyka – mogą sprzyjać również transformacji dotychczas kontrolowanych zagrożeń lub wywoływać nowe dotychczas niezdiagnozowane sytuacje niebezpieczne. Ich efekty szczególnie silnie oddziałują na kluczową infrastrukturę państwa. Złożone i skomplikowane sieci powiązań i zależności pomiędzy elementami in-

frastruktury państwa, których sprawne funkcjonowanie gwarantuje (między innymi) bezpieczeństwo i porządek publiczny – zmuszają nie tylko do systematycznej weryfikacji sposobu definiowania, wyodrębniania i modyfikowania wykazu narodowej infrastruktury krytycznej, ale również opracowywania coraz to nowych rozwiązań wykorzystywanych w metodyce przygotowania i prowadzenia efektywnej ochrony jej kluczowych elementów.

Zjawisko globalizacji i jego wpływ na bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej

W literaturze przedmiotu proces globalizacji jest opisywany i definiowany na wiele sposobów. Interesujące określenie globalizacji sformułowała A. Morska, wskazując, że jest to zjawisko polegające na „długofalowym integrowaniu działalności na poziomie gospodarek, przemysłów/sektorów oraz przedsiębiorstw ponad granicami państw, dzięki rozszerzaniu, pogłębianiu oraz intensyfikowaniu różnego rodzaju powiązań (handlowych, inwestycyjnych, kooperacyjnych, informacyjnych), co prowadzi do tworzenia się współzależnego systemu ekonomicznego w skali światowej, czyli globalnej gospodarki” (Morska, 2007, s. 17).

Inni autorzy podkreślają istnienie niezwykle silnego wpływu, który globalizacja wywiera na wszystkie obszary życia współczesnego człowieka, w tym również na bezpieczeństwo jednostek, grup społecznych czy państw (Jakubczak R., Jakubczak W., 2008, s. 63–96; Maj, 2007, s. 840–841). Często globalizacja opisywana jest również jako „analiza zwiększonej przenikliwości granic państw i zacieranie wcześniejszych różnic między ich wnętrzem a środowiskiem międzynarodowym, co jednocześnie oznacza z jednej strony, że następuje wzrost międzynarodowego znaczenia zjawisk, które pojawiły się na obszarze jednego państwa, a z drugiej, że zjawiska o charakterze kontynentalnym czy ogólnosiwiatowym swoim znaczeniem dotyczą poszczególnych państw i społeczeństw” (Pietraś, 2002, s. 12; Maj, 2007, s. 839).

Globalizacja ma zatem bezpośredni wpływ na funkcjonowanie zarówno dużych struktur, takich jak administracja rządowa, samorządowa, instytucje centralne państwa, poprzez mniejsze – organizacje pozarządowych, przedsiębiorstw, służb i straży (Jakubczak W., 2010, s. 47), a na pojedynczych jednostkach ludzkich (członkach społeczności lokalnej) kończąc.

Namacalnym przykładem skutków globalizacji gospodarki ostatnich lat jest kryzys ekonomiczny, którego pierwsze symptomy pojawiły się w Stanach Zjednoczonych, a poprzez sieć powiązań i zależności finansowych – błyskawicznie przeniosły się na kontynent europejski, zagrażając gospodarkom i społecznościom państw położonych na tym obszarze. Jak twierdzą eksperci – postępujący proces globalizacji spowodował, że „(...) rynki są zbyt wielkie, by gracze finansowi mogli dyktować kursy, ale na tyle pobudliwe, że można je rozkołysać byle plotką” (Smoczyński, 2011, s. 12).

Charakterystycznym zjawiskiem towarzyszącym globalizacji jest systematyczny spadek znaczenia państwa w stosunkach międzynarodowych (Aleksandrowicz, 2009, s. 27–28, Stańczyk 1996, s. 34–39). Efektem tego są między innymi sytuacje, w których „(...) przywódcy polityczni czują się tak bezsilni wobec graczy finansowych, że nawet najwięksi nie mają odwagi rzucić im wyzwania. Słowa prezydenta USA, pierwszej gospodarki świata, znaczą mniej niż wyrok globalnej agencji ratingowej” (Smoczyński, 2011, s. 13).

Na negatywne skutki międzynarodowych powiązań zwracali również uwagę A. i H. Toffler, podkreślając: „(...) im większa wzajemna zależność, na tym więcej krajów ona rzutuje i tym bardziej złożone i rozgałęzione są jej konsekwencje, (...) wzajemne relacje są dziś tak splątane i złożone, że rzeczą prawie niemożliwą, nawet dla najbystrzejszych polityków i specjalistów – staje się orientacja w pierwszo- i drugorzędnych konsekwencjach ich decyzji” (2006, s. 239).

Coraz częściej podkreślany jest również – związany z procesem globalizacji – wzrost znaczenia tzw. wirtualnych uczestników stosunków międzynarodowych, nieidentyfikowanych z żadnym państwem ani terytorium oraz płynące z ich strony zagrożenia.

Klasycznymi przykładami ilustrującymi problem ponadnarodowych zagrożeń jest zorganizowana przestępczość, terroryzm i ruchy separatystyczne szczególnie silnie zaznaczające swoją obecność we wschodniej Ukrainie. Wraz z pojawieniem się tzw. „zielonych ludzików” Ukraina znalazła się w sytuacji, którą trudno opisać, posługując się tradycyjnym rozumieniem stanu pokoju i wojny. Międzynarodowi obserwatorzy, komentując sytuację, wskazują na bezprawne działania separatystów, ale wciąż padają pytania: „uzbrojone po zęby «zielone ludziki», ale czy to uzbrojeni cywile, czy już żołnierze? Co robiły rosyjskie dywizje przy granicy z Ukrainą? Ćwiczyły czy przygotowywały się do inwazji?

Separatyści uznali schwytanych obserwatorów OBWE za jeńców – czy w takim razie są częścią armii jakiegoś państwa? Bo tylko wtedy mogli brać jeńców” (Wójcik, 2014, s. 16). Sytuacja zaistniała na Ukrainie stała się już symbolem nowego charakteru konfliktów, określanym jako wojna hybrydowa, wojna pełzająca czy też połączenie konfliktu konwencjonalnego z wojną partyzancką. Ten nowy charakter konfliktu szczególnie silnie wpływa na bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej, która stanowi kluczowy cel aktywności już nie tylko terrorystów, ale również oddziałów separatystów.

Postępujący proces globalizacji – obejmujący większość obszarów aktywności współczesnego człowieka, a przejawiający się między innymi złożonością i skomplikowanym system powiązań między elementami infrastruktury krytycznej oraz uzależnieniem poziomu bezpieczeństwa jednostki (pojedynczych osób), społeczeństwa i państwa od dóbr i usług dostarczanych przez ten rodzaj infrastruktury – może w znacznym stopniu ułatwić przestępcom, terrorystom czy separatystom osiągnięcie zakładanych celów. Dodatkowo skutki zniszczenia, uszkodzenia, awarii lub innej formy zablokowania działania elementów infrastruktury krytycznej mogą spowodować sytuacje kryzysowe dla społeczności zamieszkującej nie tylko obszar jednego powiatu, województwa, okręgu. Skutki (bezpośrednie bądź pośrednie) zaistniałych awarii, zniszczeń czy zakłóceń w dostawach niezbędnych dóbr i usług mogą bowiem oddziaływać na znaczne obszary, wpływając nie tylko na pogorszenie jakości życia, ale – co gorsza – zagrażając życiu i zdrowiu ludności zamieszkującej terytorium nawet kilku państw. W skrajnych przypadkach – w trosce o dobro obywateli – doprowadzić może do rozwiązywania porozumień międzynarodowych lub trudności we wdrażaniu podejmowanych inicjatyw na rzecz uspokojenia sytuacji w zapalnych regionach.

Konsekwencją nieodpowiedniej interpretacji wyzwań XXI wieku, braku lub niewłaściwej na nie reakcji może stać się nie tylko wzrastające w społeczeństwie poczucie lęku przed światem zewnętrznym (w tym również przed nowymi technologiami), ale również pojawienie się realnego zagrożenia, często niemającego charakteru konwencjonalnego konfliktu zbrojnego. niespotykane dotychczas sytuacje niebezpieczne mogą być również następstwem błędów popełnionych na etapie definiowania, wyznaczenia oraz zabezpieczania elementów kluczowych państwa określonych jako infrastruktura krytyczna.

Dlatego też eksperci coraz częściej zwracają uwagę na fakt, że proces globalizacji dotyczy również problematyki bezpieczeństwa, obejmując wszystkie jego sfery i wymiary. Według Stanisława Kozieja „mówiąc o współczesnym bezpieczeństwie globalnym (światowym), mamy na myśli zjawiska i procesy bezpieczeństwa dotyczące całej ludzkości, obejmujące w różny sposób całą kulę ziemską, angażujące decydujących graczy na arenie światowej i większość innych podmiotów międzynarodowych (w tym organizacji). Bezpieczeństwo globalne ma swój kontekst obiektywny, niezależny od woli i starań ludzkości. Jest następstwem odwiecznych, naturalnych procesów rozwojowych, przestrzennej ekspansji cywilizacyjnej, przybierającej od pewnego momentu charakter procesów globalizacji” (2011, s. 22–23). Z tego też względu ochronę infrastruktury krytycznej należy postrzegać jako element bezpieczeństwa międzynarodowego (światowego), tzn. jako „system bezpieczeństwa budowany celowo przez ludzkość dla przeciwstawiania się różnym zagrożeniom w skali globalnej” (Koziej, 2011, s. 22–23). Dlatego też odpowiednie uodpornienie elementów infrastruktury kluczowej stanowi gwarancję bezpieczeństwa, niezakłóconego rozwoju nie tylko poszczególnych jednostek (ludzi) czy społeczności, ale również odnosi się do bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) oraz bezpieczeństwa międzynarodowego.

Infrastruktura krytyczna – istota i cechy charakterystyczne

Współczesne definicje infrastruktury krytycznej traktują ten rodzaj majątku strategicznego państwa jako zbiór organizacji, urządzeń, wyposażenia, usług i dóbr fizycznych mających znaczenie dla życia i przełomowych dla funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa. Zakłócenie bądź – nawet czasowe – uszkodzenie lub zatrzymanie ich funkcjonowania może mieć potencjalnie dramatyczny wpływ na dobrobyt gospodarczy i społeczny narodu. Ze względu na charakter i specyfikę obecnych infrastruktur krytycznych niezwykle istotne jest, aby ich uodpornienie rozpatrywać równolegle w płaszczyźnie krajowej, europejskiej i światowej.

Należy również przyjąć, że infrastruktury postrzegane są jako krytyczne (wrażliwe), jeśli mają istotne znaczenie dla funkcjonowania nowoczesnych społeczeństw, a ich awarie lub osłabione działanie skutkują trwałymi zakłóceniami w całościowym systemie państwa (państw). Pojęcie „krytyczności” dotyczy tak-

że „względnej miary dla określenia znaczenia infrastruktury w odniesieniu do konsekwencji, jakie ma zakłócenie lub przestój w funkcjonowaniu dla bezpieczeństwa zaopatrzenia społeczeństwa w ważne dobra i usługi” (Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen – KRITIS-Strategie).

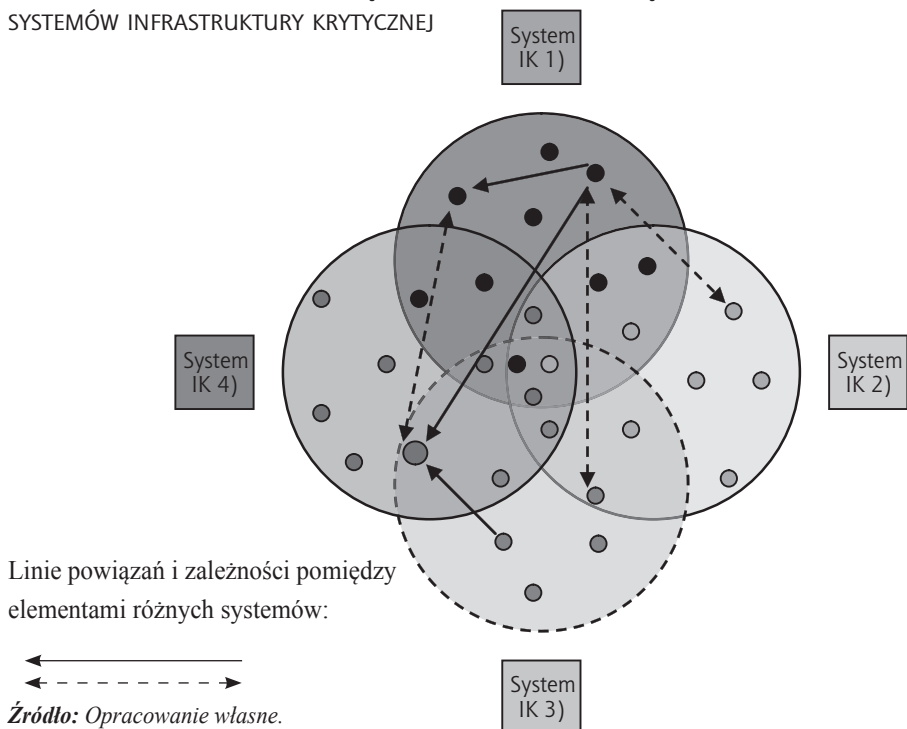
Obecnie większość państw demokratycznych postrzega infrastrukturę krytyczną jako majątek, usługi i systemy, które wspierają życie gospodarcze, polityczne i społeczne kraju, a których znaczenie jest na tyle istotne, że ich całkowite lub częściowe zniszczenie lub uszkodzenie mogłoby wywołać masowe przypadki utraty życia; mieć poważny wpływ na gospodarkę kraju; mieć inne poważne konsekwencje społeczne dla życia obywateli; stanowić bezpośredni problem dla administracji państwa (Atlas, 2008, s. 119).

Dlatego też infrastruktura krytyczna rozumiana powinna być jako „część infrastruktury państwa, która jest kluczowa ze względu na potencjał militarny i gospodarczy państwa, bezpieczeństwo i porządek publiczny, a także funkcjonowanie administracji publicznej i społeczeństwa, jej zaś zniszczenie, uszkodzenie, awaria bądź inne pozbawienie możliwości funkcjonowania, mogłoby spowodować zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa)” (Tyburska, 2013, s. 89). Infrastrukturę krytyczną w takim znaczeniu mogą stanowić zarówno pojedyncze obiekty, obszary, urządzenia czy transporty, jak również systemy, sieci, węzły, instalacje bądź usługi.

W Polskich unormowaniach prawnych infrastruktura krytyczna określana jest jako systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców (Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 o zarządzaniu kryzysowym). Konkretnych elementów infrastruktury krytycznej ustawodawca nakazuje poszukiwać w systemach, które odpowiadają za zaopatrzenie w energię, surowce energetyczne i paliwa; w systemie łączności, sieci teleinformatycznych, w systemach finansowych, zaopatrzenia w wodę czy w żywność, ochrony zdrowia; a także w systemie transportowym, ratowniczym, zapewniającym ciągłość działania administracji publicznej, związanym z produkcją, składowaniem, przechowywaniem i stosowaniem substancji chemicznych i promieniotwórczych (m.in. rurociągi przesyłowe substancji niebezpiecznych).

Infrastruktura krytyczna charakteryzuje się bardzo złożonymi, heterogenicznymi oraz niezależnymi zespołami obiektów, systemów i funkcji, które są podatne na różnorodne zagrożenia. Biorąc pod uwagę rozmiar i zasięg potencjalnego celu, nie można obecnie zakładać możliwości pełnej i całkowitej ochrony wszystkich elementów infrastruktury krytycznej przed możliwymi zagrożeniami (Sullivant, 2007, s. 111). Wiele trudności badaczom problemu sprawia opracowanie jednolitych kryteriów pozwalających na klasyfikowanie i wyodrębnianie elementów infrastruktury krytycznej państwa. W teorii możliwe jest wyodrębnianie poszczególnych elementów należących do danego systemu krytycznego. Jednak w praktyce poszczególne elementy infrastruktury krytycznej zaliczane są niekiedy do kilku systemów (w tym również krytycznych) jednocześnie, wzajemnie się przenikających i uzupełniających, tworząc złożone i skomplikowane sieci powiązań i zależności. Zjawisko to ilustruje schemat nr 1.

Schemat 1. PRZYKŁADOWE POWIĄZANIA I ZALEŻNOŚCI POMIĘDZY ELEMENTAMI SYSTEMÓW INFRASTRUKTURY KRYTYCZNEJ



Prowadzone badania pozwalają na sformułowanie określonych cech charakteryzujących infrastrukturę krytyczną państwa. Można zatem uznać, że infrastruktura krytyczna nie tylko stanowi podstawę prawidłowego funkcjonowania gospodarki narodowej i życia ludności, a jej całkowite lub nawet częściowe zniszczenie mogłoby wywołać masowe przypadki utraty życia, mieć poważny wpływ na gospodarkę kraju lub spowodować inne poważne konsekwencje społeczne dla życia i zdrowia obywateli, a także stanowić bezpośrednie zagrożenia dla ciągłości funkcjonowania administracji publicznej. Jej rola sprowadza się również do spełniania służebnego charakteru wobec społeczeństwa, ponieważ elementy infrastruktury krytycznej świadczą usługi zarówno w zakresie produkcji, jak i konsumpcji; wpływają również na poziom obronności państwa.

W niektórych państwach demokratycznych (np. Stanach Zjednoczonych, Niemczech czy w Wielkiej Brytanii), infrastruktury krytyczne stanowią zarówno wartość materialną, jak i niematerialną. Dlatego też infrastrukturę krytyczną może stanowić zarówno konkretny obiekt, sieć, urządzenie umożliwiające wytwarzanie bądź dostęp do kluczowych usług, jak również pomnik lub symbol uznany przez społeczeństwo za wartości czy też dobro narodowe.

Biorąc pod uwagę realizowane funkcje, warto podkreślić cechy charakterystyczne infrastruktury krytycznej:

- infrastrukturę krytyczną stanowią zarówno pojedyncze obiekty stałe, jak i zbiór wzajemnie powiązanych elementów o zhierarchizowanej strukturze wewnętrznej (np. powiązane ze sobą zespoły urządzeń i instalacji), tworzące złożone systemy;
- o przynależności elementu infrastruktury krytycznej do systemu decyduje nie jej położenie, lecz realizowana funkcja;
- uszkodzenie czy awaria jednego z elementów systemu stanowiącego infrastrukturę krytyczną może niekorzystnie oddziaływać na inny jej element;
- każdy z systemów infrastruktury krytycznej ma określone kluczowe cechy, które pozwalają na zdiagnozowanie i określenie współzależności pomiędzy poszczególnymi elementami systemu;
- ten sam element krytyczny może należeć do różnych systemów;
- nie zawsze cały system stanowi infrastrukturę krytyczną państwa. Może to być bowiem jeden lub kilka kluczowych elementów (np. fragment, punkt, węzeł, odcinek, podzespół, urządzenie);

- krytyczność infrastruktury może mieć charakter systemowy albo symboliczny. Może również łączyć te obie cechy jednocześnie;
- długotrwała awaria, obejmująca swym zasięgiem duży obszar, mogłaby prowadzić do poważnych zakłóceń społecznych procesów, jak również bezpieczeństwa ludzi i porządku publicznego. Przeciągające się w czasie zakłócenia lub przestoje w funkcjonowaniu infrastruktury krytycznej skutkują bowiem zagrożeniami dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli;
- zakłócenia w funkcjonowaniu infrastruktury krytycznej stanowią istotny czynnik, wywołujący sytuację kryzysową i mogą prowadzić do kryzysów;
- pojawienie się nowych technologii oraz związanych z nimi niespotykanych dotychczas zagrożeń wskazuje na konieczność stałej modyfikacji definicji infrastruktury krytycznej oraz systematycznego korygowania wykazów infrastruktury krytycznej państwa.

Należy jednocześnie podkreślić, że liczba, wszechobecność, wzajemne powiązania (zależności) infrastruktury krytycznej oraz uzależnienie współczesnego społeczeństwa od towarów i usług dostarczanych przez sprawnie działające elementy infrastruktury kluczowej, powodują, że może ona stać się atrakcyjnym celem ataków terrorystycznych i działań hakerów.

Transformacja współczesnych zagrożeń a problematyka ochrony infrastruktury krytycznej

W literaturze przedmiotu występuje wiele sposobów charakteryzowania zagrożeń bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego), stanowiących jednocześnie podstawę do konstruowania coraz to nowszych typologii zagrożeń (Kitler, 2011, s. 60–61). Najczęściej zagrożenia kojarzone są z występowaniem określonych niekorzystnych warunków, wydarzeń lub okoliczności, które wywołują niepożądany skutek (Konieczny, 2009, s. 310); powodują utratę cenionych dóbr i wartości czy ograniczają zdolności rozwoju (Kalina, 1991, s. 80–81). Zagrożenie oznacza także „stan psychiki i świadomości wywołany przez zjawiska postrzegane jako negatywne (niebezpieczne), a jednocześnie jest zespołem okoliczności wewnętrznych i (lub) zewnętrznych, który może spowodować powstanie stanu niebezpiecznego dla danego podmiotu (jest źródłem takiego stanu)” (Kitler, 2010, s. 52).

W literaturze przedmiotu najczęściej przywoływany jest podział zagrożeń bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego) uwzględniający kryterium przedmiotowe. Kryterium to umożliwiło wyodrębnienie zagrożeń (Nowak, 2007, s. 14–17; Czaputowicz 1998, s. 23; Przeworski, 2006, s. 110–113; Kitler, 2010, s. 54): politycznych, militarnych, ekonomicznych, społecznych, ekologicznych.

Analizując istotę wskazanych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, można przyjąć, że uszkodzenie bądź zniszczenie elementu, elementów stanowiących lub powiązanych z systemami infrastruktury krytycznej, może skutkować powstaniem sytuacji niebezpiecznej we wszystkich wymienionych obszarach zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Mając na uwadze fakt, że wszelkiego rodzaju typologie mają charakter czysto akademicki, opracowywany na potrzeby rozważań teoretycznych, można przyjąć, że każde pozbawienie funkcji elementu krytycznego należy rozpatrywać pod kątem zagrożeń dla bezpieczeństwa: politycznego, militarnego, ekonomicznego, społecznego czy też ekologicznego państwa.

Dlatego też zniszczenie elementu infrastruktury kluczowej państwa, warunkującego stały dopływ strategicznych dla życia i zdrowia usług, może wywołać nie tylko masowe niezadowolenie społeczne zagrażające porządkowi publicznemu, ale w skrajnych przypadkach – przy przedłużającym się braku dostaw – przekształcić się w zagrożenie ekonomiczne, społeczne i polityczne jednocześnie.

Wywołana trzęsieniem ziemi fala tsunami (w Japonii w 2011 roku) przyniosła nie tylko zniszczenia (straty) materialne, spadek produkcji (typowe przejawy zagrożeń ekonomicznych), ale również utratę dachu nad głową i miejsc pracy w przypadku znacznej liczby ludzi; spowodowała przestoje w fabrykach położonych zarówno na zalanych obszarach, jak również (w przypadku przedsiębiorstw związanych z japońskimi koncernami) położonych w innych państwach czy na innych kontynentach (zagrożenia społeczne). Powiązania pomiędzy przedsiębiorstwami (koncernami) Japonii i innych państw spowodowały ograniczenie produkcji między innymi w branży samochodowej, czego skutki odczuli również mieszkańcy Europy. Dodatkowo gigantyczna awaria systemu elektroenergetycznego, braki w dostawie prądu i problemy z uruchomieniem zapasowych agregatów prądotwórczych spowodowały braki w dostawie wody chłodzącej paliwo, co przyczyniło się do roztopienia rdzenia w jednej z elektrowni atomowych i skażenia środowiska. Zatem zaistniała sytuacja wywołała również zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i środowiska naturalnego (zagrożenia ekologiczne).

Zmienny i dynamiczny charakter sytuacji niebezpiecznych pojawiających się we współczesnym świecie wymaga również stałego weryfikowania zagrożeń bezpieczeństwa państwa.

Uwzględniając specyfikę infrastruktury krytycznej należy w szczególności sposób podkreślić znaczenie zespołu wewnętrznych i (lub) zewnętrznych okoliczności wywołujących stan zagrożenia. Zespół ten odgrywa istotną rolę w tworzeniu koncepcji systemu ochrony elementów kluczowych. Dlatego też, opracowując procedury ochronne dla danej infrastruktury strategicznej państwa, trzeba uwzględnić dwa podstawowe obszary ochrony, które za każdym razem powinny zostać rozpatrywane kompleksowo, we wzajemnym powiązaniu z uwagi na możliwości i ograniczenia wynikające ze szczególnego charakteru każdego z nich. Do obszarów tych należą działania zmierzające do:

- uodpornienia elementu kluczowego na bezpośrednie ataki prowadzone zarówno z wewnątrz samego podmiotu (akty sabotażu, dywersji), jak również z jej bezpośredniego otoczenia (ataki terrorystyczne z wykorzystaniem klasycznych narzędzi oraz ataki w cyberprzestrzeni);
- maksymalnego wyeliminowania zagrożeń tkwiących w samym elemencie kluczowym, które mogą negatywnie oddziaływać na otoczenie. Brak odpowiedniego zabezpieczenia elementu kluczowego wynikającego np. ze specyfiki prowadzonej produkcji (wykorzystywanie w procesie technologicznym niebezpiecznych substancji, powstawanie niebezpiecznych substancji jako efektów ubocznych prowadzonej produkcji, wytwarzanego dobra) lub dostarczanych usług może zagrozić bezpośrednio środowisku (otoczeniu), a w konsekwencji bezpieczeństwu ludzi.

Jak już wspomniano, współczesne zagrożenia bezpieczeństwa państwa mają najczęściej charakter asymetryczny, a ich istotą jest „działanie pośrednie, omijanie silnych stron przeciwnika, a atakowanie miejsc wrażliwych, w zasadzie niechronionych (tzw. cele miękkie). Co więcej, w ramach konfliktu asymetrycznego podmiot niepaństwowy sięga po takie metody działania, których państwo nie może użyć choćby z uwagi na sprzeciw opinii publicznej” (Aleksandrowicz, 2010).

Pojawienie się nowego asymetrycznego przeciwnika szczególnie silnie odczuli Amerykanie po zamachu 11 września 2001 r. Jak twierdzi amerykański politolog B.J. Barber, zaistniałe akty terroru spowodowały przeobrażenia w tra-

dycyjnym postrzeganiu zagrożeń bezpieczeństwa państwa, „(...) bo ci ludzie z daleka od lat byli w środku. Nie przypłynęli do Ameryki z bronią – jak Japończycy, którzy zaatakowali Pearl Harbor. Zrobili morderczą broń z naszych pasażerskich samolotów. Trudno nawet powiedzieć, czy zaatakowano nas z zewnątrz, czy od środka. To wszystko wywróciło nasze wyobrażenie o suwerenności, potęgę wojskowej, o państwowych granicach, które chronią ludzi” (Barber, 2011, s. 56–57).

Ze względu na towarzyszący procesowi globalizacji złożony charakter powiązań pomiędzy kluczowymi systemami poszczególnych państw oraz wzrost znaczenia „wirtualnych” uczestników stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej nabiera szczególnego znaczenia w kontekście bezpieczeństwa państwa.

Postęp naukowo-techniczny; wynikająca z niego informatyzacja i automatyzacja, powiązania pomiędzy systemami i elementami tych systemów, niespotykana dotąd szybkość przesyłu informacji, przepływ ludzi, towarów i usług, a także towarzyszące im zjawisko uzależnienia współczesnego człowieka od zdobyczy cywilizacji – tworzą z ludzkości XXI wieku tak zwane „społeczeństwo zwiększonego ryzyka” (Mazur, 2009, s. 37–59; Golinowska, 2008, s. 261). Zjawiska te wyznaczają potencjalnym terrorystom nowe kierunki aktywności, które Barber określa mianem „strategii bezsilnych”, a które – jak podkreśla – częściowo przynoszą zamachowcom oczekiwane efekty, bo przecież „(...) gdyby mieli armię, zaatakowaliby nas przy pomocy armii. Gdyby mieli miliardy, zaatakowaliby nasz system finansowy. Gdyby mieli potężną kulturę albo ideologię, konkurowaliby z nami książkami i wizjami świata. Niczego takiego nie mają. Nie mogą nas zniszczyć. Więc próbują sprawić, żebyśmy zniszczyli się sami” (Barber, 2011, s. 57).

Szczególnie niebezpieczne sytuacje zagrażające elementom infrastruktury krytycznej wynikają ze szkodliwej działalności hakerów oraz – coraz częściej – ugrupowań terrorystycznych wykorzystujących cyberprzestrzeń (Liedel, 2011, s. 438–442; Krasnodębski 2010, s. 157–165; Ciekanowski, 2008, s. 19–31). Zagrożenia te wynikają bezpośrednio ze specyfiki infrastruktury krytycznej, m.in. jej sieciowego charakteru, złożonych i wielowariantowych powiązaniach istniejących pomiędzy kluczowymi elementami systemu (systemów) czy też zbioru wzajemnie powiązanych węzłów.

Atakowanie przez hakerów, terrorystów czy separatystów kluczowych węzłów stwarza poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa), wynikające – jak wcześniej zaznaczono – z sieciowości i złożoności systemów, charakteryzujących systemy infrastruktury krytycznej. Sytuacja ta powoduje uzależnienie poziomu bezpieczeństwa państwa i jego obywateli od odporności infrastruktury krytycznej na wszelkiego rodzaju ataki – skierowane zarówno na konkretne elementy kluczowe, jak również łączące je systemy (węzły) powiązań i zależności. Doświadczenia państw wysokorozwiniętych wskazują, że skumulowane w czasie ataki na infrastrukturę krytyczną, przy występującej obecnie skali powiązań i zależności, mogą stać się bezpośrednią przyczyną poważnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Skutki takiego typu ataków są określane jako efekt lawiny lub tzw. „kuli śnieżnej”.

Sytuacje niebezpieczne – sprowadzające bezpośrednie zagrożenia dla sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej – mogą być również efektem klęsk żywiołowych i awarii technicznych. Akademickim przykładem obrazującym skutki zagrożenia synergicznego – wywołanego siłami natury – była wspomniana wcześniej awaria techniczna w elektrowni jądrowej Fukushima Daiichi, w Japonii, która miała miejsce w 2011 roku. Trzęsienie ziemi – charakterystyczne dla wulkanicznego obszaru Japonii – wywołało falę tsunami o niespotykanych dotychczas rozmiarach (ok. 15 m), w wyniku której zalaniu uległy znaczne obszary kraju, w tym również teren elektrowni jądrowej Fukushima Daiichi. Zerwane wskutek trzęsienia ziemi linie energetyczne uniemożliwiły dostawy energii elektrycznej do elektrowni. Jednocześnie zalaniu uległy generatory gwarantujące dostawę energii dla elektrowni w sytuacji awarii systemu elektroenergetycznego państwa.

Wskutek braku zasilania elektrycznego przestał działać system kontroli i sterowania elektrowni, co wywołało braki (obniżenie poziomu) w dostawach wody służącej do chłodzenia rdzenia reaktora i w konsekwencji jego stopniową degradację (stopnienie), a następnie wyciek materiału radioaktywnego oraz skażenie środowiska zagrażające bezpieczeństwu ludzi.

Sytuacja ta zmusiła administrację państwa do podjęcia decyzji o ewakuowaniu ludności zamieszkującej określony obszar wokół elektrowni. Sytuacja kryzysowa zaistniała w Japonii wskazała, że obecnie jednym z kluczowych systemów infrastruktury krytycznej jest system elektroenergetyczny, od którego sprawn-

ści uzależnionych jest większość elementów zaliczanych do innych systemów infrastruktury krytycznej państwa.

W przypadku poważnego – przeciągającego się w czasie – braku zasilania elektrycznego – bezpieczeństwo ludzi byłoby poważnie zagrożone. Projektanci instalacji kluczowych – zależnych od systemu elektroenergetycznego – przewidują możliwość zastosowania w takich sytuacjach generatorów zapasowych, ale ich nieprzerwane działanie może zapewnić dostawę energii – bez wsparcia z zewnątrz – na około 72 godziny. W krajach rozwiniętych projektanci instalacji przyjmują najczęściej taki wymiar czasu jako niezbędny do przywrócenia pracy zewnętrznego systemu zasilania. W Japonii system ten również przewidywał taką ewentualność. Nie przewidziano jednak sytuacji zalania generatorów zapasowych, co uniemożliwiło im pracę w sytuacji zaistniałego kryzysu (zabezpieczenie elektrowni jądrowej przygotowane zostało na odparcie fali tsunami o wysokości nieprzekraczającej 5,7 m). Zalanie obszaru elektrowni utrudniało jednocześnie dostarczenie i podłączenie dodatkowych generatorów, które przejęłyby funkcje uszkodzonych urządzeń.

Sytuacje kryzysowe będące następstwem klęsk żywiołowych, awarii technicznych, ataków hakerów czy terrorystów powodują konieczność podjęcia wysiłku pozwalającego na opracowanie efektywnych planów ochrony infrastruktury krytycznej. W literaturze przedmiotu ochrona infrastruktury krytycznej rozumiana jest jako „działania ukierunkowane na ochronę „wrażliwych” systemów oraz tworzących je struktur i obejmuje: ludzi, majątek trwały oraz te elementy systemów, które są niezbędne dla bezpieczeństwa państwowego, stabilności gospodarczej i bezpieczeństwa publicznego” (Radwanowsky, McDougall, 2010, s. 4).

Niektórzy badacze – do których należy Ted G. Lewis – ochronę infrastruktury krytycznej postrzegają jako określone strategie, decyzje oraz gotowość potrzebną do ochrony, zapobiegania oraz – w razie potrzeby – reagowania na ataki skierowane na krytyczne sektory oraz kluczowe dobra (2006, s. 4).

Ochrona infrastruktury krytycznej rozumiana jako „część ochrony i obrony narodowej obejmująca wszelkiego rodzaju przedsięwzięcia, polegające na zapobieganiu, przygotowaniu, reagowaniu, których celem jest podniesienie odporności infrastruktury krytycznej na wszelkiego rodzaju zakłócenia, ograniczające jej prawidłowe działanie, jak również skierowane na szybkie przywrócenie reali-

zowanych funkcji w przypadku zniszczenia, uszkodzenia lub awarii. Przedsięwzięcia te obejmują zarówno działania legislacyjne, edukacyjne, fizyczne oraz techniczne, jak i wszelkie rozwiązania systemowe prowadzone na wszystkich poziomach administracji publicznej, a także realizowane przez sektor prywatny, społeczeństwo oraz inne podmioty działające na rzecz bezpieczeństwa narodowego” (Tyburska, 2013, s. 98–99).

Należy jednocześnie podkreślić, że stosowane obecnie metody i środki ochrony infrastruktury krytycznej skierowane są głównie na zapobieganie oraz łagodzenie skutków ataków i niesprawności elementów kluczowych spowodowanych zarówno przez ludzi (terroryści, przestępcy, hakerzy itp.), jak również katastrofy naturalne lub awarie techniczne (wypadki z udziałem niebezpiecznych materiałów, takich jak substancje nuklearne, promieniotwórcze, biologiczne i chemiczne).

W polskich unormowaniach prawnych „ochrona infrastruktury krytycznej określana jest jako wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom oraz słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, 2007). Jak wskazuje praktyka państw rozwiniętych, przygotowanie efektywnej ochrony infrastruktury krytycznej wymaga kompleksowego podejścia, uwzględniającego w organizacji ochrony następujące obszary” – obszar ochrony: fizycznej, technicznej, osobowej, teleinformatycznej, prawnej, pomocy strony rządowej podczas odbudowy zniszczonego (uszkodzonego) elementu (Skomra, 2010, s. 95).

Każdy z wymienionych obszarów stanowi złożony system działań, wymagający wiedzy ogólnej i specjalistycznej, bogatego doświadczenia, umiejętności analizy, a także prognozowania zagrożeń.

Jednocześnie, przygotowując strategię ochrony infrastruktury krytycznej, należy przyjąć, że rozmiary i zasięg elementów kluczowych powodują, że nie można zakładać możliwości pełnej i całkowitej ochrony wszystkich elementów infrastruktury krytycznej przed możliwymi zagrożeniami. Eksperci zajmujący się zabezpieczeniem infrastruktury krytycznej koncentrują się głównie na działaniach pozwalających zmniejszyć ryzyko zniszczenia, uszkodzenia lub zakłócenia funkcjonowania elementu kluczowego.

Ochrona infrastruktury krytycznej powinna obejmować zarówno przedsięwzięcia dotyczące zapobieganie incydentom skierowanym na infrastrukturę strategiczną, jak również jej przygotowanie i reagowanie w sytuacji awarii, a także możliwość odbudowy systemu w przypadku jego zniszczenia. Naczelnym celem przyświecającym specjalistom do spraw ochrony jest zapewnienie jej funkcjonalności, ciągłości działań i integralności oraz szybkiej odbudowy na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie.

Prawidłowo przygotowana ochrona infrastruktury krytycznej powinna być efektem właściwie przeprowadzonej analizy ryzyka. Warto również pamiętać, że każdy system (element systemu) wymaga zastosowania optymalnej, niekiedy odrębnej, metodologii pozwalającej nie tylko na wyodrębnienie infrastruktury krytycznej, ale również przeprowadzenie oceny ryzyka dla poszczególnych jej elementów, oceny zagrożeń oraz ustanowienie priorytetów w celu zmniejszenia ryzyka.

Istotnym elementem opracowywanej ochrony jest również proces rozpoznawania współzależności pomiędzy systemami i poszczególnymi elementami systemów krytycznych. Dlatego też punktem wyjścia do opracowania planu efektywnej ochrony jest budowanie modeli zależności, diagnozowanie powiązań elementu krytycznego z innymi elementami krytycznymi oraz elementami należącymi do innych systemów. Obecnie opracowywane modele w szczególności sposób uwypuklają powiązania z systemem elektroenergetycznym i informatycznym z uwagi na ich strategiczny charakter dla większości infrastruktur krytycznych.

Biorąc pod uwagę skutki sytuacji kryzysowych będących następstwem uszkodzenia, awarii elementów krytycznych, coraz częściej badane są możliwości i ograniczenia działań prowadzonych w konkretnych sytuacjach zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska przez podmioty zaliczane do systemu ratowniczego (Konieczny, 2012).

Przygotowanie optymalnej ochrony infrastruktury krytycznej wymaga nie tylko umiejętnego rozpoznawania zagrożeń w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Właściwe jej uodpornienie w dużym stopniu zależy również od poziomu świadomości ludzi: zarówno tych bezpośrednio zaangażowanych w jej technologiczną, fizyczną i techniczną ochronę, jak również korzystających z dóbr i usług dostarczanych przez elementy kluczowe.

Charakter współczesnych zagrożeń, ich niespotykana dotychczas dynamika, wymaga aktywnego włączenia się całego społeczeństwa w działania zmierzające do stworzenia sprawnego systemu ochrony infrastruktury krytycznej.

Tworząc system ochrony infrastruktury krytycznej, warto sięgać do zgromadzonych doświadczeń. Praktyka wskazuje bowiem, że nawet najlepsze zabezpieczenia techniczne oparte na systemie monitoringu, kontrola dostępu, fizyczne wydzielenie chronionego obszaru, nie przyniosą spodziewanych efektów, jeśli w społeczeństwie nie zostanie wykształcone poczucie świadomości zagrożeń i odpowiedzialności za jakość realizowanej ochrony. Specjaliści zajmujący się projektowaniem systemów ochronnych alarmują, że brak świadomości zagrożeń oraz efekt tzw. „uśpienia” czujności jest szczególnie silny w przypadku podmiotów (przedsiębiorstw) stosujących znaczną liczbę zabezpieczeń i procedur ochronnych. Złożoność stosowanych zabezpieczeń może niekiedy wywoływać niechęć samych pracowników do ich rzetelnego przestrzegania, niekiedy ich całkowite pomijanie jako czynności zbyt złożonych, spowalniających lub utrudniających realizację codziennych obowiązków.

Z tego też względu działania na rzecz ochrony infrastruktury krytycznej powinny również uwzględniać zwiększanie świadomości ludzi, a zwłaszcza właścicieli i zarządzających podmiotami kluczowymi, a także pracowników administracji publicznej.

Zakończenie

Dynamiczny charakter współczesnych zagrożeń wymusza konieczność wypracowania skutecznej strategii ochrony infrastruktury krytycznej państwa (Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2014, s. 35–36). Postępujący proces globalizacji, otwartość granic, przepływ towarów i usług oraz towarzysząca temu zjawisku złożona sieć powiązań i zależności pomiędzy państwami (gospodarkami) powoduje konieczność przyjęcia ponadnarodowych rozwiązań w zakresie ochrony infrastruktury, która coraz częściej staje się ponadnarodową infrastrukturą krytyczną. Sieciowy charakter infrastruktury krytycznej powoduje bowiem, że jej zniszczenie bądź uszkodzenie może spowodować jednoczesne ograniczenie dostępu do kluczowych dóbr lub usług odbiorcom zamieszkującym różne państwa. A. i H. Tofflerowie twierdzą wręcz, że

„wzajemna zależność nie czyni bezpieczniejszym naszego świata. Czasem działa w kierunku wręcz przeciwnym” (2006, s. 239). Potwierdzeniem dla takiego stwierdzenia może być kryzys ekonomiczny ostatnich lat.

Na ponadnarodowe skutki awarii technicznych sprowadzających zagrożenia na ludzi i środowiska naturalnego zwracają uwagę badacze analizujący skutki awarii elektrowni jądrowych na Ukrainie (w Czarnobylu) i w Japonii. Coraz częściej eksperci przestrzegają również przed niebezpieczeństwami wynikającymi z aktywności grup separatystycznych (Ukraina).

Przygotowując koncepcje globalnej, ponadnarodowej ochrony infrastruktury krytycznej, nie można zapominać o właściwym zabezpieczeniu infrastruktury bezpieczeństwa narodowego. Warto przy tym pamiętać o ponadczasowej zasadzie, którą, parafrazując, można odnieść również do bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej: o odporności systemu świadczy jego najsłabszy element. Z tego też względu ochrona infrastruktury krytycznej powinna obejmować nie tylko uodpornienie elementów kluczowych, ale również podnoszenie świadomości społecznej dotyczącej zagrożeń oraz zachowania ludzi w sytuacji kryzysowej będącej następstwem uszkodzenia elementu krytycznego, bo przecież najsłabszym ogniwem systemu najczęściej bywa człowiek.

* Bauman, Z., *Nowy nieład światowy*, „Polityka”, nr 51 (2787), s. 33.

** za: Bauman, Z., *Nowy nieład światowy*, „Polityka”, nr 51 (2787), s. 34.

Bibliografia

- Aleksandrowicz T.R., *Nowy paradygmat bezpieczeństwa na progu XXI wieku in statu nascendi*, [w:] A. Zaremba, B. Zapła (red.), *Wymiary bezpieczeństwa na progu XXI wieku. Między teorią a praktyką*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Aleksandrowicz T.R., *Paradygmat suwerenności państwa narodowego w zmieniającym się otoczeniu bezpieczeństwa*, [w:] M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska, B. Sitek, W. Pokruszyński, (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy zmian* (s. 27–28), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi, Józefów 2009.
- Atlas, I.R., *21st Century Security and CPTED. Designing for Critical Infrastructure Protection and Crime Prevention*. London-New York: CRC Press 2008.

- Ciekanowski Z., *Systemy osobowego i kryptograficznego zabezpieczenia infrastruktury telekomunikacyjnej w kształtowaniu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa*, [w:] *Akty terroru a infrastruktura krytyczna. Materiały konferencyjne*, s. 19–31, Centralna Szkoła Państwowej Straży Pożarnej, Częstochowa 2008.
- Cieślarczyk M., *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2009.
- Czaputowicz J., *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Golinowska S., *Nowe technologie – szansa czy zagrożenie?* [w:] *Katastrofy i zagrożenia we współczesnym świecie. Wielkie tematy*, s. 261, PWN, Warszawa 2008.
- Jakubczak R., Jakubczak W., *Globalizacja a bezpieczeństwo narodowe*, [w:] R. Jakubczak, J. Marczak, K. Gąsiorek, W. Jakubczak (red.), *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Polski w erze globalizacji*, s. 63–96, AON, Warszawa 2008.
- Jakubczak W., *Globalizacja a infrastruktura krytyczna*, [w:] A. Tyburska (red.), *Ochrona infrastruktury krytycznej*, s. 47, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2010.
- Jakubczak W., *Globalizacja w wybranych strategiach bezpieczeństwa*, [w:] J. Zawisza (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i porządek publiczny w warunkach globalizacji*, s. 41, Fundacja Pro Pomerania, Słupsk 2009.
- Kalina R.M., *Ogólne kryteria klasyfikacji i charakterystyki zagrożeń zewnętrznych*, [w:] B. Hołyst (red.), *Człowiek w sytuacji trudnej*, s. 80–81, Polskie Towarzystwo Higieny Psychiczej, Warszawa 1991.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. Systemy*, AON, Warszawa 2011.
- Krasnodębski G., *Bezpieczeństwo sieciowej infrastruktury teleinformatycznej wyzwaniem dla Europy w XXI wieku*, [w:] *Wymiary bezpieczeństwa na progu XXI wieku. Między teorią a praktyką*, red. A. Zaremba, B. Zapala, s. 157–165, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Konieczny J., (red.), *Nadzwyczajne zagrożenia środowiskowe. Leksykon administracji bezpieczeństwa*, Garmond Oficyna Wydawnicza, Poznań 2009.
- Konieczny J. (red.), *Bezpieczeństwo zdrowia publicznego w zagrożeniach środowiskowych. Postępy metodologii badań*, Garmond Oficyna Wydawnicza, Poznań 2012.
- Lewis T.G., *Critical Infrastructure Protection in Homeland Security. Defending a networked nation*, Wiley – Interscience, New Jersey 2006.
- Maj C., *Zjawiska i problemy globalne*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, (red.), *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2007, s. 839–841.

- Mazur S.M., *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa w obliczu zagrożeń cywilizacyjnych*, [w:], E. Trela-Mazur (red.), *Problemy bezpieczeństwa współczesnego świata* Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2009, s. 37–59.
- Morska A., *Korporacje transnarodowe. Przemiany, oddziaływania, wyzwania*, PWE, Warszawa 2007.
- Nowak, E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa 2007.
- Pokruszyński. W. (2009). *Współczesne bezpieczeństwo narodowe (Podręcznik akademicki)*, Józefów: Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi.
- Przeworski K., *Charakterystyka współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego*, [w:] R. Jakubczak, J. Flis, (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Bel-lona, Warszawa 2006, s. 110–113.
- Radvanowsky R., McDougall A., *Critical Infrastructutre. Homeland Security and Emergency Preparedness*, CRC Press, London–New York 2010.
- Riedel K., *Cyberbezpieczeństwo – wyzwanie przyszłości. Działania społeczności międzynarodowej*, [w:] Liedel K., Piasecka P., Aleksandrowicz T.R., (red.), *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, Difin, Warszawa 2011.
- Skomra W., *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Pressom, Wrocław 2010.
- Stańczyk, J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996.
- Sullivant J., *Strategies for protecting National Critical Infrastructure Assets. A Focus on Problem – Solving*, Wiley – Interscience, New Jersey 2007.
- Toffler A., Toffler H., *Wojna i antywojna*, Wydawnictwo Kurpisz, Poznań 2006.
- Tyburska A., *Ochrona infrastruktury krytycznej w Polsce – wyzwania w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego*, „Zeszyty Naukowe”, Dodatek, AON, 2013.
- Tyburska A., *Współpraca Policji z innymi podmiotami w zakresie ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa. Wybrane zagadnienia*, Szczytno 2009.
- Zorska A., *Korporacje transnarodowe. Przemiany, oddziaływania, wyzwania*, PWE, Warszawa 2007.

Wydawnictwa ciągłe

- Barber B., *Na życzenie Osamy ukaraliśmy się sami*, „Polityka” 2011, nr 37 (2824), s. 56–57.
- Bauman Z., *Nowy nieład światowy*, „Polityka” 2012, nr 51 (2787), s. 33.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt Problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 2010 nr 1 (61), s. 52.

Koziej S., *Triada globalnych zagrożeń asymetrycznych: konsekwencja proliferacji terroryzmu, broni nuklearnej i technologii raketowych*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 19, s. 22–23.

Pietraś M., *Istota i zakres procesów globalizacji*, „Sprawy Międzynarodowe 2”, 2002, s. 12.

Smoczyński W., *Złap nas, jeśli potrafisz*, „Polityka” 2011, nr 34 (2821), s. 12.

Wójcik Ł., *Wojna typu zgaduj – zgadula*, „Polityka” 2014, nr 20 (2958), s. 16–18.

Akty prawne

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

Źródła internetowe

Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie). Wydanie w wersji internetowej: <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/598730/publicationFile/34416/kritis.pdf> (data dostępu: 19.02.2011).

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2014. Wydanie w wersji internetowej: <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> (data dostępu: 25.11.2015).

Planowanie przestrzenne a bezpieczeństwo społeczności lokalnej w warunkach zagrożeń powodziowych

Spatial Planning and the Safety of the Local Community in Terms of Flood Hazard

Abstrakt

Z punktu widzenia ochrony przeciwpowodziowej ważne jest, że wszędzie tam, gdzie przepisy ustawy mówią o celach publicznych oraz ponadlokalnych celach publicznych, mogą odnosić się również do zadań ochrony przed tym właśnie kataklizmem. Dotyczy to przede wszystkim kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie, w tym strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz koordynacji ponadlokalnych programów zagospodarowania przestrzennego, a także studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: społeczność lokalna, zarządzanie kryzysowe, powódź, administracja publiczna.

Abstracts

From the point of view of flood, it is important that wherever the provisions of the act refer to the public for public purposes, and supra, may also apply to the tasks of protection against this particular disaster. This mainly concerns the formulation and conduct spatial policy in the region, including the regional development strategy and development plan and coordinate region-local spatial development programs, as well as the study of conditions and directions of spatial planning and local development plans.

Keywords: local community, emergency management, flood, public administration.

Wstęp

W Polsce kluczowa większość obszarów zalewowych użytkowanych w sposób narażony na skutki zalania znajduje się pod ochroną wałów przeciwpowodziowych. „Należy przy tym podkreślić, że większe powodzie są przeważnie spowodowane przerwaniem poszczególnych obwałowań podczas wezbrań. Wybrane doliny rzeczne, szczególnie w górach oraz na podgórzu są dodatkowo chronione poprzez tzw. zbiorniki retencyjne. Jednak zdarzają się sytuacje, że pomimo funkcjonowania zbiorników, występują szkody popowodziowe w dolinach sąsiadujących ze zbiornikami (zwłaszcza leżącymi poniżej). Oznacza to wówczas, że zbiornik nie spełnił zakładanych dla niego funkcji przeciwpowodziowych” (Pietrek, 2014, s. 16).

Należy podkreślić, że powódź może być zagrożeniem dla większości obszarów kraju. Lokalna powódź, wywołana na przykład intensywnym deszczem, może mieć miejsce w każdym regionie, nawet jeśli nie płynie tamtędy rzeka. Istotnie zagrożone są wszystkie miasta (a dokładniej – w ich obszarach tereny zalewowe), które są położone w dolinach górskich rzek. Również główne rzeki podgórskie (jak Wisła w górnym biegu oraz Odra), jak też i główne rzeki nizinne, stanowią realne zagrożenie. W rzekach tego rodzaju mogą wystąpić wielometrowe wezbrania, a ich doliny są w dużej mierze zaludnione oraz zlokalizowane są tam strategiczne miasta (Warszawa, Kraków, Wrocław, Racibórz, Opole, Brzeg, Gdańsk itd.).

Tego rodzaju doliny są przeważnie chronione wałami, co ogranicza zagrożenie małymi oraz średnimi wezbraniem, jednak nie zabezpiecza w pełni na wypadek wezbrań katastrofalnych. Do obszarów zagrożonych w sposób szczególnie zaliczyć można Żuławy delta Wisły, w regionie których zlokalizowane są częściowo duże miasta – Gdańsk oraz Elbląg.

Aby jednak opisać część merytoryczną zagadnienia zagospodarowania przestrzennego, konieczne jest krótkie przypomnienie, co rozumiemy jako bezpieczeństwo lokalne czy inaczej bezpieczeństwo społeczności lokalnej.

Definicje leksykalne bezpieczeństwa określają je jako „stan niezagrożenia, spokoju, pewności” (*Słownik języka polskiego*, 1978, t. I, s. 147). Obecnie nie istnieje jedna, przyjęta przez wszystkich definicja bezpieczeństwa. Można tutaj jednak z pełną odpowiedzialnością posiłkować się definicją w brzmieniu określonym przez Witolda Pokruszyńskiego, który stwierdza, że „Przechodząc do definiowania bezpieczeństwa, należy obiektywnie stwierdzić, że zdefiniowanie tego ważnego pojęcia nie jest czymś łatwym, ponieważ samo bezpieczeństwo

jest zjawiskiem obejmującym kilka dyscyplin i specjalności naukowych. Obecnie można spotkać w literaturze przedmiotu co najmniej kilkanaście definicji i z różnego punktu widzenia. Każda z nich wskazuje, że bezpieczeństwo, podobnie jak pokój, nie jest stanem danym raz na zawsze. Definicje słownikowe najczęściej określają bezpieczeństwo jako stan państwa lub grupy państw, zdolny do przeciwstawienia się zagrożeniom wywołanym przez człowieka lub naturę, tj. w sytuacji kryzysu. Najogólniejszą definicję bezpieczeństwa zawiera „Słownik nauk społecznych” sponsorowany przez UNESCO, w którym D. Lerner podaje, że w najbardziej dosłownym znaczeniu bezpieczeństwo jest właściwie identyczne z pewnością (*safety*) i oznacza brak zagrożenia (*danger*) fizycznego albo ochronę przed nim. W innych opracowaniach z zakresu nauk społecznych możemy spotkać pojęcie bezpieczeństwa jako zdolność przetrwania, niezależność, tożsamość, możliwość rozwoju” (Pokruszyński, 2010, s. 8).

Człowiek jest istotą potrafiącą komunikować się i dzięki temu tworzyć zwarte grupy i współtworzyć środowisko wokół siebie. Ewolucja doprowadziła do wytworzenia szeregu społeczności o większym lub mniejszym stopniu zależności pomiędzy jej członkami. Można z pełnym przekonaniem przychylić się do zdania, że „Każda zbiorowość, jeżeli ma trwać, istnieć i rozwijać się, musi posiadać więź powodującą wewnętrzną spójność, zapewniającą zaspokojenie potrzeb indywidualnych i zbiorowych, lojalność członków wobec całości i przeciwstawienie się innym zbiorowościom lub współpracę z nimi, słowem, każda zbiorowość musi być wewnętrznie zorganizowana i uporządkowana” (<http://stosunki-miedzynarodowe.pl/politologia/1040-wspolnota-lokalna-pojecie-formy-i-wplyw-na-rozwoj-samorzadnosci>, data dostępu: 24.01.2014 r.). Społeczność nazywana wspólnotą to także zbiorowość terytorialna, w ramach której jej członkowie mogą zaspokoić swoje podstawowe potrzeby.

Wiek XX przyczynił się do rozwoju samorządności rozumianej jako wyraz dążeń wspólnot lokalnych do prawa samostanowienia. Rozszerzenie praw wyborczych, demokratyzacja życia będąca wynikiem ruchów rewolucyjnych oraz ustanowienie nowego porządku w Europie przyczyniły się do pogłębienia demokracji obywatelskiej, a to wpłynęło na dalszą decentralizację władzy.

W okresie międzywojennym idea samorządności stała się istotnym czynnikiem kształtującym również polskie wspólnoty lokalne. Oprócz konieczności unifikacji trzech różnych systemów władzy lokalnej oraz sposobów funkcyjno-

wania lokalnych społeczności, Polska musiała sama odpowiedzieć na pytanie, czy chce samorządu, czy podporządkowania władzy lokalnej centrum.

Efektom przemian jest dzisiejsza decentralizacja władzy i szerokie uprawnienia władz samorządowych, które objawiają się w możliwości decydowania o sobie. Samorządność w tak rozumianej wspólnocie lokalnej polega na podejmowaniu działań mających na celu utrwalanie funkcji zinstytucjonalizowanych form współżycia jej członków. Chodzi tutaj o infrastrukturę, która została wytworzona w celu rozwoju wspólnoty, taką jak: szpitale, kościoły, urzędy, szkoły, miejsca kultury i wypoczynku, miejsca historycznie uświęcone itp. Innymi słowy, to ludzie należący do danej społeczności lokalnej mają prawo decydować, jakiego rodzaju kościół stanie na ich terenie, albo w co zainwestować pozyskane środki pieniężne.

Istota planowania przestrzennego na terenach zagrożonych wezbraniem

W działaniach prawnych mających zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa powodziowego bardzo istotną rolę odgrywa obowiązek posiadania przez samorządy gminne *miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego* (MPZP), co wynika bezpośrednio z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Kolejny element tego systemu, to wymóg posiadania przez Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej *studiów zagrożenia powodziowego terenów*.

Realizacja tych ustawowych wymogów napotyka jednak niczym nieusprawiedliwione trudności, co w istotny sposób ogranicza możliwości działań w zakresie wymaganego bezpieczeństwa powodziowego. Na marginesie warto odnotować, że w takiej sytuacji wydaje się niezbędnym podjęcie radykalnych prac dla wykonania i wdrożenia tych ważnych ustawowych regulacji. Należy mieć świadomość, że ich brak to w konsekwencji miliardy strat ponoszone przez gospodarkę narodową i ludność zamieszkującą tereny zalane.

Dodatkowo należy zauważyć, że brak takich opracowań to w konsekwencji także dewastacja dolin i naturalnych koryt cieków i rzek. Zjawiska powodzi były, są i zawsze będą, a człowiek może tylko minimalizować ich skutki, przede wszystkim przez działania ochronne. Działania te powinny być prowadzone w kilku kierunkach:

- prewencja na etapie planowania przestrzennego przez prognozowanie skali i częstotliwości zagrożeń powodzią oraz uwzględnianie tych prognoz w zagospodarowaniu przestrzennym terenów zalewowych;
- realizacja inwestycji mających na celu zmniejszenie zagrożenia powodzią oraz jej skutków;
- monitoring zjawisk pogodowych wywołujących powódź, w ramach osłony hydrologiczno-meteorologicznej;
- działania operacyjne w trakcie powodzi w celu zminimalizowania zagrożeń dla ludzi i zwierząt oraz szkód materialnych;
- edukacja społeczeństwa w zakresie działań profilaktycznych i operacyjnych, wynikających z zagrożeń powodzią;
- polityka ubezpieczeniowa (Pietrek, 2014, s. 47).

W minimalizowaniu skutków powodzi na danym obszarze planowanie przestrzenne jest równie ważne jak działania techniczne lub operacyjne. W opracowaniu *Vademecum ochrony przeciwpowodziowej* określono, że „najskuteczniejszą metodą ochrony przed powodzią jest zaniechanie użytkowania przez człowieka terenów zalewowych w sposób podatny na szkody wywołane zalaniem. Słuszną zasadą „odsunąć człowieka od wody”, może być stosowana tylko w ograniczonym zakresie. Zarówno w Polsce, jak i w innych krajach, historyczne miasta i centra cywilizacji rozwijały się w dolinach rzek, często na terenach zalewowych. Nierealne jest przeniesienie zagrożonych miast i osiedli na teren bezpieczny. Natomiast możliwe i niezbędne jest ograniczenie zabudowy terenów zalewowych w przyszłości. Jest to trudny problem legislacyjny i społeczny, nie zawsze dostrzegany przez decydentów i urbanistów (Bednarczyk, Jarzębińska, Mackiewicz, Wołoszyn, 2006, s. 88).

Problem ochrony przed powodzią, jako zagadnienie szczegółowe, nie został bezpośrednio poruszony w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. Obowiązek uwzględniania analizowanej problematyki, jego zakres, tryb opiniowania i uzgodnień można jednak wysnuć z dokładni przepisów tejże ustawy.

Można więc przyjąć, że wszędzie tam, gdzie ustawa odwołuje się do uwarunkowań ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego, w tym ochrony bezpieczeństwa i mienia ludzi oraz prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody, należy rozumieć także potrzebę i obowiązek uwzględniania zagadnień śro-

dowiska wodnego i gospodarki wodnej, w tym szeroko rozumianej problematyki ochrony przeciwpowodziowej. Warto w tym miejscu przeprowadzić uproszczoną analizę merytorycznie związanych z działalnością przeciwpowodziową zapisów rzeczonoj ustawy.

W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarki wodami oraz wymagania ochrony zdrowia czy też bezpieczeństwa ludzi i mienia (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W studium uwarunkowań określa się w szczególności obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych, natomiast w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.

Z punktu widzenia ochrony przeciwpowodziowej ważne jest, że wszędzie tam, gdzie przepisy ustawy mówią o celach publicznych oraz ponadlokalnych celach publicznych, mogą odnosić się również do zadań ochrony przed tym właśnie kataklizmem. Dotyczy to przede wszystkim kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie, w tym strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz koordynacji ponadlokalnych programów zagospodarowania przestrzennego, a także studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Warto tutaj zatrzymać się nad jednym z ważnych narzędzi stosowanych przez służby zajmujące się gospodarką przestrzenną. Generalnie mapy obszarów bezpośredniego i potencjalnego zagrożenia powodzią są zasadniczym narzędziem planistów przestrzennych oraz służb samorządowych i innych bezpośrednio związanych z problematyką ochrony przed powodzią. Najistotniejszym problemem związanym z przydatnością tych map dla planistów przestrzennych jest odpowiednia dokładność mapy. Podstawowe dokumenty z zakresu gospodarki wodnej i ochrony przed powodzią sporządzane są dla całych zlewni lub regionów wodnych.

Dotyczy to takich opracowań jak: warunki korzystania z wód, plany i programy gospodarowania wodami czy plany ochrony przeciwpowodziowej. Mapy te

opracowywane standardowo w skali 1:100 000 są mało przydatne dla potrzeb studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, nie mówiąc już o miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Przy wyznaczaniu obszarów i stref zagrożenia powodziowego istotne jest, by mapy były porównywalne ze sobą w układzie zlewniowym co najmniej w obrębie regionu wodnego.

Tak więc, dla celów planowania przestrzennego, przy opracowywaniu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wymagane są mapy w skali 1:10 000, a dla potrzeb miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego mapy w skali 1:2000. Mapy zagrożenia powodziowego opracowywane przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej (RZGW) w skali 1:10 000 nie obejmują wszystkich terenów, a ponadto ich wykorzystanie w miejscowych planach jest utrudnione ze względu na zbyt małą dokładność. Planiści coraz częściej korzystają ze zdjęć lotniczych wykonywanych w czasie powodzi (Słysz, Pawłowska, 2010, s. 175–176).

Stan prawny – podsumowanie

Obecnie obowiązujące przepisy prawa nie dają gminom podstaw do ograniczania lub odmowy wznoszenia obiektów budowlanych na obszarach zagrożonych powodzią. Dopiero od dnia przekazania samorządom opracowanych przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, na których określone zostaną granice obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, możliwe będzie ich uwzględnienie przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych, a po upływie kolejnych 18 miesięcy w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planach zagospodarowania przestrzennego województw oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Do tego czasu ograniczenia dotyczące lokalizowania obiektów budowlanych na terenach zagrożonych powodzią wynikają z ustaleń studiów ochrony przeciwpowodziowej (opracowanych dla niewielkiej liczby ww. terenów), studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niski stopień objęcia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego powierzchni gmin oraz nieobejmowanie dokumentami planistycznymi terenów zalewowych i zagrożonych powodzią powodowało, że kształtowanie przestrzeni odbywało się głównie w oparciu o indywidualne decyzje o warunkach zabudowy.

Organy samorządu terytorialnego wydające wyżej wymienione decyzje najczęściej nie określały dotychczas w nich niezbędnych warunków, po spełnieniu których będzie możliwa lokalizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Ze względu na to, że tereny te, na których realizowano inwestycje, są często zalewane, powoduje to zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi, mienia, jak również skutkuje koniecznością ponoszenia wydatków z budżetów samorządowych i budżetu.

System zarządzania zasobami wodnymi w Polsce jest skomplikowany. Tak administrowanie, jak i zarządzanie wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa należy do różnych organów i instytucji, których zadania i kompetencje nie przekładają się na wspólną strategię ochrony przed powodzią w poszczególnych regionach wodnych. Większość obowiązków i uprawnień rozdzielona jest pomiędzy regionalne zarządy gospodarki wodnej oraz zarządy melioracji i urządzeń wodnych. Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach gospodarowania wodami, jest prezes krajowego zarządu gospodarki wodnej, któremu podlegają dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Rejonowe zarządy działają w siedmiu regionach hydrograficznych. Zarządy są finansowane z budżetu państwa.

Jednostkami organizacyjnymi samorządów wojewódzkich (podlegają marszałkom województw), działającymi w zakresie gospodarki wodnej, są wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych (WZMiUW), administrujące urządzeniami melioracji podstawowej, wałami przeciwpowodziowymi i urządzeniami technicznymi. Zadania wykonywane przez WZMiUW finansuje budżet centralny, natomiast koszty administracji pokrywane są ze środków budżetu marszałka województwa.

Nie można przejść do porządku dziennego nad faktem, że zadania realizowane przez RZGW w zakresie utrzymania wód i jednocześnie obowiązek zarządzania wszystkimi wodami w regionie wodnym, zgodnie z wymogami i standardami Unii Europejskiej, wykazują sprzeczność kompetencyjną. Kontrola gospodarowania wodami i prowadzenie zadań utrzymaniowych nie może być skutecznie prowadzone przez tę samą jednostkę administracyjną. Kolejny mankament systemu przeciwpowodziowego, to kwestia rozpatrywania odwołań od decyzji starosty powiatu, wnoszonych przez dyrektorów RZGW i orzekanych przez RZGW, jako II instancja w postępowaniu odwoławczym.

Aby osiągnąć wyższy stopień skuteczności i funkcjonalności (też efektywności ekonomicznej) gospodarowania wodami, konieczna jest reforma gospodarki wodnej. Podstawowym założeniem tej reformy winno być stworzenie spójnego systemu zarządzania oraz rozdzielenie kompetencji dotyczących zarządzania zasobami wodnymi od utrzymania wód i administrowania majątkiem skarbu państwa należącym do gospodarki wodnej.

Warto także dokonać innych jeszcze działań, w tym uregulować zasady i mechanizmy ekonomiczne zapewniające wysoki stopień samofinansowania gospodarki wodnej oraz stworzyć w budżecie Ministra Środowiska (lub też prezesa KZGW) fundusz na usuwanie zniszczeń i szkód powodziowych, przeznaczony na wszelkie działania naprawcze i modernizacyjne w korytach rzek oraz na obiektach, uruchamiany niezwłocznie po zaistnieniu zjawiska.

Źle funkcjonuje mechanizm uzgadniania planów zagospodarowania przestrzennego z RZGW, co w połączeniu z presją inwestorów i właścicieli gruntów powoduje stałe zabudowywanie terenów zalewowych i rezygnację z wymogów zabezpieczających budynki przed zalaniem (np. palowanie, wysoki fundament itp.). Jeżeli samorząd nie zaznacza w planie takich terenów, RZGW nie czuje się w ogóle zobowiązany do wydawania uzgodnienia, zaś nadzór, nie dysponując wykazem terenów zalewowych, nie jest w stanie wychwycić niezgodności takiego planu z prawem. To samo odnosi się do studiów zagospodarowania przestrzennego, jak i wydawanych warunków zabudowy.

W działalności przeciwpowodziowej konieczne wydaje się położenie większego nacisku na realizację zadań opisanych w **strategii województwa i planach ochrony przeciwpowodziowej**, tj. zwłaszcza uwzględnianie informacji dotyczących:

- programu zabezpieczeń hydrotechnicznych umożliwiających sterowanie falą powodziową w ramach tzw. „dużej retencji” (zbiorniki o funkcji przeciwpowodziowej);
- planów budowy nowych zbiorników retencyjnych, polderów, suchych zbiorników i kanałów ulgi;
- odbudowy i modernizacji (w tym podwyższenia) wałów przeciwpowodziowych;
- programu zwiększenia retencyjności dorzecza, tj. głównie budowy małych zbiorników retencyjnych oraz programu zalesień;

- określenia stref i obiektów najbardziej zagrożonych, wymagających szczególnej ochrony;
- terenów szczególnie zagrożonych w przypadku przerwania obwałowań;
- propozycji w zakresie rozwiązań (w tym sformułowania programów i sposobu realizacji planów) wymagających działań na większym obszarze, np. w skali powiatu.

W przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy problematyka zagrożenia powodzią i ochrona przed nią powinna być uwzględniona w poszczególnych elementach tego dokumentu, a więc w diagnozie stanu, celach, uwarunkowaniach, kierunkach oraz w polityce rozwoju przestrzennego.

Szczegółowe informacje, które są istotne dla problematyki powodzi w studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego, powinny być uwzględnione w przypadku posiadania specjalistycznych opracowań z zakresu gospodarki wodnej, a źródłem informacji mogą być plany ochrony przeciwpowodziowej, operaty przeciwpowodziowe, dane z RZGW oraz Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędów Wojewódzkich.

Należy przyjąć, że uwzględnienie zagrożeń powodziowych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powinno uzewnętrznić się głównie poprzez:

- wykluczenie zabudowy,
- wykluczenie określonych rodzajów zabudowy,
- uściślenie warunków dla dozwolonej zabudowy.

W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w pierwszym rzędzie ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego danej gminy oraz strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Natomiast przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w pierwszej kolejności granice obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią i strefę przepływu wezbrań powodziowych na podstawie specjalistycznego studium sporządzanego przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej oraz ustalenia planu ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego, którego opracowanie należy również do zadań dyrektora RZGW.

Wśród informacji, które są pomocne przy opracowywaniu problematyki zagrożenia powodzią w ramach miejscowych planów, można wymienić:

- inwentaryzację obiektów i urządzeń służących ochronie przed powodzią;
- ocenę ich stanu technicznego w świetle pełnionych funkcji ochronnych;
- charakterystykę dotychczasowych powodzi poprzez naniesienie na mapie zasięgu historycznych zalewów powodziowych i podtopień;
- tereny zalewowe wyznaczone w studium przez RZGW, o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia wielkich wód;
- obiekty i urządzenia planowane w programach rządowych, wpisane do rejestru wojewódzkiego;
- przewidywane konsekwencje planowanych programów przeciwpowodziowych dla osadnictwa, rolnictwa, leśnictwa, turystyki, ochrony środowiska, komunikacji, infrastruktury technicznej itd.;
- obiekty wymagające szczególnej ochrony jak ujęcia wody, oczyszczalnie ścieków, przepompownie itd.;
- słabe strony systemu zabezpieczeń przeciwpowodziowych;
- wykaz rejonów i obiektów zagrożonych;
- zasięg zagrożeń w przypadku przerwania obwałowań.

W ustaleniach planów należy także uwzględniać wymóg zachowania przyrodniczych walorów obszarów zalewowych, różnorodności biologicznej, ochrony korytarzy ekologicznych i walorów krajobrazowych dolin rzecznych, przyczyn i ilość zadrzewień (Słysz, Pawłowska, 210, s.175–176).

Zbieżne w wielu punktach wnioski i postulaty zostały sformułowane także, przez instytucje i firmy zajmujące się działalnością badawczo-produkcyjną w zakresie gospodarki wodnej (Naprawa, 2010, s. 154–155), a podstawowe z nich to:

- należy popierać zasady zintegrowanego planowania gospodarki wodnej oparte na kompleksowej analizie różnych opcji technicznych, optymalizacji rozwiązań oraz odpowiedzialnego zarządzania;
- przyjąć i realizować w praktyce zasady zrównoważonego rozwoju jako podstawowy komponent sensownej działalności gospodarczej i naturalną podstawę zarządzania gospodarką wodną;
- powołać suwerenną organizację (urząd administracji centralnej) do realizacji zadań związanych z gospodarką wodną (ochrona przed powodzią) i budownictwem wodnym;

- w trybie pilnym należy udrożnić pod względem hydraulicznym między-wała rzek, oczyszczając je z drzew, krzewów i roślinności, które w sposób niebezpieczny zwiększają opory przepływającej wody, zmniejszając przepustowość;
- na obszarach zagrożonych powodziami należy wykonać w trybie pilnym wszelkie potrzebne studia i badania terenowe, a w efekcie opracować Plan Generalny Odbudowy Infrastruktury Hydrotechnicznej, zawierający harmonogram finansowy i terminarz realizacji poszczególnych zadań;
- konieczne jest pilne ustalenie nowych wytycznych projektowania i budowy systemów ochrony przeciwpowodziowej w oparciu o doświadczenie krajowe i zagraniczne.

W celu doprowadzenia do skutecznej realizacji przez gminy nałożonych na nie obowiązków, w zakresie ochrony przed powodzią konieczne jest podjęcie działań takich jak:

- 1) objęcie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego całej powierzchni terenów zagrożonych powodzią i ustanowienie w nich szczególnych warunków dla inwestycji, w tym wymagań konstrukcyjnych dla budynków i budowli, lokalizowanych na tych terenach;
- 2) pilne uwzględnienie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, po opracowaniu map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, w celu określenia terenów, na których należy wprowadzić ograniczenia zabudowy;
- 3) informowanie inwestorów o zagrożeniach wynikających z lokalizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią, w treści wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i decyzjach o pozwoleniu na budowę;
- 4) podjęcie działań zapewniających przestrzeganie terminu wydawania decyzji administracyjnych zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego;
- 5) dokonywanie uzgodnień projektów decyzji o warunkach zabudowy z właściwymi organami, określonymi w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Bibliografia

- Bednarczyk S., Jarzębińska T., Mackiewicz D., Wołoszyn E., *Vademecum ochrony przeciwpowodziowej*, Gdańsk 2006.
- Naprawa S., *Niektóre problemy związane z powodzią w 2010 roku na odcinku dolnym górnej Wisły (km 138 – km 287)*, [w:] *Forum Naukowo-Techniczne – Powódź 2010*, IMGW, Warszawa 2010, s. 154–155.
- Pietrek G., *Powódź 2010. Ochrona przeciwpowodziowa w Polsce z perspektywy administracji publicznej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2014.
- Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej, Józefów 2010.
- Słysz K., Pawłowska K., *Powodzie a planowanie przestrzenne*, [w:] *Forum Naukowo-Techniczne – Powódź 2010*, IMGW, Warszawa 2010, s. 175–176.
- Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717)

Bezpieczeństwo obywatela w stanach nadzwyczajnych Citizen Safety in Emergencies

Abstrakt

Artykuł prezentuje analizę wybranych praw i wolności, które mogą być ograniczone albo zawieszone w razie konieczności wprowadzenia poszczególnych stanów nadzwyczajnych. Wskazuje również te prawa, które nie podlegają jakimkolwiek ograniczeniom, a do których należą między innymi: godność człowieka, prawo do życia, zakaz tortur i domniemanie niewinności.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, konstytucja, stan wyjątkowy, godność, prawo do życia.

Abstract

This paper presents a selective analysis of the rights and freedoms which may be reduced or suspended during the introduction of specific emergencies. The article also highlights those rights, which are not subject to any mandatory restrictions, which include, among others: human dignity, the right to life, prohibition of torture and the presumption of innocence.

Keywords: security, constitution, state of emergency, dignity, the right to life.

Wstęp

Bezpieczeństwo to z jednej strony warunek *sine qua non* istnienia i prawidłowego funkcjonowania każdego żywego organizmu, z drugiej – podlegająca ochronie wartość o elementarnym znaczeniu zarówno dla jednostki, jak i dla zbiorowości¹.

¹ Więcej na ten temat: Kwiatkowski, 2011, s. 21.

Zagadnienie to badane jest w różnych aspektach: prawnym², socjologicznym czy też psychologicznym. Bez ryzyka błędu można stwierdzić, że jest to pojęcie interdyscyplinarne, niezdefiniowane w sposób precyzyjny przez żadną dziedzinę nauki, chociaż każda z nich próbuje taką definicję dla własnych potrzeb stworzyć, biorąc pod uwagę wyłącznie wybrane aspekty bezpieczeństwa. Należy również zaznaczyć, że bezpieczeństwo to jedno z pojęć, które definiowane jest w sposób intuicyjny, w zależności od zaistniałej sytuacji³, gdyż warunkowane jest przez szereg czynników, które są ze sobą powiązane (bądź nie) w różny sposób, a także podlegają nieustannym przeobrażeniom. Bezpieczeństwo to również pojęcie uniwersalne, ponieważ „przejawia się właściwie we wszystkich dziedzinach stosunków społecznych w tym sensie, że nie można powiedzieć, jakoby w jakiegokolwiek sytuacji człowiek nie odczuwał potrzeby bezpieczeństwa i nie zgłaszał tytułu do należnego mu bezpieczeństwa” (Jasudowicz, 2000, s. 55).

W ujęciu słownikowym bezpieczeństwo to stan pewności, spokoju, niezagrożenia (Szymczak, 1994, s. 147). Jego przeciwieństwem jest niebezpieczeństwo polegające na utracie dóbr i wartości, które dla człowieka są najcenniejsze. Bezpieczeństwo to z jednej strony prawo, gdyż identycznie jak pozostałe prawa człowieka wynika z przyrodzonej i niezbywalnej godności, z drugiej strony – podstawowa potrzeba, bez której człowiek nie może w prawidłowy sposób funkcjonować.

Aby jednak prawo do bezpieczeństwa, a także potrzeba bezpieczeństwa zostały w prawidłowy sposób zrealizowane, konieczne jest działanie kompetentnych organów władzy państwowej, gdyż zorganizowani w państwo, świadomi swoich praw obywatele oczekują od państwa, że zagwarantuje im ono poczucie bezpieczeństwa niezbędne do rozwoju i samorealizacji, przy jednoczesnym poszanowaniu przysługujących im wolności i praw. Nierzadko jednak realizacja związanych z tym oczekiwań wiąże się z koniecznością ich ograniczenia, co z kolei rodzi zdecydowany sprzeciw wobec takich działań.

Niekiedy pojawiają się sytuacje szczególne, nadzwyczajne, które zagrażają bytowi państwa, a tym samym godzą w bezpieczeństwo jednostki. W takim wy-

² Jak słusznie podkreśla S. Pieprzny, „Zainteresowanie bezpieczeństwem w naukach prawnych (...) wynika przede wszystkim z wpływu bezpieczeństwa na jakość życia jednostki i zbiorowości ludzkich” [w:] Pieprzny, 2007, s. 18.

³ Więcej na ten temat: Potrzeszcz, 2013, s. 25–38 i przywołana tam literatura.

padku organy państwowe czuwające nad bezpieczeństwem państwa legitymowane są do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, który zmienia m.in. poczucie bezpieczeństwa u obywatela. Nie budzi zatem wątpliwości fakt, że potrzeba zaspokojenia bezpieczeństwa odczuwana jest najbardziej w sytuacji jego braku, bądź wówczas, gdy bezpieczeństwo ulega choćby minimalnemu zagrożeniu. Powyższe rozważania prowadzą do stwierdzenia, że termin bezpieczeństwo jest pojęciem nieostrym, co z kolei pozwala na dostosowanie go do zmieniających się sytuacji. „Na ustalenie zakresu znaczeniowego (...) mają (...) wpływ wyznaczone standardy zachowań w danej grupie społecznej, zmieniające się warunki życia, a wraz z tym zmieniające się poglądy społeczeństwa i przepisy prawne” (Kotulski, 2011, s. 17). Tak postawiona teza pozwala stwierdzić, że terminu bezpieczeństwo nie da się zdefiniować raz na zawsze w sposób jednoznaczny, ponieważ zależy ono od wielu często niedających się zidentyfikować czynników.

Współcześnie ukształtowały się trzy wymiary bezpieczeństwa: indywidualny (jednostkowy), państwowy (narodowy), a także międzynarodowy⁴.

Ze względu na problematykę zakreśloną w tytule niniejszego artykułu, analizie zostanie poddany jedynie indywidualny wymiar bezpieczeństwa w odniesieniu do wolności i praw człowieka w stanach nadzwyczajnych.

Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Stan nadzwyczajny jest to szczególny reżim prawny wprowadzany w państwie demokratycznym w razie wystąpienia szczególnego zagrożenia, którego usunięcie możliwe jest jedynie przy użyciu środków o wyjątkowym charakterze (Prokop, 2013, s. 169), tzn. jest to taki stan, który służy odwróceniu lub umniejszeniu skutków szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające⁵. Jak słusznie stwierdza B. Danieluk, instytucja stanu nadzwyczajnego jest „instrumentem prawnym służącym zwalczaniu najpoważniejszych zagrożeń i zmierzającym do przygotowania zarówno państwa, jak i jego obywateli do funkcjonowania w warunkach trudnych, wyjątkowych, powodujących zagrożenie dla dóbr prawem chronionych” (Danieluk, 2014, s. 153).

⁴ Szerzej: Gizicki, 2007, s. 19–24.

⁵ Nie jest to jedyna definicja instytucji stanu nadzwyczajnego. Więcej na ten temat – zob. Brzeziński, 2007, s. 17–21.

W polskim porządku prawnym pojęcie stanu nadzwyczajnego nie jest nowe, gdyż znane było konstytucjom z 1921 r., z 1935 r., jak i z 1952 r. Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r.⁶ była pierwszą polską ustawą zasadniczą regulującą problematykę stanów nadzwyczajnych i przyjęła dwa jego typy: stan wyjątkowy oraz stan wojenny (art. 123 i art. 124), umieszczając je w rozdziale poświęconym prawom i obowiązkom obywateli (rozdz. V), co pozwala stwierdzić, że wspomniane stany nadzwyczajne traktowane były jako instytucje związane z czasowym ograniczeniem (zawieszeniem) praw przysługujących obywatelowi (Czapiński, 1926, s. 559; Ura, 1988, s. 330.). Wśród przesłanek warunkujących wprowadzenie stanu nadzwyczajnego w trybie ówczesnej ustawy zasadniczej należy wymienić: wojnę lub groźbę jej wybuchu, rozruchy wewnętrzne lub rozległe knowania o charakterze zdrady stanu, które zagrażały konstytucji państwa albo bezpieczeństwu obywateli (art. 124 ust. 1 i 2 ówczesnej Konstytucji). Z kolei Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r.⁷ regulowała stany nadzwyczajne w składającym się z dwóch artykułów (art. 78 i art. 79) osobnym rozdziale XII noszącym tytuł „Stan zagrożenia państwa”. Podobnie jak Konstytucja z 1921 r., wyróżniała dwa jego typy: stan wojenny i stan wyjątkowy. Przesłanki wprowadzenia stanu nadzwyczajnego zawierał art. 78 ust. 1 Konstytucji z 1935 r. i były one podobne, jak w Konstytucji z 1921 r. Warto wspomnieć, że w ustawie zasadniczej z 1935 r. rozbudowane zostały (porównując do Konstytucji z 1921 r.) przepisy dotyczące stanu wojennego (art. 79 Konstytucji z 1935 r.). Po II wojnie światowej Konstytucja została uchwalona dopiero w 1952 r.⁸, a jej przepisy regulowały tylko jedną kategorię stanu nadzwyczajnego, mianowicie stan wojenny, który mógł zostać wprowadzony przez Radę Państwa na całości lub części terytorium kraju, jeśli wymagały tego względy obronności lub bezpieczeństwo państwa (art. 28 ust. 2 Konstytucji z 1952 r.).

Mając na uwadze doświadczenia związane z wprowadzeniem w dniu 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego, ustawodawca dołożył starań, aby prawidłowo uregulować problematykę stanów nadzwyczajnych w Konstytucji Rzeczypospolitej

⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 233, poz. 1955 ze zm.

⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 30, poz. 227.

⁸ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U., nr 33, poz. 232 ze zm.

Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁹ Instytucji tej poświęcony został rozdział XI ustawy zasadniczej, w którym wyróżniona została nowa, dotąd nieznana kategoria stanu nadzwyczajnego – stan klęski żywiołowej. W związku z tym należy stwierdzić, że stan nadzwyczajny to instytucja legalnego, a więc zgodnego z prawem, znajdującego podstawę w ustawie zasadniczej, ograniczonego w czasie odejścia od normalnego porządku prawnego w państwie mającego na celu ratowanie dobra chronionego przez prawo (2006, s. 751 i n.). Jak słusznie zauważył M. Brzeziński, za stan nadzwyczajny nie można uznać sytuacji, gdy naruszenie porządku prawnego, nawet w celu ratowania dóbr prawnie chronionych, nie ma żadnej pochodzącej od ustawodawcy uprzednio ustanowionej podstawy prawnej (Brzeziński, 2010, s. 43).

Wykładnia przepisu art. 228 Konstytucji RP pozwala przyjąć, że pojęcie stanu nadzwyczajnego jest kategorią zbiorczą obejmującą stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej i może być wprowadzony tylko wówczas, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, czyli wtedy, gdy wszystkie – dające się skonstruować na podstawie przepisów konstytucyjnych – normy prawne nie są wystarczające, aby zapewnić bezpieczeństwo państwu, jednostce, jak i całemu społeczeństwu (Prokop, 2005, s. 19–20). Każdy ze wspomnianych stanów nadzwyczajnych może być wprowadzony tylko i wyłącznie na podstawie ustawy, co oznacza, że ustawa zasadnicza w sposób stanowczy wymaga, by dokładny kształt każdego ze stanów nadzwyczajnych był określony w ustawie, przy czym przepisy Konstytucji RP nie przesądzają, czy ustawodawca powinien uregulować wprowadzenie poszczególnych stanów nadzwyczajnych w odrębnych ustawach, czy też uchwalić jeden akt normatywny regulujący omawianą problematykę. W chwili obecnej każdemu ze stanów nadzwyczajnych oprócz przepisów konstytucyjnych ustawodawca poświęcił odrębną ustawę¹⁰.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej: Konstytucja RP).

¹⁰ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1191 (dalej: StWyjU); Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 333 ze zm. (dalej: StŻywU); Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1815 ze zm. (dalej: StWojU); Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, Dz.U. nr 233, poz. 1955 (dalej: WyrStratU).

Kryterium odróżniającym poszczególne stany nadzwyczajne jest źródło zagrożenia; stan wojenny może zostać wprowadzony, gdy zagrożenie bezpieczeństwa pochodzi z zewnątrz, stan wyjątkowy – gdy źródło zagrożenia ma charakter wewnętrzny, stan klęski żywiołowej – gdy źródło zagrożenia tkwi w siłach natury i nie jest bezpośrednio zależne od woli człowieka (Prokop, 2013, s. 173).

Przywołany art. 228 Konstytucji RP zawiera ogólne, wspólne – mające postać nakazów bądź zakazów – zasady odnoszące się do wszystkich stanów nadzwyczajnych (Nikulin, 2007, s. 130), do których zalicza się: zasadę wyjątkowości (art. 228 ust. 1), zasadę legalności (art. 228 ust. 2–4), zasadę proporcjonalności (art. 228 ust. 5), zasadę celowości oraz wynikającą z niej zasadę tymczasowości (art. 228 ust. 5), zasadę ochrony podstaw systemu prawnego (art. 228 ust. 6), zasadę ochrony organów przedstawicielskich (art. 228 ust. 7)¹¹.

Ograniczenia wolności i praw człowieka jako konsekwencje wprowadzenia stanu nadzwyczajnego

W świetle art. 30 Konstytucji RP godność człowieka stanowi podstawę konstytucyjnego katalogu wolności i praw jednostki, co oznacza, że wolności i prawa przysługują każdej istocie ludzkiej, nie dlatego, że zostały jej nadane przez organy władzy państwowej, ale dlatego, że wywodzą się z określonej, charakterystycznej dla wszystkich ludzi cechy, którą jest godność (Banaszak, 2012, s. 214). I chociaż godność nie jest pojęciem absolutnym, to ustawodawca uczynił z niej swoistego rodzaju płaszczyznę odniesienia dla systemu wartości, fundament całego porządku prawnego¹².

Obowiązujący w Polsce system prawny przewiduje rozwiązania pozwalające zapewnić ochronę praw i wolności jednostki. Przepis art. 37 Konstytucji RP stanowi, że prawa i wolności przysługują każdemu, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej. Realizując wynikające ze wspomnianego przepisu zadania, państwo ma obowiązek zapewnienia m.in. bezpieczeństwa jednostce poprzez umożliwienie korzystania z przysługujących jej wolności i praw.

¹¹ Więcej na ten temat m.in.: Garlicki, 2006, s. 410 i n.; Prokop, 2013, s. 174 i n.

¹² Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, OTK 2001, nr 3, poz. 54; więcej na ten temat zob. także: W. Lis, A. Balicki (red.), *Normatywny wymiar godności człowieka*, Lublin 2012 i przywołana tam literatura..

Po II wojnie światowej problematyka ochrony wolności i praw człowieka stała się niezmiernie istotna. Prawa człowieka zostały uregulowane w aktach prawnych różnej rangi. Warto jednak przypomnieć, że samo proklamowanie praw człowieka w akcie normatywnym nie przesądza, że będą one respektowane. Należy zatem wdrożyć odpowiednie mechanizmy i środki, chroniące osobę przed ograniczeniami przysługujących jej praw (Banaszak, Bisztyga, Complak, Jabłoński, Wieruszewski, 2005, s. 17). Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego usprawiedliwia naruszenie praw jednostki, które zostają poświęcone w imię dobra wspólnego, jakim jest bezpieczeństwo państwa (art. 228 ust. 3 Konstytucji RP). Warto przy tym pamiętać, że ograniczenie (zawieszenie) wolności i praw człowieka nie może wynikać jedynie z uznaniowej decyzji organów państwa, ale musi mieć umocowanie w przepisach ustawy (art. 228 ust. 3 *in fine* Konstytucji).

Szczegółowy katalog wolności i praw ulegających ograniczeniu w stanach nadzwyczajnych określają odpowiednie ustawy, tj. ustawa o stanie wojennym, ustawa o stanie klęski żywiołowej oraz ustawa o stanie wyjątkowym, a gdy chodzi o stan klęski żywiołowej przepis art. 233 ust. 3 Konstytucji RP, a także ustawa o stanie klęski żywiołowej.

W świetle przywołanych aktów normatywnych ograniczenie lub zawieszenie wolności i praw jednostki może nastąpić poprzez ustanowienie wobec niej pewnych nakazów, zakazów, a także nałożenie określonych obowiązków.

Zakres podmiotowy dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w przepisach poszczególnych ustaw regulujących tę problematykę został wskazany bardzo szeroko (art. 20 ustawy StŻywU, art. 15 ust. 1 StWyjU, art. 18 ust. 1 StWojU), tzn. dopuszczalne jest ograniczenie praw i wolności wszystkich osób fizycznych, które w momencie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego mieszkają lub przebywają na tym terytorium, a także osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, jeśli prowadzą na takim terytorium działalność gospodarczą bądź mają tam swoje siedziby.

Wśród praw i wolności, które mogą ulec ograniczeniu bądź zawieszeniu, ustawodawca wymienia m. in.: prawo do strajku i akcji protestacyjnych, nieetykalność osobistą oraz nienaruszalność mieszkania, wolność słowa, prasy i tajemnicy korespondencji, wolność prowadzenia działalności gospodarczej, wolność przemieszczenia się, wolność zrzeszania się, wolność zgromadzeń, prawo do nauki, a także dostęp do informacji publicznej.

Prawo do strajku jest uprawnieniem wynikającym z przepisów m.in. rozdz. 4 Ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych¹³ oraz art. 206 Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym¹⁴. W świetle pierwszego z wymienionych aktów normatywnych strajk polega na zbiorowym powstrzymywaniu się pracowników od wykonywania pracy w celu rozwiązania sporu zbiorowego, dotyczącego warunków pracy, płacy lub warunków socjalnych oraz praw i wolności związkowych pracowników bądź innych grup zatrudnionych, uprawnionych do zrzeszania się w związkach zawodowych (art. 17 ust. 1 SpZbU)¹⁵. Z kolei strajk studencki polega na powstrzymywaniu się od uczęszczania na zajęcia z możliwością pozostania w budynku uczelni i może być podjęty tylko przez Samorząd Studencki lub stowarzyszenie o zasięgu ogólnokrajowym zrzeszające studentów jedynie w przypadku, jeżeli wcześniejsze negocjacje z rektorem lub inne niż strajk formy akcji protestacyjnej nie doprowadziły do rozwiązania konfliktu (art. 206 ust. 3 SzkolWyżU). Jednak z chwilą ogłoszenia stanu nadzwyczajnego zarówno uprawnienie pracowników, jak i studentów mogą być zmodyfikowane poprzez ich zawieszenie.

W świetle przepisów Konstytucji RP każdemu człowiekowi przysługuje prawo do wolności osobistej i nietykalności osobistej (art. 41 ust. 1) oraz nienaruszalności mieszkania (art. 50). Słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 stycznia 1999 r., że ograniczenia praw i wolności obywatelskich są dopuszczalne „o ile są konieczne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”¹⁶. Taka konieczność zachodzi właśnie w sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. W świetle przepisów ustaw regulujących poszczególne stany nadzwyczajne wolność osobista może być ograniczana przez nałożenie na jednostkę dodatkowych obowiązków, np. posiadania przy sobie w miejscu publicznym dokumentu pozwalającego stwierdzić tożsamość (art. 18 ust. 1 StWjyU, art. 23 ust. 1 StWojU) czy

¹³ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, tekst jedn. Dz.U. 2015 55, poz. 295 ze zm. (dalej: SpZbU).

¹⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 572 ze zm. (dalej: SzkolWyżU).

¹⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 września 2005 r., II PK 390/04, OSNP 2006, nr 13–14, poz. 209.

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 stycznia 1999 r., K 27/98, OTK 1999, nr 1, poz. 1.

też obowiązku złożenia broni palnej do depozytu odpowiedniego organu (art. 18 ust. 2 pkt 1 – 3 StWyjU, art. 24 ust. 6 StWojU). Na naruszenie nietykalności osobistej czy też nietykalności mieszkania określonych osób ustawodawca pozwala wówczas, gdy ich działalność godzi w bezpieczeństwo lub obronność państwa (art. 20 StWojU). Szczególny rodzaj naruszenia nietykalności osobistej dopuszczanej przez przepisy prawa przewiduje art. 17 StWyjU. Jest to instytucja odosobnienia (internowania), której istota sprowadza się do czasowego pozbawienia wolności nie na podstawie wyroku sądu, ale na podstawie decyzji organu administracji publicznej. Internowaną może być tylko osoba, która ukończyła 18 lat, a w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pozostając na wolności będzie prowadziła działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu albo gdy odosobnienie jest niezbędne dla zapobieżenia popełnienia czynu karalnego lub uniemożliwienia ucieczki po jego popełnieniu. Jak słusznie zauważył K. Giętkowski: „Przewidywany czyn karalny uzasadniający odosobnienie powinien w sposób istotny godzić w dobra, których ochrona wymagała wprowadzenia stanu wyjątkowego” (Giętkowski, 2007, s. 39 i n.). Internowana może być również osoba, która nie ukończyła 17 lat, jeśli przeprowadzona z nią uprzednio rozmowa ostrzegawcza nie wywołała określonych skutków (art. 17 ust. 2 StWyjU). Organem właściwym do wydania decyzji w przedmiocie odosobnienia jest wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu (stałego lub czasowego) osoby odosobnionej. Warto zauważyć, że wojewoda nie może podjąć decyzji o odosobnieniu z urzędu, a jedynie na wniosek organów ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego wyraźnie wskazanych w ustawie, tj. prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Żandarmerii Wojskowej, a także Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Decyzja powinna być doręczona osobie, która ma być odosobniona niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 48 godzin od momentu jej wydania. Ustawodawca nakazuje natychmiastowe uchylene decyzji, jeśli ustaną przesłanki jej wydania. Decyzja o odosobnieniu wykonywania jest przez właściwego komendanta wojewódzkiego Policji, w drodze zatrzymania tej osoby i przymusowego doprowadzenia do ośrodka odosobnienia podległego Ministrowi Sprawiedliwości. Osoby odosobnione korzystają z uprawnień identycznych jak osoby tymczasowo aresztowane albo osoby, wobec których wykonywany

jest nadzór penitencjarny; podobne rozwiązanie dotyczy również kwestii obowiązków nałożonych na osoby odosobnione¹⁷.

Zarówno przepisy ustawy o stanie wojennym, jak i ustawy o stanie wyjątkowym zezwalają na wprowadzenie cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu, obejmującej materiały prasowe, którymi są jakiekolwiek opublikowane lub przekazane do opublikowania w prasie teksty albo obrazy o charakterze informacyjnym, publicystycznym, dokumentalnym lub innym, niezależnie od środków przekazu, rodzaju, formy, przeznaczenia czy autorstwa¹⁸, z wyjątkiem materiałów prasowych należących do kościołów i innych związków wyznaniowych, będących źródłem informacji na temat religii i służących wypełnianiu funkcji religijnych (art. 20 ust. 1 pkt 1 StWyjU, art. 21 StWojU). Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego może spowodować również naruszenie tajemnicy korespondencji poprzez kontrolę zawartości listów, paczek, przekazów, przesyłek przekazywanych w ramach usług pocztowych o charakterze powszechnym lub usług kurierskich (art. 20 ust. 1 pkt 2 StWyjU, art. 21 StWojU). Działaniem zgodnym z prawem, chociaż godzącym w wolności i prawa obywatelskie, jest wskazane w art. 18 ust. 2 pkt 1–3 StWyjU ograniczenie wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które polega na nakazie lub zakazie przebywania bądź opuszczania określonych miejsc w określonym czasie. Bardziej restrykcyjne są – dotyczące również swobody przemieszczania się – przepisy art. 26–28 StWojU, ponieważ w czasie trwania stanu wojennego może zostać ogłoszony całkowity albo częściowy zakaz lub ograniczenie przewozu osób i rzeczy w transporcie drogowym, kolejowym, lotniczym, morskim i żegludze śródlądowej; całkowity albo częściowy zakaz lotów polskich i obcych statków powietrznych nad terytorium lądowym i morzem terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej; całkowity albo częściowy zakaz lub ograniczenie ruchu polskich i obcych jednostek pływających na morskich wodach wewnętrznych, na morzu terytorialnym i na śródlądowych drogach wodnych; całkowity albo częściowy zakaz lub ograniczenie ruchu wszelkich pojazdów na drogach publicznych; obowiązek

¹⁷ Por. przepisy Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, Dz.U. nr 90, poz. 557 ze zm.

¹⁸ Por. art. 7 ust. 1 pkt 4 Ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, Dz.U. nr 5, poz. 24 ze zm.

wykonywania przez przewoźników przewozu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Ponadto można zająć lub zarekwirować na potrzeby obronne państwa środki transportu drogowego, kolejowego, lotniczego oraz statki morskie i żeglugi śródlądowej. Oprócz wskazanych wyżej zakazów bądź ograniczeń, w czasie trwania stanu wojennego można: zamykać lub ograniczać ruch osobowy i towarowy przez przejścia graniczne; wprowadzić szczególne zasady wydawania dokumentów uprawniających obywateli polskich do przekraczania granicy państwowej; wprowadzić szczególne zasady wydawania dokumentów uprawniających cudzoziemców do przekraczania granicy państwowej oraz przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Podczas trwania stanu nadzwyczajnego zawieszeniu ulega również prawo do wolności zrzeszania się i zgromadzeń, a także organizowania i przeprowadzania różnego rodzaju imprez masowych.

Pomimo tego, że każdy ma prawo do nauki, a do ukończenia 18. roku życia nauka jest obowiązkowa, ustawodawca wskazał, że w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego prawo do nauki może zostać ograniczone poprzez zawieszenie zajęć dydaktycznych w szkołach różnych szczebli, z wyjątkiem szkół i seminariów duchownych, w których nauka powinna odbywać się zgodnie z harmonogramem przewidzianym w danym roku szkolnym lub akademickim (art. 24 ust. 1 pkt 3 StWojU, art. 21 pkt 3 StWyjU).

Przedstawiona krótka i wybiórcza charakterystyka praw i wolności człowieka pozwala stwierdzić, że nie są one kategorią bezwzględną, tzn. mogą ulec i ulegają ograniczeniom. Pomimo, że przysługują każdemu człowiekowi niezależnie od decyzji organu państwa, to w sytuacjach szczególnych, jak np. stan nadzwyczajny, konieczność zapewnienia bezpieczeństwa jednostce usprawiedliwia naruszenie jej praw w imię ratowania dobra wspólnego.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nieuchronnie pociąga za sobą ograniczenie lub zawieszenie określonych praw i wolności jednostki, gdyż należy to do jego istoty (Prokop, 2005, s. 123). Niekiedy też stwarza pokusę do całkowitej derogacji niektórych praw. Dlatego zarówno w międzynarodowym, jak i krajowym porządku prawnym pojawił się katalog praw i wolności, które są niederogowane, tzn. takie, które muszą być bezwzględnie przestrzegane nawet w sytuacji największego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. W tym miejscu warto wspomnieć o art. 15 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podsta-

wowych Wolności¹⁹ oraz o art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych²⁰. W świetle pierwszego ze wspomnianych przepisów do praw niederogowalnych należą: prawo do życia, zakaz tortur lub innego niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania, zakaz niewolnictwa i poddaństwa, zasada nieretroakcji prawa karnego. Z kolei w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych katalog wspomnianych praw jest szerszy, ponieważ obok wyżej wymienionych jako prawa niederogowalne wskazuje również: zakaz orzekania kary więzienia za długi, zakaz karania bez podstawy prawnej, prawo do uznania podmiotowości prawnej, prawo do wolności sumienia i wyznania. W ślad za regulacjami międzynarodowymi, również w prawie krajowym pojawiły się przepisy zawierające klauzule derogacyjne. W obecnie obowiązującej Konstytucji RP jest to art. 233 zawierający odmienną regulację dla stanu wojennego i stanu wyjątkowego oraz odmienną dla stanu klęski żywiołowej. W pierwszym przypadku ustawodawca posługuje się klauzulą negatywną, wskazując listę *numerus clausus* praw i wolności, które w żadnym czasie ani na mocy żadnego aktu normatywnego nie mogą być ograniczone, a tym bardziej zawieszone (art. 233 ust. 1 Konstytucji). Należy do nich zaliczyć: godność człowieka, prawo do życia, zasady nabywania i utraty obywatelstwa polskiego, prawo obywateli do opieki ze strony państwa podczas pobytu za granicą, prawo dostępu do sądu, prawo oskarżonego do obrony, domniemanie niewinności, prawo do ochrony prawnej życia prywatnego oraz dóbr osobistych, wolność od poddawania eksperymentom medycznym bez dobrowolnie wyrażonej zgody, wolność od tortur, niehumanitarnego traktowania i karania oraz od kar cielesnych, wolność sumienia i wyznania, prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze światopoglądem przez nich wyrażanym, prawo petycji, ochrona praw dziecka. Warto zauważyć, że jest to katalog szerszy, aniżeli ten, który został określony w EKoOchrPrCzł czy MPPOiP. Z kolei w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej ustawodawca posługuje się klauzulą pozytywną enumeratywnie, wskazując, które z praw i wolności człowieka mogą ulec ograniczeniu bądź zawieszeniu, a do których zalicza:

¹⁹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm. (dalej: EKoOchrPrCzł).

²⁰ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167 (dalej: MPPOiP).

wolność działalności gospodarczej, wolność osobistą, nienaruszalność mieszkania, wolność poruszania się i pobytu na terytorium kraju, prawo do strajku, prawo własności, wolność pracy, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawo do wypoczynku. W tym miejscu również warto zwrócić uwagę na zawartą w art. 233 ust. 2 Konstytucji RP klauzulę antydyskryminacyjną odnoszącą się do wszystkich stanów nadzwyczajnych, a polegającą na zakazie ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na rasę, płeć, język, wyznanie lub jego brak, pochodzenie społeczne, urodzenie bądź majątek.

Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, że stan nadzwyczajny to sytuacja nietypowa, szczególna, wyjątkowa, anormalna, dlatego też w czasie jego trwania najistotniejsze znaczenie z punktu widzenia obywatela mają przepisy regulujące kwestie praw i wolności człowieka. Pomimo, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego w demokratycznym państwie prawnym jest instytucją tylko i wyłącznie prawa wewnętrznego, to należy pamiętać, że zawsze jest wydarzeniem doniosłym i szczególnym, bo wprowadzanym w wypadkach ściśle przewidzianych przez ustawę. Dokonując podsumowania rozwiązań dotyczących bezpieczeństwa obywatela w stanach nadzwyczajnych, należy uznać, że przyjęte rozwiązania spełniają wymogi nałożone na Polskę przez ustawodawstwo międzynarodowe.

Na zakończenie należy za K. Prokopem powtórzyć, iż: „warto mieć nadzieję, że nigdy nie zajdzie potrzeba sprawdzenia w praktyce przepisów odnoszących się do stanów nadzwyczajnych i powyższe rozważania pozostaną wartością tylko czysto naukową”²¹.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., Bisztyga A., Complak K., Jabłoński M., Wieruszewski R., *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005.
- Brzeziński M., *Gwarancje praworządności stanów nadzwyczajnych w ochronie ludności*, [w:] M. Skrabacz, *Ochrona ludności w czasie pokoju oraz kryzysu i wojny*, Warszawa 2010.

²¹ Tamże, s. 201.

- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Cieszyński A., *Stany nadzwyczajne*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2006.
- Czapiński W., *Stan wyjątkowy w Polsce a na Zachodzie*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 33.
- Danieluk B., *Stany nadzwyczajne*, [w:] M. Zdyb (red.), *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006.
- Giętkowski K., *Odosobnienie w czasie stanu wyjątkowego*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 12.
- Gizicki W., *Bezpieczeństwo jako proces polityczno-społeczny*, [w:] J. Świtka, M. Kuć, G. Gozdór, (red.), *Społeczno-moralna potrzeba bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Lublin 2007.
- Jasudowicz T., *Prawo do bezpieczeństwa – próba rekonstrukcji substancji międzynarodowo chronionej*, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski, (red.), *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*. Materiały z konferencji naukowej, Mierki 22–26 października 2000 r., Olsztyn 2000.
- Kwiatkowski S., *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych. Szkice socjotechniczne o mądrości przed szkodą*, Pułtusk 2011.
- Kotulski M., *Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, z. 9
- Lis W., Balicki A. (red.), *Normatywny wymiar godności człowieka*, Lublin 2012.
- Nikulin J., *Generalne zasady w stanach nadzwyczajnych*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2007, nr 2.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, [w:] W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpik, (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP*, Warszawa 2013.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1994.
- Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.

Współdziałanie Policji oraz straży miejskich/gminnych w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego

Cooperation of the Police and municipal guard in ensuring public safety and order

Abstrakt

Wśród organów odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego w kraju istotne miejsce, oprócz Policji, zajmuje blisko dziesięcioletnia grupa strażników gminnych (miejskich), która, realizując zadania administracyjno-porządkowe, w ważki sposób wpisuje się w społeczność lokalną.

Istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa lokalnego odgrywa właściwe współdziałanie wszystkich organów odpowiedzialnych za tę sferę życia publicznego. W tych warunkach zasadnym i celowym jest podejmowanie dyskusji mającej na celu określanie ram i zasad właściwej współpracy organów mandatowych i uprawnionych do występowania przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego.

Słowa kluczowe: Policja, Straż Miejska, współdziałanie, bezpieczeństwo, prawo.

Abstract

Among bodies responsible for keeping the public order in the country the closely ten thousand group of municipal guards realizing the administrative task of keeping order is essential putting down its self into the local community. Increase of interest in activities of the bodies as well as number of legislative initiatives by the guards the shaping of petty offences procedure. Global cooperation of all responsible organs plays important part in guarantee of local security. In such conditions taking up discussion on the frame rules proper cooperation mandatory bodies to show at court as public prosecutor.

Keywords: Police, Municipal Guard, cooperation, safety, law.

Wstęp

Utrzymanie bezpieczeństwa publicznego jest jednym z najstarszych zadań publicznych (Widacki, 1998; Ura, 1988), które jest nierozłącznie związane z powstaniem władzy publicznej. Od dawna bezpieczeństwo publiczne urasta do najważniejszych problemów społecznych, a zapewnienie bezpieczeństwa publicznego danej społeczności stanowi podstawowy warunek duchowego i materialnego rozwoju całej grupy zorganizowanej w państwo i żyjących w tym państwie jednostek ludzkich (Pikulski, 2002, s. 39). Zapewnienie bezpieczeństwa oraz spokoju i porządku publicznego należy do zadań wielu organów administracji publicznej, zarówno z systemu administracji rządowej, jak i samorządowej. Są one bowiem specjalnie powołane do realizacji zadań z dziedziny bezpieczeństwa i porządku publicznego (Nowicka, 2009, s. 157).

W tym miejscu należy wspomnieć, czym jest spokój, a czym porządek publiczny. Pojęcie spokoju publicznego oznacza stan równowagi psychicznej ludzi. Zakłócenie tej równowagi może nastąpić przez każde zachowanie wywołujące zaniepokojenie. Porządek publiczny to normalny, wolny od zakłóceń, bieg życia zbiorowego, oparty o normy regulujące zachowanie ludzi. Zakłóceniem jest naruszenie tego stanu (Gubiński, 1989, s. 257).

Poczucie bezpieczeństwa obywateli w głównej mierze zależy od tego, czy dana jednostka czuje się bezpiecznie w swoim najbliższym otoczeniu. Zakłócenia, na które jesteśmy najczęściej narażeni, są to wykroczenia. To są te drobne czyny, bardzo często chuligańskie, które wprowadzają nas w stan, w którym nie czujemy się bezpiecznie w miejscu swojego zamieszkania. Policja, jak również inne organy, które za zadanie mają zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, dysponują kilkoma możliwościami walki z wykroczeniami. Odpowiednie stosowanie tych narzędzi doprowadzi do zmniejszenia liczby wykroczeń, a przez to – do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa obywateli.

Współdziałanie definiowane jest jako wspólne działanie co najmniej dwóch autonomicznych podmiotów. Istotą współdziałania jest dążenie do efektywnego zrealizowania celów, do których podmioty te zostały powołane, ale wspólnym wysiłkiem. Współdziałanie powinno charakteryzować się następującymi cechami:

- wspólny cel uczestników,
- autonomiczność uczestników – brak stosunku podległości,
- dobrowolne uzgodnienie zadań do realizacji,

- realizacja własnych zadań przez podmioty współdziałające, z których część polega na udzielaniu wzajemnej pomocy dla osiągnięcia celu głównego (Wróbel, Chechelski, 2010, s. 5; Litwa, 2000, s. 90).

Policja jest przede wszystkim formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi, a także do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Użyte sformułowania są trudne do dokładnego zdefiniowania. Samo użycie określenia „służąca społeczeństwu” podkreśla służebną funkcję tej instytucji wobec społeczeństwa jako ogółu oraz każdej jednostki. Wymogi społeczeństwa ulegają zmianom, wzrastają, pojawiają się nowe; zmienia się więc zakres zadań Policji.

Zadania i uprawnienia Policji wynikają z ustawy o Policji, która dokładnie je określa. Przepisy te zobowiązują Policję do zwalczania przestępczości w ogóle (Słowiński, 2002, s. 158), ale również do jej zapobiegania. W oparciu o uregulowania zawarte w Ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2015 r. poz. 355, tj. z późn. zm.) do jej podstawowych zadań należą:

- 1) ochrona życia i zdrowia oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra,
- 2) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz środkach komunikacji publicznej i w ruchu drogowym,
- 3) inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z zainteresowanymi organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,
- 4) wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców,
- 5) nadzór nad strażami miejskimi powołanymi przez organy samorządu terytorialnego, a także nadzór nad innymi specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach,
- 6) kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych,
- 7) współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów.

Uprawnienia nadane Policji stanowią podstawę do realizacji jej zadań służących do ochrony bezpieczeństwa obywateli i utrzymania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego zgodnie z istotą utworzenia Policji.

Jednym z podstawowych jej zadań wynikających, jak już wspomniano, z samej ustawy jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zadanie takie spoczywa również na innych podmiotach, które realizują je w ramach własnych kompetencji i na podstawie odpowiednich przepisów prawa.

Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom, tak w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym, jest jednym z najważniejszych zadań państwa. Do ochrony porządku publicznego powołana jest Policja, jednak samorządy terytorialne mają obowiązek uczestniczyć w sprawowaniu władzy publicznej, a nałożone przepisami zadania wykonywać w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, co oznacza, że każda gmina w Polsce powinna zapewnić bezpieczeństwo swoim mieszkańcom i porządek publiczny na swoim terenie, w granicach wyznaczonych odpowiednimi przepisami (Wróbel, Chechelski, 2010, s. 9).

Wśród organów odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego w kraju istotne miejsce zajmuje blisko dziesięciotysięczna grupa strażników gminnych/miejskich, która, realizując zadania administracyjno-porządkowe, w ważki sposób wpisuje się w społeczność lokalną.

Straże gminne/miejskie funkcjonują od roku 1990. Początkowo ich status prawny regulowany był w dość ogólny sposób w ustawie o Policji. Obowiązujące wtedy przepisy stwarzały jednostkom samorządu terytorialnego możliwość powołania straży, które w pełni finansowane były z budżetu gminy. W ich zakres wchodziły czynności administracyjno-porządkowe. W 1995 roku znowelizowano przepisy, umożliwiając chociażby tworzenie straży w gminach niemających statusu miasta, jak również powołanie wspólnych straży w sąsiadujących ze sobą gminach. Ponadto nadano strażnikom uprawnienia do prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia i przyznano ochronę prawną przysługującą funkcjonariuszom publicznym. Sprecyzowane zostały kompetencje straży, jak również stworzony został katalog środków przymusu bezpośredniego, możliwych do użycia przez strażników. Do radykalnych zmian doszło dopiero 29 sierpnia 1997 roku, kiedy stworzona została Ustawa o strażach gminnych. Ustawa ta w sposób kompleksowy uregulowa-

ła funkcjonowanie straży w akcie odrębnym. Zawierała ona normy dotyczące organizacji, zadania oraz zakres uprawnień straży oraz ustalała uprawnienia i obowiązki strażników.

Nowelizacja Ustawy o strażach gminnych z 2009 roku, przypisanie strażnikom kolejnych uprawnień umożliwiających skuteczną reakcję chociażby na ujawnione wykroczenia, rosnące medialne zainteresowanie pracą tej formacji, a także szereg inicjatyw ustawodawczych podejmowanych przez strażników pokazuje, że straże mają duże znaczenie w kształtowaniu zarówno kierunków rozwoju procesu w sprawach o wykroczenia, jak też kultury prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia, które są nie bez znaczenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Z punktu widzenia szeroko rozumianego bezpieczeństwa publicznego na szczeblu lokalnym, ważnym również dla określenia pozycji i miejsca straży gminnej w strukturze samorządu gminnego odpowiedzialnego za to bezpieczeństwo, jest art. 6 Ustawy o strażach gminnych, z którego to wynika, że straż jest jednostką organizacyjną gminy oraz że rada gminy może postanowić o umiejscowieniu straży w strukturze urzędu. W związku z tym należy odnieść się do racjonalności funkcjonowania urzędu gminy jako obligatoryjnego aparatu pomocniczego wójta, który wykonuje powierzone mu zadania i który jest kierownikiem urzędu i zwierzchnikiem służbowym jego pracowników, a także kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (Kotowski, 2004, s. 128).

Co do istoty, straż gminną powołuje rada gminy po zasięgnięciu opinii komendanta wojewódzkiego Policji dla danego obszaru. Straże gminne są całkowicie finansowane z budżetu gminy, która je powołuje (Urban, 2009, s. 41).

Utworzenie straży gminnej/miejskiej ma charakter fakultatywny, formacja ta może powstać, ale nie ma żadnego przymusu, aby powstała. Co więcej, w ostatnim czasie coraz częściej słyszy się o chęci ich likwidacji. Decyzję w kwestii powstania straży podejmuje rada gminy, która po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego/stołecznego ocenia stan porządku publicznego na terenie jej działania. Jeśli dana gmina nie podejmie decyzji w kwestii utworzenia swojej straży, to, realizując swoje powinności w zakresie bezpieczeństwa publicznego, może na przykład dofinansować działania Policji (Kurzępa B., Kurzępa-Czopek E., 2011, s. 45).

W większości gmin od lat podstawową tendencją jest wyznaczanie strażom roli formacji wspomagającej Policję w walce z zakłóceniami porządku publicznego i spokoju oraz różnymi przejawami patologii. Przejęły one również szereg zadań o charakterze administracyjno-porządkowym, które wcześniej realizowała Policja, np. egzekwowanie przepisów porządkowych, zabezpieczanie imprez masowych i różnego rodzaju uroczystości organizowanych na rzecz społeczności lokalnych (Wróbel, Chechelski, 2010, s. 9). Zapisy ustawy o strażach gminnych określają także jej funkcje: ochronną, porządkową, prewencyjną, profilaktyczną, informacyjną, społeczno-administracyjną oraz integrującą społeczności lokalne. Tak określone funkcje determinują zakres kompetencji i działalności straży gminnych/miejskich (Mickiewicz, 2010, s. 118).

Do zadań straży w zakresie porządku publicznego należy w szczególności:

- 1) ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych;
- 2) czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego;
- 3) współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli; pomoc w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęski żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- 4) zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia, albo miejsc zagrożonych takimi zdarzeniami, przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie – w miarę możliwości – świadków zdarzeń;
- 5) ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej;
- 6) współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;
- 7) doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub do ich miejsca zamieszkania, jeśli osoby te swym zachowaniem dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, a także gdy znajdują się okoliczności zagrażające ich życiu lub zdrowiu albo gdy zagrażają one życiu i zdrowiu innym osobom;
- 8) 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;

- 9) konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy¹.

Czynności administracyjno-porządkowe straży gminnej (miejskiej), powinny zmierzać przede wszystkim do zwiększenia ładu i porządku publicznego, prowadzenia działalności prewencyjnej poprzez patrolowanie ulic i osiedli, błyskawicznej i odpowiednio sprawnej reakcji w sytuacjach szczególnego zagrożenia oraz ochrony estetyki w miejscach publicznych (Żmigrodzki, Szmulik, 2003, s. 496).

Obowiązek współpracy Policji ze strażami gminnymi/miejskimi powstaje w chwili powołania straży gminnej/miejskiej i przekazania uchwały powołującej straż właściwemu terytorialnie komendantowi wojewódzkiemu/stołecznemu Policji.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 *Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych*, w związku z wykonywaniem swoich zadań straż współpracuje z Policją. W tym celu wójt, burmistrz (prezydent miasta) może zawierać z właściwym terytorialnie komendantem Policji porozumienie o współpracy straży i Policji. Porozumienia te przyjmują formę porozumień administracyjnych, czyli aktów regulujących stosunki między tymi dwoma organami administracji.

Współpraca Policji i straży zgodnie z ustawą o strażach gminnych polega w szczególności na:

- 1) stałą wymianę informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia, spokoju i porządku publicznego,
- 2) zorganizowaniu systemu łączności Policji i straży, uwzględniającego lokalne potrzeby i możliwości oraz zapewniającego utrzymanie stałej łączności między jednostkami Policji i straży,
- 3) koordynowaniu rozmieszczenia służb policyjnych i straży, z uwzględnieniem zagrożeń występujących na danym terenie,
- 4) wspólnym prowadzeniu działań porządkowych w celu zapewnienia spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, a także w innych miejscach publicznych,
- 5) organizowaniu wspólnych szkoleń oraz ćwiczeń policjantów i strażników gminnych/miejskich,

¹ Art. 11 *Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych* (Dz.U. z 2013 poz. 1383, tj. z późn. zm.).

- 6) wymianie informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

Formy współpracy straży z Policją określa obecnie *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy*². Polega ona na:

- 1) okresowych spotkaniach komendantów lub osób przez nich wyznaczonych, w celu dokonywania ocen zagrożenia bezpieczeństwa ludzi oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego, a także wytyczania wspólnych zadań;
- 2) wzajemnych, bieżących konsultacjach w zakresie wykonywanych zadań;
- 3) organizowaniu odpraw w przypadku konieczności podjęcia wspólnych zadań straży i Policji;
- 4) wyznaczeniu strażników gminnych (miejskich) i policjantów do utrzymywania bieżących kontaktów.

Spotkania powinny odbywać się nie rzadziej niż raz na kwartał.

Poprzez użycie w § 2 ust. 1 przywołanego rozporządzenia zwrotu *w szczególności poprzez*, czyli wskazania, iż katalog ten nie jest zamknięty, dopuszczalne są również inne formy współdziałania – najbardziej popularną i najczęściej praktykowaną z form są wspólne patrole. Taki zakres współdziałania ma bezpośredni wpływ na poczucie bezpieczeństwa obywateli poprzez zwiększoną liczbę patroli na danym terenie i dysponowanie siłami i środkami obu formacji. Wspólne patrole mają na celu współdziałanie obu formacji bez szkody dla zadań i uprawnień którejs z nich.

W art. 9 ust 1 i 2³ Ustawy o strażach gminnych mowa jest również o nadzorze nad strażami gminnymi/miejskimi, który to nadzór sprawuje wojewoda

² Dz.U. z 2009 r., nr 220, poz. 1732.

³ Art. 9

1. Nadzór nad działalnością straży sprawuje wójt, burmistrz (prezydent miasta).
2. Nadzór nad działalnością straży w zakresie: 1) wykonywania uprawnień, o których mowa w art. 12; 2) użycia broni palnej bojowej oraz środków przymusu bezpośredniego; 3) ewidencji, o której mowa w art. 9a ust. 1 – sprawuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji działającego w jego imieniu.
3. Wojewoda sprawuje nadzór przez: 1) okresowe lub doraźne kontrole, obejmujące całość lub część spraw poddanych nadzorowi, 2) wydawanie zaleceń pokontrolnych oraz kontrolę prawidłowości i terminowości ich realizacji, 3) podejmowanie innych czynności zmierzających do usunięcia stwierdzonych uchybień i zapobieżenia ich powstawaniu.

przy pomocy komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji działającego w jego imieniu. Nadzór ten polega na sprawowaniu go nad działalnością straży w zakresie: wykonywania uprawnień, o których mowa w art. 12⁴; użycia broni palnej bojowej oraz środków przymusu bezpośredniego; ewidencji, o której mowa w art. 9a ust. 1⁵. Tryb sprawowania nadzoru przez wojewodę nad działalnością straży gminnej/miejskiej został określony w *Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2009 roku w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich)* (Dz.U. z 2009 r. nr 220, poz. 1733, z późn. zm.). Jednak do sprawowania kontroli straży

⁴ Art. 12.1. Strażnik, wykonując zadania, o których mowa w art. 10 i 11, ma prawo do: 1) udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego; 2) legitymowania osób w uzasadnionych przypadkach w celu ustalenia ich tożsamości; 3) ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji; 3a) dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości podręcznych bagaży osoby: a) w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary, b) w związku z wykonywaniem czynności określonych w ust. 1 pkt 3, c) w związku z wykonywaniem czynności określonych w art. 11 pkt 7, jeśli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że osoba, wobec której czynności te są podejmowane, posiada przy sobie niebezpieczne przedmioty dla życia lub zdrowia ludzkiego; 4) nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia; 5) dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu; oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych – w trybie i zakresie określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia; 6) usuwania pojazdów i ich unieruchamiania przez blokowanie kół w przypadkach, zakresie i trybie określonych w przepisach o ruchu drogowym; 7) wydawania poleceń, 8) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych; 9) zwracania się, w nagłych przypadkach, o pomoc do jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych, jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy na zasadach określonych w ustawie o Policji; 10) (uchylony).

1a. Straż w toku wykonywania czynności, o których mowa w ust. 1 i art. 11 ust. 2, ma obowiązek respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka. Czynności te powinny być wykonywane w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, wobec której zostają podjęte.

1b. Z czynności, o których mowa w ust. 1, na wniosek osoby kontrolowanej, sporządza się protokół.

⁵ Art. 9a. 1. Straż prowadzi ewidencję: 1) etatów; 2) wyposażenia, w tym środków przymusu bezpośredniego, broni palnej, urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego, środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, pojazdów; 3) wyników działań straży.

prowadzonych przez Policję w imieniu wojewody powinny być stosowane tylko przepisy ustawy o strażach oraz wspomnianego rozporządzenia w sprawie trybu sprawowania nadzoru, nieprawidłowe jest zatem – co, niestety, często ma miejsce – rozszerzanie przez wojewodę zakresu kontroli i zlecanie Policji wykonywania czynności określonych w rozporządzeniu w sprawie kontroli prowadzonej przez wojewodę⁶.

Kolejna nieprawidłowość występująca przy sprawowaniu nadzoru wojewody przy pomocy komendantów to inicjowanie kontroli Policji w zakresie sposobu przechowywania przez strażę gminne/miejskie broni palnej w myśl przepisów o broni i amunicji. Żadna z ustaw – o strażach gminnych, o broni i amunicji, jak również o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, nie upoważnia wojewody do zlecania Policji dokonywania kontroli w strażach gminnych/miejskich w zakresie przestrzegania obowiązków wynikających z przepisów o broni i amunicji, w tym warunków przechowywania broni. Ewidencja wyposażenia, o której mowa w art. 9a ust. 1 pkt 2 ustawy o strażach gminnych (środków przymusu bezpośredniego, broni palnej, urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego, środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, pojazdów) nie może być utożsamiana z książką uzbrojenia oraz z książką wydania – przyjęcia broni i amunicji. Ponieważ książki te nie stanowią wspomnianej ewidencji uzbrojenia, wojewoda, przy pomocy komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji działającego w jego imieniu nie sprawuje nadzoru nad działalnością straży w omawianym zakresie.

Oznacza to, że właściwy organ Policji jest uprawniony do samodzielnego, bez udziału wojewody, przeprowadzenia czynności kontrolnych w straży gminnej/miejskiej w zakresie wykonywania przez tę formację obowiązków wynikających z przepisów ustawy o broni i amunicji⁷. W kwestii nadzoru sprawowanego nad działalnością straży gminnych/miejskich nieuregulowany został nadzór nad prowadzeniem czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia – mianowicie rozpoznawania zażaleń na niewniesienie wniosku o ukaranie

⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie kontroli prowadzonej przez wojewodę (Dz.U. z 2009 r. nr 106, poz. 884).

⁷ Pismo Dyrektora Departamentu Analiz i Nadzoru z dnia 6 grudnia 2011 r. DAiN-II-026-160/11.

do sądu – które to zażalenie jest na podstawie art. 56a *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia* (dalej: k.p.w.) prawem osoby zawiadamiającej o wykroczeniu. Jak wspomniano na początku, to właśnie wykroczenia – czyli czyny drobne, w głównej mierze wpływają na poczucie bezpieczeństwa obywateli. Potrzebne są więc zmiany legislacyjne, które wskażą jednoznacznie, kto jest organem nadrzędnym we wspomnianym zakresie nad strażą gminną/miejską. Na dzień dzisiejszy funkcjonują dwie sprzeczne opinie – jedna stanowiąca, że przyjęć należy, iż pomimo braku wyraźnego uregulowania w tym zakresie organem nadrzędnym w stosunku do komendanta straży gminnej/miejskiej w rozumieniu art. 56a k.p.w. jest wojewoda wykonujący tę kompetencję przy pomocy komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji działającego w jego imieniu, a więc zażalenia takie powinien rozpatrywać właściwy terytorialnie komendant wojewódzki (stołeczny) Policji. Druga opinia stanowi, iż wobec jednoznacznego określenia przez art. 17 pkt 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego*, organu wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu terytorialnego, nie ma przeszkód, aby za organ nadrzędny w rozumieniu art. 56a k.p.w. w sprawach prowadzonych przez organy samorządu terytorialnego uznać samorządowe kolegia odwoławcze.

Straż gminna/miejska w naszym kraju zmieniała się przez szereg lat i dostosowywała do panujących warunków. Bardzo często wykazywane jest, że uprawnienia straży są zbyt duże i często pokrywają się z kompetencjami Policji. Często też zarzuca się straży chęć zarobku, chociażby z fotoradarów, a tym samym zasilania budżetu samorządu terytorialnego. Pomimo pewnych kontrowersji oba podmioty wielokrotnie podejmują współpracę, w ramach działań prewencyjnych czy przedsięwzięć mających na celu zwalczanie wykroczeń i przestępstw na terenie danej gminy. Podkreślić należy zdecydowaną rolę komendantów straży gminnych/miejskich i Policji w kształtowaniu prawidłowej współpracy. Rola ta przypada właśnie komendantom, ponieważ brak jest podstaw prawnych do centralnego i jednoznacznego oraz szczegółowego określenia zakresu współdziałania straży i Policji.

Bibliografia

- Gubiński A., *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1989, s. 257.
- Kotowski W., *Straże gminne, Komentarz praktyczny*, Warszawa 2004, s. 128.
- Kurzępa B., Kurzępa-Czopek E., *Ustawa o strażach gminnych z komentarzem*, Toruń 2011, s. 45.
- Litwa W., *Współdziałanie w walce lądowej*, Toruń 2000, s. 90.
- Mickiewicz P., *Miejsce i zadania Straży Miejskiej w systemie bezpieczeństwa publicznego*, „Wiedza Obronna” 2010, nr 3/234, s. 118.
- Nowicka I., *Odpowiedzialność prawna funkcjonariusza Policji jako funkcjonariusza publicznego*, rozdz. VII, [w:] B. Wiśniewski, Z. Piątek, (red.), *Współczesny wymiar funkcjonowania Policji*, Warszawa 2009, s. 157.
- Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] J. Fiebig, M. Róg, A. Tyburska, (red.), *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego – rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu*, Szczepiń 2002, s. 39.
- Słowiński M., *Podstawy prawne procesu uszczelnienia granic*, [w:] B. Góralczyk (red.), *Polska Policja na drodze do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 158.
- Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.
- Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009, s. 41.
- Widacki J., *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, cz. I: *Reforma Policji*, Warszawa–Kraków 1998.
- Wróbel J., Chechelski A., *Współdziałanie Policji z wybranymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny*, Katowice 2010, s. 5.
- Wróbel J., Chechelski A., *Współdziałanie Policji z wybranymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny*, Katowice 2010, s. 9.
- Żmigrodzki M., Szmulik B., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Lublin 2003, s. 496.

Podważenie autorytetu funkcjonariusza publicznego
– zagrożeniem dla prawidłowego funkcjonowania
służb odpowiedzialnych
za bezpieczeństwo i porządek publiczny

The Undermining of the Authority of Public Official
– a Threat to the Proper Functioning of the Departments
Responsible for Public Order and Safety

Abstrakt

W referacie przedstawiono problem autorytetu funkcjonariusza publicznego oraz autorytetu instytucji publicznych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Zamach na dobre imię funkcjonariusza publicznego może prowadzić do niepotrzebnego i krzywdzącego postępowania służbowego, dyscyplinarnego, a nawet postępowania karnego. Wynikiem fałszywych pomówień i oskarżeń funkcjonariuszy publicznych jest również podważenie autorytetu służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, niezbędnego do prawidłowego wykonywania swoich ustawowych zadań. Istotnym skutkiem zamachów na dobre imię i autorytet służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny jest także osłabienie zaufania obywateli do tychże służb, w stosunku do których kierowane są przecież władcze uprawnienia funkcjonariuszy publicznych. W referacie poruszony został także problem prawa do krytyki prasowej (art. 41 ustawy Prawo prasowe) oraz kwestia działania w ramach kontratypu dozwolonej krytyki (art. 213 Kodeksu karnego).

Słowa kluczowe: funkcjonariusz publiczny, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, autorytet, fałszywe oskarżenie.

Abstract

The paper presents the problem of a public authority and the authority of public institutions responsible for security and public order. The attack on the good name of a public official may lead to unnecessary and unfair conduct official, disciplinary or even criminal proceedings. The result of false accusations and prosecutions of public officials is also under-

mine the authority of the departments responsible for security and public order, which is necessary for the proper performance of owl statutory tasks. An important consequence of the attacks on the reputation and authority of the departments responsible for public order and safety is also weaken citizens' trust in these services, in relation to which they are directed, after domineering powers of public officials. The paper is moved is also the problem of the right to criticize the press (Article 41 of the Press Act) and the issue of action under an exclusion acceptable criticism (Article 213 of the Criminal Code).

Keywords: public official, public safety, public order, authority, false accusation.

Wstęp

Bezpieczeństwo państwa i jego obywateli jest jedną z tych wartości, które w państwach demokratycznych powinno podlegać szczególnej ochronie. Podstawowymi czynnikami decydującymi o jego stanie jest sprawne funkcjonowanie służb porządku publicznego, organów ścigania, skutecznie działający wymiar sprawiedliwości, a także zdolność do efektywnego prognozowania zagrożeń przestępczością i innymi zjawiskami patologicznymi (Wiśniewski, 2007, s. 77). Organizatorzy VII Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Bezpieczeństwo a rozwój gospodarczy i jakość życia w świetle zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych” podkreślili rangę współpracy służb, zaznaczając, iż wewnętrzne i zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państw Unii Europejskiej oraz zapewnienie bezpieczeństwa dla jednostki wymagają podejmowania skutecznych działań i współpracy instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. W zapobieganiu, ujawnianiu i zwalczaniu przestępczości na arenie międzynarodowej ogromne znaczenie ma odpowiednie skoordynowanie i współpraca służb policyjnych i wywiadowczych państw Unii Europejskiej oraz całego świata.

Punktem wyjścia dla rozważań podjętych w referacie jest pytanie: czy możliwa jest prawidłowa realizacja zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego bez autorytetu służb odpowiedzialnych za ich realizację? W związku z tym nasuwa się również problem rodzaju i źródeł zachowań, w wyniku których dochodzi do podważenia tegoż autorytetu.

Nie budzi wątpliwości stwierdzenie, że Policja, która ma autorytet, znacznie lepiej wykonuje swoje zadania i może w większym stopniu liczyć na współpracę i pomoc obywateli w wykonywaniu codziennych, trudnych zadań na wszystkich płaszczyznach służby, a przede wszystkim na polu zwalczania przestępczości

(Działoszyński, 2013, s. 7). Dotyczy to również pozostałych instytucji odpowiedzialnych za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa w państwie.

Badania autorytetu w Policji dotyczą kilku obszarów. Wymienia się tu: autorytet Policji jako służby publicznej, autorytet przełożonego (szefa), autorytet policjanta jako pracownika pierwszego kontaktu. Należy zauważyć, że między autorytetem instytucji a autorytetem personalnym zachodzi sprzężenie zwrotne. Autorytet instytucji pozaosobowy wspiera się na autorytetach personalnych – tworzą go wszyscy pracownicy instytucji. Z jednej strony bowiem na autorytet instytucji składa się cząstkowy, osobisty autorytet jej personelu, a z drugiej – instytucja powszechnie szanowana, o uznanym autorytecie, przydaje go swoim członkom. Autorytet funkcjonariusza pierwszego kontaktu traktowany jest zarówno jako element porządku społecznego, element prawomocności systemu, jak również jako autorytet przejawiający się kompetencjami zawodowymi i komunikacyjnymi (Stawnicka, 2013, s. 180).

Miarą posiadania autorytetu przez Policję jest jej ocena w oczach społeczeństwa, któremu służy. Ona jest najważniejsza, istotniejsza od wykresów osiągniętych mierników, progów satysfakcji, wzrostu wykrywalności, które to kryteria mogą jedynie wyznaczać kierunki działania Policji. Jak słusznie podkreślił Tadeusz Budzik¹, ludzie oceniający pracę Policji najczęściej nie znają nazwisk komendantów wojewódzkich, miejskich czy powiatowych. Znają natomiast nazwisko funkcjonariusza, który podjął w ich sprawie interwencję, udzielił pomocy, zainteresował się ich sprawą. Każdy policjant buduje autorytet Policji, każdy jest równie ważnym rzecznikiem Policji w jednostce, w której służy (Budzik, 2013, s. 36).

Jakie więc czynniki wpływają na osłabienie autorytetu instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo? Niewątpliwie są to potwierdzone prawomocnym wyrokiem sądu zachowania funkcjonariuszy tychże instytucji realizujące znamiona przestępstw, wykroczeń i przewinień dyscyplinarnych. Zachwianie autorytetu Policji i innych służb bezsprzecznie następuje także w wyniku fałszywych oskarżeń i pomówień funkcjonariuszy tych instytucji.

Podejmując próbę udzielenia odpowiedzi na te pytania, w pierwszej kolejności należy odnieść się do regulacji prawnych określających granice wolności

¹ Komendant Główny Policji w okresie od 13 sierpnia 2007 roku do 6 marca 2008 roku.

słowa i krytyki kierowanej pod adresem funkcjonariuszy publicznych, a przede wszystkim do Konstytucji RP², Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności³, kodeksu karnego⁴ oraz ustawy – Prawo prasowe⁵.

Niewątpliwie ogromne znaczenie dla społecznych ocen działania instytucji państwowych mają prasa i inne środki masowego przekazu. Publikacje prasowe niejednokrotnie wzbudzają wielkie zainteresowanie społeczne, często ujawniają niedociągnięcia organów władzy publicznej i sprawują funkcję kontrolną. Działając w celu ochrony interesu społecznego, ujawniają nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji. Oczywiście wolność słowa, wolność publicznego wyrażania swoich opinii i poglądów traktowana jest jako jedna z podstaw wolności człowieka. Jednak należy zwrócić uwagę na drugą stronę takich sytuacji. Jak zauważa Krystyna Święcka – zaatakowana przez media jednostka praktycznie nie ma równych szans obrony. Nie ma mowy, nawet w przybliżeniu, na „równe szanse” między mediami a indywidualną osobą. Człowiek żyjący w danym społeczeństwie jest zdany na ochronę państwa przede wszystkim przed nadużyciami ze strony instytucji i organów władzy, ale i środków masowego przekazu (Święcka, 2010, s. 21).

Zasadę swobody wypowiedzi zawiera art. 54 Konstytucji RP, który to każdemu zapewnia wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Wolność wypowiedzi nie jest jednak absolutna. Doznaje ona ograniczeń ze względu na inne dobra chronione prawem, a przede wszystkim dobra osobiste. Ustawa zasadnicza w art. 47 zapewnia każdemu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Konstytucja RP w art. 61 określa również prawo do informacji. Przepis ten stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób

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

³ Sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. Tekst Europejskiej Konwencji został opublikowany w Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, Dz.U. z 7 lutego 1984 r., nr 5, poz. 24 ze zm.

pełniących funkcje publiczne⁶. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Natomiast tryb udzielania informacji określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu – ich regulaminy. Tak sformułowane konstytucyjne prawo do informacji nie wyklucza możliwości ingerencji w sferę życia prywatnego osób pełniących funkcje publiczne.

Odnosząc się do tego problemu, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że *ratio legis* regulacji zawartej w art. 61 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483), a także w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) wynika z zasady udziału obywateli w życiu publicznym i sprawowania

⁶ Zgodnie z art. 115 § 19 k.k. osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową. Funkcjonariuszem publicznym jest zaś: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, poseł, senator, radny, poseł do Parlamentu Europejskiego, sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadzrędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, osoba pełniąca czynną służbę wojskową, pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe (art. 115 § 13 k.k.).

społecznej kontroli. W celu zaś realizacji tej zasady obywatel ma prawo uzyskania wiedzy o sprawach publicznych. Prawo do uzyskania takiej wiedzy w postaci prawa dostępu do informacji nie obejmuje nośników tej informacji, tj. form, w jakich ta informacja występuje, np. dokumentów. Dokumenty są przy tym zasadniczymi nośnikami informacji, wobec tego prawo wglądu do dokumentu oznacza prawo do dysponowania czy zapoznania się z jego treścią, a nie prawo do dysponowania samym dokumentem. Wniosek zainteresowanego powoduje po stronie dysponenta informacji obowiązek jej udostępnienia wtedy, gdy informacja ta nie została wcześniej udostępniona i nie funkcjonuje w obiegu publicznym, co nie pozwala zainteresowanemu zapoznać się z jej treścią inaczej niż wskutek złożenia wniosku do odpowiedniego organu o udzielenie informacji⁷.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ustanawiają granice i przesłanki dopuszczalnych ograniczeń wolności wyrażania opinii, obejmujące – zgodnie z art. 10 ust. 1 konwencji – wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Przesłanki te zostały skonstruowane podobnie do tych, które formułuje art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W myśl art. 10 ust. 2 Konwencji korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego, ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej.

Zadania prasy określone zostały przepisem art. 1 ustawy Prawo prasowe. Na jego podstawie prasa, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. W literaturze krytykę prasową definiuje się jako publiczną ocenę, opartą na kon-

⁷ Wyrok NSA w Warszawie z 31 maja 2004 r., OSK 205/04, Lex, nr 158987.

frontacji jakiegoś stanu rzeczywistego z przyjętymi założeniami. Zadaniem krytyki jest wzbogacenie wiedzy i świadomości, a nie – wymierzanie sprawiedliwości – aczkolwiek opinie krytyczne mają charakter wartościujący i osądający (Sobczak, 2008, s. 275–276).

Granice krytyki prasowej precyzuje art. 41 ustawy – Prawo prasowe, zgodnie z którym publikowanie zgodnych z prawdą i rzetelnych sprawozdań z jawnych posiedzeń Sejmu i rad narodowych oraz ich organów, a także publikowanie rzetelnych, zgodnych z zasadami współżycia społecznego ujemnych ocen dzieł naukowych lub artystycznych albo innej działalności twórczej, zawodowej lub publicznej służy realizacji zadań określonych w art. 1 i pozostaje pod ochroną prawa. Przepis ten stosuje się odpowiednio do satyry i karykatury. Sąd Najwyższy, podkreślając znaczenie formy krytyki, uznał, że przedstawienie ujemnej opinii w sposób złośliwy, tendencyjny, w niedopuszczalnej formie wykracza poza granice ochrony określonej przez przepis art. 41 ustawy Prawo prasowe, stanowiąc czyn zabroniony. Dziennikarz, który ma prawo do negatywnej oceny każdej działalności, nie jest zwolniony z obowiązku zachowania odpowiedniej formy krytyki. Naruszenie tej formy rodzi odpowiedzialność zarówno karną, jak i cywilną, nawet jeżeli z merytorycznego punktu widzenia dziennikarz miał rację⁸. Przypomnienia wymaga również kwestia ochrony dóbr osobistych. Poza obowiązkiem rzetelności i staranności przy zbieraniu i wykorzystywaniu informacji, dziennikarz zobowiązany jest również do podjęcia wszelkiej staranności, aby jego materiał prasowy nie naruszał dóbr osobistych. Dozwolona krytyka – zdaniem apelacji wrocławskiej – nie jest naganna i wyłącza bezprawność naruszenia dobra osobistego. Bezprawne są natomiast ekscesy krytyki. Nie można bowiem przypisać tych przymiotów, które zgodnie z art. 41 ustawy Prawo prasowe charakteryzują krytykę medialną, zwłaszcza rzetelności czy zgodności z zasadami współżycia społecznego, przypadkom jednostronnego przejawiania w zakresie treści i formy, czy stosowania nieuprawnionych uogólnień⁹. Na uwagę w tej kwestii zasługuje wyrok Sądu Najwyższego z 4 marca 2010 r., w którym to sąd wskazał, że przepis

⁸ Postanowienie SN z 1 lipca 2009 r., III KK 52/09, OSNKW 2010, nr 1, poz. 2.

⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 26 września 2006 r., I Aca 893/06, OSAW 2007, nr 3, s. 6.

art. 41 ustawy Prawo prasowe nie może być odczytywany jako umniejszenie obowiązku staranności dziennikarza w zbieraniu i wykorzystywaniu materiału bądź złagodzenie wymagań w prawdziwym przedstawianiu faktów ani też jako dozwoleństwo na naruszanie dóbr osobistych, lecz jedynie jako wytyczenie granic swobody formułowania ujemnych ocen¹⁰. W innym wyroku apelacja lubelska – odnosząc się do przekazywanych przez prasę informacji o poglądach prezentowanych przez liderów politycznych – zauważyła, iż nie należy utożsamiać stwierdzenia danych okoliczności, do czego niezbędne są wiadomości specjalne, którymi dysponują biegli, z prawnokarną oceną określonego zachowania sprawcy i ewentualnie jego skutków. To ostatnie jest bowiem domeną organu procesowego (sądu, prokuratora) rozpoznającego merytorycznie sprawę. Nie zachodzi prosta zależność pomiędzy stwierdzeniem, że dane słowo lub sformułowanie jest obraźliwe, a ustaleniem, że jego autor wypełnił swoim zachowaniem znamię przestępstwa znieważenia – czy to z art. 135 § 2 k.k. (znieważenie Prezydenta RP), czy też z art. 257 k.k. (znieważenie grupy ludności albo osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości). Od dziennikarzy – zwłaszcza w świetle regulacji Prawa prasowego – powinno się oczekiwać, że będą kształtować i cywilizować model debaty publicznej, a nie obniżać, dostosowując go do poziomu „stosunkowo prostych ludzi, bez aspiracji politycznych”. I nawet jeżeli czasopismo jest adresowane do mało wymagających czytelników, to w żadnej mierze nie oznacza to, by dopuszczalnym było łamanie – pod pretekstem swobody wypowiedzi i prawa społeczeństwa do informacji – standardów wypowiedzi prasowej i krytyki. Posługiwanie się inwektywami nie ma bowiem nic wspólnego z rzetelną informacją o poglądach prezentowanych przez liderów politycznych, o funkcjonowaniu instytucji państwa czy też o innych kwestiach budzących społeczne zainteresowanie oraz z ich oceną przedstawioną na łamach prasy, która – nawet negatywna – jest jak najbardziej społecznie pożądana, oczywiście, o ile przybiera ona formę krytyki *ad rem*. Dla oceny, czy określone zachowanie stanowi zniewagę, istotne znaczenie ma obiektywna ocena tego zachowania, rozważenie jego społecznego odbioru przez pryzmat generalnie akceptowanych norm obyczajowych. Uznać

¹⁰ Wyrok SN z 4 marca 2010 r., I CSK 291/09, Lex nr 578130.

zatem trzeba, że zniewagę mogą stanowić jedynie takie zachowania, które są powszechnie uznane za obelżywe¹¹.

Warto przytoczyć również wypowiedzi Sądu Najwyższego i Sądu Apelacyjnego w Gdańsku, które odniosły się do problemu motywów i celów osoby rozpowszechniającej ocenę czy opinię. Sąd Najwyższy podkreślił, że warunkiem zgodności z prawem publikowania przez prasę ujemnych ocen i opinii krytycznych jest rzetelność takiego działania i jego zgodność z zasadami współżycia społecznego (art. 41 ustawy – Prawo prasowe). Z tego punktu widzenia znaczenie mają motywy, którymi kierowała się osoba rozpowszechniająca ocenę czy opinię. Potrzebne jest ustalenie, czy celem jej działania było dokuczenie osobie, której dotyczą wyrażone sądy, jej poniżenie bądź podważenie jej dobrej opinii, którą się cieszy, czy też celem tym była obrona uzasadnionego interesu społecznego. Wymaga to zdefiniowania tego interesu i ustalenia, czy i w czym przejawia się – ze względu na treść wypowiedzi – potrzeba jej opublikowania dla ochrony tego interesu. Dla rzetelności wypowiedzi ma zaś znaczenie, czy uwzględnia ona wszystkie okoliczności, które przy zachowaniu szczególnej staranności przy zbieraniu i wykorzystaniu materiałów prasowych dziennikarz powinien wziąć pod uwagę (art. 12 ust. 1 ustawy – Prawo prasowe)¹². Istotnym czynnikiem – zdaniem apelacji gdańskiej – mającym wpływ na ocenę bezprawności publikacji prasowej w przypadku wypowiedzi naruszających dobra osobiste innej osoby jest cel publikacji, a mianowicie, czy zmierza ona do ochrony określonych i ważnych wartości w społeczeństwie demokratycznym, czy też do poniżenia krytykowanej osoby. Jeżeli osoba publiczna w sprawach budzących zainteresowanie publiczne sama używa sformułowań ostrych, brutalnych, obraźliwych czy naruszających dobre imię innych osób, nie może liczyć na uznanie, że w stosunku do niej naruszono granice wolności wypowiedzi, określonej przepisem art. 10 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w przypadku wyrażenia ostrych ocen polemicznych adekwatnych do wypowiedzi krytykowanej osoby publicznej. W takim wypadku nie są wyłączone spod ochrony prawnej nawet oceny obraźliwe i prowokujące. (...) Z przepisu art. 41 Prawa prasowego wynika zasada, że nie można środków wyrazu użytych w wypowiedzi prasowej analizować dosłownie w ode-

¹¹ Wyrok SA w Lublinie 6 czerwca 2011 r., II AKa 91/11, Lex, nr 895936.

¹² Wyrok SN z 26 sierpnia 2009 r., I CSK 528/08, Lex, nr 121189.

rwaniu od formy wypowiedzi, o ile są to formy prawnie akceptowane. Nie można wykluczyć co do zasady, z uwagi na jej cechy (ostrość, gwałtowność wypowiedzi oraz wykorzystywanie „broni zapożyczonej” od krytykowanej osoby), posłużenia się w debacie publicznej formą wypowiedzi w postaci filipiki jako odpowiednim środkiem wyrazu własnej opinii. Za dopuszczalną należy uznać tę formę wypowiedzi w sytuacji, gdy dotyczy długotrwałej działalności osoby publicznej zagrażającej bądź naruszającej podstawowe wartości dla demokratycznego społeczeństwa w sytuacji biernej postawy wobec tej działalności: instytucji publicznych mających strzec tych wartości oraz opinii publicznej¹³.

Przepis art. 41 ustawy Prawo prasowe może jednak budzić kontrowersje. Zdaniem Marka Mozgawy pozostaje on w sprzeczności z rozwiązaniem przyjętym w art. 213 § 2 k.k. Stosownie do tego przepisu, aby nastąpiło wyłączenie bezprawności zniesławienia, konieczne jest to, aby osoba publicznie podnosząca lub rozgłaszająca prawdziwy zarzut działała w obronie społecznie uzasadnionego interesu. Konstrukcja przepisu art. 41 ustawy Prawo prasowe, wskazuje wyjątkowo niskie wymagania dla krytycznych ocen. Ustawodawca nie zaznacza bowiem warunku prawdziwości zarzutu, nie odnosi się również do przyczyn podjęcia krytyki. Autor ten podnosi, że taka regulacja, stwarzająca nadmiernie szerokie podstawy wyłączające odpowiedzialność, jest trudna do przyjęcia, bowiem praktycznie niemal każda krytyka dziennikarska może zmieścić się w ramach zakreślonych przepisem art. 41 ustawy Prawo prasowe (Mozgawa, 2008, s.19).

Na gruncie prawa karnego ochrona przed fałszywymi pomówieniami i oskarżeniami została zagwarantowana przepisami art. 212 § 1 i 2 k.k. oraz art. 234 k.k. Warto zauważyć, że występki fałszywego oskarżenia o popełnienie przestępstwa, w tym przestępstwa skarbowego, wykroczenia, wykroczenia skarbowego lub przewinienia dyscyplinarnego jest jednym z przestępstw z rozdziału Kodeksu karnego pt. „Przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości”. Głównym przedmiotem ochrony tego typu czynu zabronionego jest prawidłowe i niezakłócone funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, ubocznym (czy też dodatkowym) przedmiotem ochrony jest zaś dobre imię osoby, która przed organem powołanym do ścigania lub orzekania w sprawach o przestępstwa, w tym przestępstwa skarbowe, wykroczenia, wykroczenia skarbowe lub przewinienia

¹³ Wyrok SA w Gdańsku z 25 kwietnia 2006 r., I Aca 1877/05, POSAG 2008, nr 1, s. 6–46.

dyscyplinarnego została fałszywie oskarżona. W przypadku ściganego z oskarżenia prywatnego występkę zniesławienia głównym przedmiotem ochrony jest tzw. zewnętrzna część człowieka, czyli wartość, jaką dana osoba posiada w pojęciu innych ludzi (znaczenie społeczne człowieka) (Mozgawa, 2010, s. 501). Ustawodawca w art. 212 § 1 k.k. – zabrania pod groźbą kary grzywny alternatywnie z karą ograniczenia wolności – pomawiania innej osoby, grupy osób, instytucji, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej o takie postępowanie lub właściwości, które mogą poniżyć je w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności. W § 2 tegoż przepisu – pod groźbą kary grzywny alternatywnie z karami ograniczenia wolności i pozbawienia wolności do roku – zabrania pomawiania za pomocą środków masowego komunikowania. Wspomnianym zaś przepisem art. 213 § 1 i 2 k.k. – zwalnia z odpowiedzialności karnej z pomówienie, wskazując w § 1, że nie ma przestępstwa określonego w art. 212 § 1, jeżeli zarzut uczyniony niepublicznie jest prawdziwy. Paragraf 2 tego przepisu stanowi natomiast, że nie popełnia przestępstwa określonego w art. 212 § 1 lub 2, kto publicznie podnosi lub rozgłasza prawdziwy zarzut:

- 1) dotyczący postępowania osoby pełniącej funkcję publiczną lub
- 2) służący obronie społecznie uzasadnionego interesu.

Zgodnie z treścią § 2 publicznie postawiony prawdziwy zarzut ma służyć ochronie społecznie uzasadnionego interesu. Kryterium obrony społecznie uzasadnionego interesu należy rozumieć w sposób zobiektywizowany. Nie chodzi tu jedynie o subiektywne przekonanie sprawcy, że stawiane przez niego zarzuty służą obronie społecznie uzasadnionego interesu. Musi być obiektywnie stwierdzone, że podniesiony lub rozgłoszony przez sprawcę przestępstwa zniesławienia zarzut rzeczywiście służył obronie takiego interesu (Gardocki, 1999, s.12). Jednakże – jak podkreślił Sąd Najwyższy – społecznie uzasadniony interes nie może być rozumiany w sposób abstrakcyjny, jest bowiem pojęciem konkretnym i musi wynikać z konkretnej sytuacji, wymagającej obrony tego interesu nawet z naruszeniem dobrego imienia osoby, grupy osób lub instytucji. Nie każde działanie jest działaniem w obronie społecznie uzasadnionego interesu, lecz tylko takie, które faktycznie temu służy¹⁴.

¹⁴ Wyrok SN z 25 września 1973 r., V KRN 358/73, OSNKW 1974, z. 2, poz. 27.

Znamieniem kontratypu dozwolonej krytyki jest również działanie zniesławiające dotyczące postępowania osoby pełniącej funkcję publiczną. Lech Gardocki stwierdził, że osoba pełniąca funkcję publiczną musi mieć „twardszą skórę”, gdyż z jednej strony świadomie „wystawia się” niejednokrotnie na zbyt wnikliwą ocenę swojego postępowania zarówno przez społeczeństwo, jak i przez środki masowego komunikowania, z drugiej – musi wykazać się większą tolerancją niż zwykły obywatel dla opinii czy różnych wypowiedzi kierowanych pod jego adresem (Gardocki, 1999, s.12). Jednak, jak stwierdził Sąd Najwyższy, prawo do krytyki przysługujące dziennikarzowi, nie może przeradzać się w formułowanie inwektyw i pomówień pod adresem funkcjonariuszy państwa. Mimo tego, że działalność każdego organu państwa może być oceniana przez dziennikarzy, a opinia publiczna ma prawo być informowana o ewentualnych nieprawidłowościach, to wspomniane wyżej sytuacje nie stanowią podstawy zwolnienia dziennikarza od tego, aby jego wypowiedzi miały charakter bezstronny, szczególnie wtedy, gdy dotyczą faktów¹⁵. Odmienne zdanie wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z 2003 roku, w którym to zaakcentował, że za bezprawne nie może być uznane opublikowanie materiału prasowego naruszającego dobra osobiste, gdy okaże się, że zawiera on informacje nieprawdziwe, jeżeli dziennikarz, działając w obronie społecznie uzasadnionego interesu, zachował szczególną staranność i rzetelność przy zbieraniu i wykorzystaniu materiału. Bezprawnym bowiem nie jest działanie wypełniające obowiązki nałożone przez ustawę. Działanie dziennikarza, które nie jest bezprawne, nie może powodować jego odpowiedzialności za naruszenie dóbr osobistych¹⁶.

W tym miejscu warto powtórzyć za Witoldem Kuleszą argumenty przeciwko propozycjom usunięcia z Kodeksu karnego typu kwalifikowanego zniesławienia, popełnianego z użyciem środków masowego komunikowania (Kulesza, 2014). Autor ten podkreślił, że zniesławiająca informacja prasowa przyjmowana jest przez jej odbiorców z domniemaniem prawdziwości zawartej w niej treści. Pierwsza informacja o konkretnym człowieku podana przez prasę, radio lub telewizję – i oczywiście w wielu przypadkach przez Internet – wytwarza u odbiorców określoną wobec tego człowieka postawę, która ma decydujące

¹⁵ Postanowienie SN z 10 grudnia 2003 r., V KK 195/03, OSNKW 2004, nr 3, poz. 25.

¹⁶ Wyrok SN z 14 maja 2003 r., I CKN 463/01, OSP 2004, nr 4, poz. 22.

znaczenie dla późniejszej selekcji kolejnych informacji. Wynikiem tej selekcji jest akceptujące przyjęcie przez odbiorcę tylko tych informacji, które potwierdzają wcześniej już wyrobiony pogląd o osobie i przypisanych jej uczynkach, przy równoczesnej skłonności do odrzucania informacji wymagających zmiany ukształtowanej postawy. Prawdopodobnie tą uważa się od dawna w psychologii społecznej za jedno z najbardziej trwałych i rzetelnych odkryć w dziedzinie masowej komunikacji (Newcomb, Turner, Converse, 1970, s. 98). Tak opisany sposób przyjmowania przez odbiorców zniesławiających informacji przekazywanych za pomocą mediów powoduje, że późniejsze sprostowania pierwszych enuncjacji odbierane są jako mniej wiarygodne, a niekiedy jako wynik działań mających uchronić osoby podejrzewane o haniebne czyny przed odpowiedzialnością za nie, oczekiwaną przez opinię publiczną¹⁷. Dlatego też krzywdą wyrządzona człowiekowi zniesławionemu w publikacji prasowej, radiowej lub telewizyjnej jest z reguły bardzo trudna do naprawienia, a w pewnych wypadkach w ogóle niedająca się naprawić, skutek zaś, w postaci poniżenia czy utraty zaufania opinii publicznej, w wielu przypadkach nieodwracalny. Wynika to także z szerokiego zasięgu działania mediów w przestrzeni i czasie, ponieważ utrwalone wiadomości mogą być przecież przekazywane społeczeństwu po wielu latach od pierwszej publikacji.

Policja i inne służby odpowiedzialne za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa są instytucjami tzw. zaufania społecznego. Trudno wyobrazić sobie prawidłowe ich funkcjonowanie bez współdziałania ze społeczeństwem. Można więc wysnuć przypuszczenie, że występowanie czynów godzących w dobre imię funkcjonariuszy instytucji odpowiedzialnych za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa, godzących jednocześnie w autorytet tych formacji, mogą przyczynić się do obniżenia społecznego zaufania do tychże instytucji. Konsekwencją tego może być również obniżenie społecznego poczucia bezpieczeństwa (diagram 1). Stanowi to zagrożenie nie tylko dla jakości służby wykonywanej przez funkcjonariuszy, ale również dla jakości zadań realizowanych przez poszczególne służby oraz jakości współpracy tych instytucji.

¹⁷ K. Thiele-Dohrmann wskazał, że z tej przyczyny sprostowaniom prasowym powszechnie poświęca się mniej uwagi, a i mniej wiary, niż informacjom obliczonym na wywołanie pierwszego wrażenia; (Thiele-Dohrmann, 1980, s. 119).

Diagram 1. POTENCJALNE SKUTKI OBNIŻENIA AUTORYTETU INSTYTUCJI ODPOWIEDZIALNYCH ZA UTRZYMANIE PORZĄDKU I BEZPIECZEŃSTWA



Źródło: Badania własne.

W diagramie przedstawiającym potencjalne skutki obniżenia autorytetu instytucji odpowiedzialnych za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa, jako prawdopodobny wynik obniżenia jakości współpracy tychże służb, pojawia się strach przed przestępczością.

Jest on zjawiskiem społecznym, z którym nie można się nie liczyć, bez względu na to, czy ma on realne uzasadnienie. Jak zauważa Jerzy Sztumski, patrząc perspektywicznie, wolno przypuszczać, iż utrata poczucia bezpieczeństwa może wpłynąć na zwiększenie i tak poważnego rygoryzmu naszego społeczeństwa w odniesieniu do postępowania z przestępcami, zaś przedsiębrane obecnie próby liberalizacji prawa karnego i polityka represyjna napotkają zapewne na sprzeciw opinii publicznej (Sztumski, 1993, s. 243). Przypuszczenie to – w odniesieniu do strachu przed fałszywymi oskarżeniami i pomówieniami – potwier-

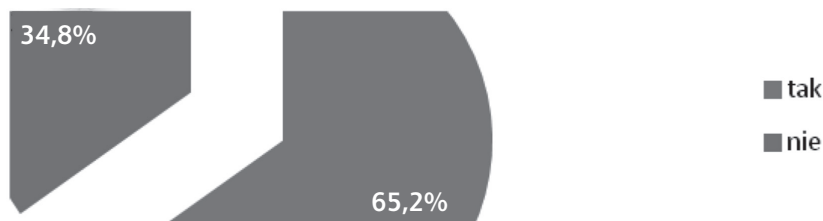
dzają przeprowadzone metodą reprezentacyjną oraz techniką kwestionariusza ankiety badania wśród funkcjonariuszy Policji¹⁸.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż ponad połowa policjantów (65,2%) obawia się, że w związku z pełnioną służbą zostanie w przyszłości fałszywie pomówiona o postępowanie lub właściwości, które mogą poniżyć w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla wykonywania zawodu policjanta (wykres nr 1)¹⁹.

Fałszywego pomówienia w przyszłości najczęściej obawiają się policjanci o najmniejszym stażu: 5–10 lat (77,6%). Nieco rzadziej takie obawy mają funkcjonariusze z 16–20-letnim stażem (74,6%) i pracujący 11–15 lat w Policji. Najrzadziej obawę o fałszywe pomówienie wyrażają funkcjonariusze z ponad 20-letnim stażem pracy (65,2%).

Wyk. 1.

STRACH PRZED FAŁSZYWYM POMÓWIENIEM WŚRÓD BADANYCH POLICJANTÓW



Źródło: Badania własne.

Jednocześnie ponad połowa badanych funkcjonariuszy Policji (68,0%) wyraża obawę, że w przyszłości zostanie, w związku z pełnieniem służby w Policji, fałszywie oskarżona o popełnienie przestępstwa, w tym przestępstwa skarbowego, wykroczenia, wykroczenia skarbowego lub przewinienia dyscyplinarnego (wy-

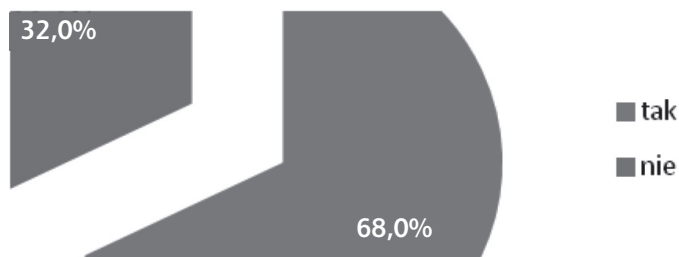
¹⁸ W badaniach przeprowadzonych na przełomie 2013/2014 roku wzięło udział 1092 policjantów pełniących służbę w jednostkach terenowych od szczebla Posterunku Policji i Rewiru Dzielnicowych do szczebla Komendy Głównej Policji.

¹⁹ Diagnoza w zakresie poziomu strachu przed fałszywym pomówieniem wśród policjantów została postawiona poprzez przyporządkowanie do pytania „Czy obawia się Pan/i, że w przyszłości, w związku ze służbą w Policji zostanie Pan/i fałszywie pomówiony/a?”, odpowiedzi: „tak” i „nie”.

kres nr 2)²⁰. Najczęściej fałszywego oskarżenia obawiają się najmłodszy stażem policjanci: 5–10 lat służby (72,6%). Rzadziej funkcjonariusze z 16–20-letnim stażem pracy (69,4%) oraz policjanci mający za sobą 11–15 lat pracy (69,3%). Najrzadziej obawy o fałszywe oskarżenie mają policjanci z ponad 20-letnim stażem (56,7%).

WYK. 2.

STRACH PRZED FAŁSZYWYM OSKARŻENIEM WŚRÓD BADANYCH POLICJANTÓW



Źródło: Badania własne.

Kwestią podlegającą badaniu był również problem narażenia policjantów na zachowania noszące znamiona przestępstw fałszywego oskarżenia (art. 234 k.k.) i zniesławienia (art. 212 § 1 i 2 k.k.). Okazuje się, że większość funkcjonariuszy Policji uważa, że przynależy do grupy zawodowej szczególnie narażonej na fałszywe pomówienia i oskarżenia²¹. W przeprowadzonym badaniu większość funkcjonariuszy stwierdziła, że zdecydowanie przynależy do grupy zawodowej narażonej na fałszywe pomówienia i oskarżenia (80,4%). Poza tym, 16,6% uznało, że zawód policjanta „raczej” stanowi taką grupę zawodową. Przeciwnego zdania było zaledwie 1,6% badanych (odpowiednio: 0,9% odpowiedzi „zdecydowanie nie” i 0,7% „raczej nie”). Zdania w analizowanej kwestii nie miało

²⁰ Diagnozę w zakresie poziomu strachu przed fałszywym oskarżeniem wśród policjantów została postawiona poprzez przyporządkowanie do pytania: „Czy obawia się Pan/i, że w przyszłości, w związku ze służbą w Policji zostanie Pan/i fałszywie oskarżony/a?”, odpowiedzi: „tak” i „nie”.

²¹ Częstość opinii, według której policjanci stanowią grupę zawodową szczególnie narażoną na fałszywe pomówienia i oskarżenia zmierzono poprzez przyporządkowanie do pytania: „Czy uważa Pan/i, że policjanci stanowią grupę zawodową szczególnie narażoną na fałszywe pomówienia i oskarżenia?” odpowiedzi: „zdecydowanie tak”, „raczej tak”, „zdecydowanie nie”, „raczej nie”, „nie wiem”.

1,4% badanych policjantów. Na podstawie przeprowadzonego badania i różnic zdiagnozowanych między grupami nie można stwierdzić, że istnieje zależność między stażem służby a częstością opinii, według której policjanci stanowią grupę zawodową szczególnie narażoną na fałszywe pomówienia i oskarżenia²². Większość funkcjonariuszy Policji, bez względu na staż służby, uważa, że przynależy do grupy zawodowej szczególnie narażonej na fałszywe pomówienia i oskarżenia (tabela nr 1).

Według przeprowadzonego badania 38% badanych funkcjonariuszy uważa, że wszystkie służby są w takim samym stopniu narażone na fałszywe pomówienia i oskarżenia. 24% wskazało ruch drogowy, a 20% prewencję. Co 10. badany uznał, że szczególnie narażeni na pomówienia i fałszywe oskarżenia są policjanci pełniący służbę w pionie operacyjno-rozpoznawczym (11%). Na pion dochodzeniowo-śledczy wskazało 7% ankietowanych²³.

TAB. 1. CZĘSTOŚĆ OPINII, WEDŁUG KTÓREJ POLICJANCY STANOWIĄ GRUPĘ ZAWODOWĄ SZCZEGÓLNIE NARAŻONĄ NA FAŁSZYWE POMÓWIENIA I OSKARŻENIA A STAŻ SŁUŻBY

Staż służby	Czy uważa Pan/i, że policjanci stanowią grupę zawodową szczególnie narażoną na fałszywe pomówienia i oskarżenia?				
	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Zdecydowanie nie	Raczej nie	Nie wiem
5–10 LAT	82,9%	13,6%	1,5%	0,3%	1,8%
11–15 LAT	80,3%	17,0%	0,3%	0,7%	1,7%
16–20 LAT	76,6%	20,6%	0,8%	1,2%	0,8%
PONAD 20 LAT	81,1%	15,9%	1,0%	1,0%	1,0%

Źródło: Badania własne.

²² W celu sprawdzenia, czy istnieje zależność między stażem służby a częstością opinii, według której policjanci stanowią grupę zawodową szczególnie narażoną na fałszywe pomówienia i oskarżenia, przeprowadzono test niezależności dwóch zmiennych chi – kwadrat. Wynik testu okazał się nieistotny statystycznie: $\chi^2(12; N=1092) = 10,71; p = 0,554$.

²³ Opinia policjantów na temat rodzaju służby Policji najbardziej narażonej na fałszywe pomówienia i oskarżenia została zdiagnozowana poprzez przyporządkowanie do pytania: „Jeżeli tak, to który rodzaj wykonywanej służby w Policji jest najbardziej narażony na fałszywe pomówienia i oskarżenia?”, odpowiedzi: „operacyjno-rozpoznawcza”, „dochodzeniowo-śledcza”, „prewencyjna”, „w ruchu drogowym”, „logistyczna”.

WYK. 3.

OPINIA NA TEMAT RODZAJU WYKONYWANEJ SŁUŻBY W POLICJI SZCZEGÓLNIENIE
NARAŻONEJ NA FAŁSZYWE POMÓWIENIA I OSKARŻENIA



Źródło: Badania własne.

Prawie połowa badanych policjantów uznała również, że sankcje karne przewidziane za przestępstwo pomówienia określone w art. 212 § 1 k.k. są zbyt łagodne (43,5%). Przeciwnego zdania był tylko 1,0% ankietowanych funkcjonariuszy. Poza tym, 28,8% policjantów uznało, że sankcje te są raczej właściwe, a 15,9%, że nawet zdecydowanie właściwe. Zdania w analizowanej kwestii nie miał co 10. respondent (10,8%). Z przeprowadzonego badania wynika też, że według 36,7% badanych funkcjonariuszy sankcje karne przewidziane za przestępstwo pomówienia określone w art. 212 § 2 k.k. są zbyt łagodne. Przeciwnego zdania (zbyt surowe) jest tylko 2,2% ankietowanych funkcjonariuszy. Poza tym, co 5. badany uznał, że sankcje te są właściwe (20,1%), a 31,2% uznało je za raczej właściwe. Zdania w analizowanej kwestii nie miało 9,8% respondentów.

Podsumowanie

Kończąc, należy podkreślić, że fałszywe oskarżenia czy też pomówienia popełniane na szkodę funkcjonariuszy publicznych niosą za sobą o wiele dalej idące skutki niż tego typu czyny popełnione na szkodę innych osób. Bowiem tylko nienaruszony wizerunek i autorytet funkcjonariuszy służb odpowiedzialnych za utrzymanie w państwie porządku i bezpieczeństwa gwarantuje zaufanie społeczeństwa, które jest w nich pokładane. Zaufanie to „nadszarpnięte” w wyniku fałszywych oskarżeń i pomówień może skutkować obniżeniem jakości służby nie tylko poszczególnych funkcjonariuszy, ale również poszczególnych służb i straży. W efekcie tego realny jest także spadek jakości współpracy tychże instytucji.

Rolę środków masowego komunikowania w „kreowaniu” autorytetu służb porządku i bezpieczeństwa państwowego można oceniać z dwóch perspektyw. Po pierwsze, media, przekazując informacje na temat fałszywych oskarżeń i pomówień popełnianych na szkodę funkcjonariuszy publicznych, niejako „oczyszczają” naruszony publiczny wizerunek, dobre imię funkcjonariuszy, a tym samym autorytet instytucji. Z drugiej jednak strony prasa może przyczynić się do podważenia autorytetu instytucji poprzez publikowanie doniesień na temat zachowań funkcjonariuszy noszących znamiona czynów zabronionych, przed wydaniem w tej sprawie prawomocnych, orzekających winę – rozstrzygnięć. Dotyczy to także przekazywania dla opinii publicznej niepotwierdzonych informacji, dotyczących postępowania lub właściwości funkcjonariuszy, które mogą ich narażać na utratę zaufania, potrzebnego do wykonywania zawodu. Narażenie na utratę zaufania potrzebnego dla wykonywania tego zawodu ma ogromne znaczenie – bowiem nie chodzi tu jedynie o utratę zaufania ze strony przełożonych – która może przełożyć się zarówno na powierzony funkcjonariuszowi zakres obowiązków, jak również na rozwój jego kariery zawodowej. Efektem pomówienia może okazać się także narażenie na utratę zaufania ze strony obywateli, w stosunku do których kierowane są przecież władcze uprawnienia i obowiązki organów ścigania. Wydaje się, że nie trzeba nikogo przekonywać do stwierdzenia, że autorytet i wiarygodność służb oraz tworzących je funkcjonariuszy jest niezbędna do tego, aby zaufanie obywateli przyniosło w konsekwencji akceptację ich działań – również tych, które często ingerują w *stricte* prywatne sfery życia.

Bibliografia

- Budzik T., *Samotność szefa, Autorytet widziany oczyma byłego Komendanta Głównego Policji*, (w:) M. Hermanowski, S. Weremiuk, (red.), *Autorytet w Policji*, Poznań 2013.
- Działoszyński M., *Przedmowa*, (w:) M. Hermanowski, S. Weremiuk, (red.), *Autorytet w Policji*, Poznań 2013.
- Gardocki L., *Osoba publiczna musi mieć twardszą skórę*, „Rzeczpospolita” z 18 sierpnia 1999 r., nr 190.
- Kulesza W., *Opinia dla Sejmu RP w sprawie wartości merytorycznej zmian treści przepisów o zniesławieniu (art. 212 § 1 k.k.) i zniesławieniu za pomocą środków masowego przekazu (art. 212 § 2 k.k.) oraz przepisu wyłączającego odpowiedzialność karną za publiczne zniesławienie osoby pełniącej funkcję publiczną (art. 213 § 2 k.k.)*. <http://www.orka.sejm.gov.pl/>, (data dostępu: 25.11.2014).
- Mozgawa M., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Mozgawa M., *Odpowiedzialność karna za przestępstwa prasowe. Analiza dogmatyczna i praktyka ścigania*, „Prawo w działaniu” 2008, nr 5.
- Newcomb T.M., Turner R., Converse Ph.E., *Psychologia społeczna. Studium interakcji ludzkich*, Warszawa 1970.
- Thiele-Dohrmann K., *Psychologia plotki*, Warszawa 1980.
- Sobczak J., *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Stawnicka J., *Budowanie autorytetu Policji (przez pryzmat założeń projektu badawczego „Komunikacja społeczna w Policji”)*, (w:) M. Hermanowski, S. Weremiuk, (red.), *Autorytet w Policji*, Poznań 2013.
- Szumski J., *Lęk przed przestępczością oraz rygorizm społeczny w świetle wyników badań opinii publicznej w Polsce*, (w:) E. Bieńkowska (red.), *Wiktymologia w Europie. Materiały pierwszej międzynarodowej konferencji na temat wiktymologii w Europie Wschodniej i Zachodniej (Konstancin k. Warszawy, 17–22 marca 1991 r.)*, Warszawa 1993.
- Świecka K., *Okoliczności wyłączające bezprawność naruszenia dóbr osobistych przez prasę*, Warszawa 2010.
- Wiśniewski B., *Współdziałanie Straży Granicznej z Siłami Zbrojnymi RP – zarys problemu*, (w:) J. Kręcicki, B. Wiśniewski, G. Abgarowicz (red.), *Współpraca cywilno-wojskowa w zarządzaniu kryzysowym*, Warszawa 2007.
- Zoll A. (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 117–277 k.k.*, Kraków 2006.

Akty prawne

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

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. Tekst Europejskiej Konwencji został opublikowany w Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, Dz.U. z 7 lutego 1984 r., nr 5, poz. 24 ze zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 ze zm.

Orzecznictwo

Wyrok SN z 25 września 1973 r., V KRN 358/73, OSNKW 1974, z. 2, poz. 27.

Wyrok SN z 14 maja 2003 r., I CKN 463/01, OSP 2004, nr 4, poz. 22.

Wyrok SN z 26 sierpnia 2009 r., I CSK 528/08, Lex, nr 121189.

Wyrok SN z 4 marca 2010 r., I CSK 291/09, Lex nr 578130.

Postanowienie SN z 10 grudnia 2003 r., V KK 195/03, OSNKW 2004, nr 3, poz. 25.

Postanowienie SN z 1 lipca 2009 r., III KK 52/09, OSNKW 2010, nr 1, poz. 2.

Wyrok NSA w Warszawie z 31 maja 2004 r., OSK 205/04, Lex, nr 158987.

Wyrok S. Apel. w Gdańsku z 25 kwietnia 2006 r., I Aca 1877/05, POSAG 2008, nr 1, s. 6–46.

Wyrok S. Apel. we Wrocławiu z 26 września 2006 r., I Aca 893/06, OSAW 2007, nr 3, s. 6.

Wyrok S. Apel. w Lublinie z 6 czerwca 2011 r., II AKa 91/11, Lex, nr 895936.

Telekomunikacyjne wsparcie narzędziowe działań zapobiegawczych w zakresie akwizycji, dystrybucji i wymiany informacji w procesie koordynacji i współpracy służb

Telecommunication Support Tools for Preventive Actions within the Scope of Acquisition, Distribution and Exchange of Information in the Process of Coordination and Collaboration of the Different Authorities

Abstrakt

Potrzeba prowadzenia efektywnego procesu współpracy służb i organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe wymaga wsparcia ze strony nowoczesnych systemów telekomunikacyjnych, uwarunkowanych ich specjalnym przeznaczeniem. Z uwagi na charakter działań, rozwiązania dla potrzeb koordynacji i współpracy muszą być realizowane jako systemy rozproszone umożliwiające przenoszenie i przetwarzanie informacji multimedialnych, w tym specjalnego przeznaczenia, integrujące różnego rodzaju technologie, a w szczególności:

- technologie komunikacji radiowej i przewodowej,
- technologie automatycznego pozycjonowania zasobów (GPS),
- systemy automatycznego i masowego powiadamiania,
- systemy uwierzytelnienia i autoryzacji,
- systemy wspomaganie dowodzenia i zarządzania zdarzeniami.

W publikacji przedstawiono budowę nowoczesnego systemu łączności dyspozytorskiej typu SaaS (*Software as a Service*), czyli usługi realizowanej w wydzielonej chmurze obliczeniowej, ze szczególnym uwzględnieniem obsługi kolejki multimedialnej, wyko-

rzyszujący protokół SIP (*Session Initiation Protocol*). System ten wspiera środowisko wymiany informacji z istniejącymi systemami Eurosur (*European Border Surveillance System*) oraz Europol (*European Police Office*).

Słowa kluczowe: systemy dyspozytorskie, komunikacja radiowa i przewodowa, chmura obliczeniowa, systemy automatycznego i masowego powiadamiania, kolejki multimedialne.

Abstract

The need for effective process of cooperation of authorities and bodies responsible for national and international security requires supporting tools in the form of modern ICT solutions, dedicated for their special purpose. Due to the nature of these activities, the solutions used for the coordination and cooperation must be implemented as distributed systems enabling the transfer and processing of multimedia information, including those of special purpose, integrating different types of technologies and comprising in particular:

- radio and fixed line communication technologies,
- technologies of automatic resource location based on GPS,
- automated mass notification systems,
- authentication and authorization systems,
- command and control systems.

The paper presents the architecture of modern dispatch communication solution implemented in the secure cloud computing environment according to SaaS model – Software as a Service, with particular emphasis on multimedia queuing mechanisms, based on SIP (*Session Initiation Protocol*) protocol, supporting exchange of information with the existing Eurosur (*European Border Surveillance System*) and Europol (*European Police Office*) systems.

Keywords: dispatch communication, radio and wire communication, cloud computing, automated mass notification systems, multimedia queuing.

Wstęp

Współczesne systemy dyspozytorskie, przeznaczone do wspierania działań służb mundurowych, ratowniczych, jak również firm z branży energetycznej i paliwowej, agencji ochrony, firm spedycyjnych, przedsiębiorstw przemysłowych, posiadających rozległe służby utrzymania ruchu i produkcji, powinny zapewniać integrację radiowych, przewodowych i komórkowych systemów łączności wykonywanych w technologii cyfrowej lub analogowej. Operatorzy z poziomu aplikacji

dyspozytorskich zainstalowanych na dedykowanych konsolach lub komputerach klasy PC powinni mieć możliwość równoczesnego korzystania i współdzielenia radiowych (GSM, CDMA, UMTS, TETRA, EDACS, DMR, analogowe VHF/UHF) oraz telefonicznych (PSTN, ISDN, VoIP) środków łączności zintegrowanych w ramach systemu dyspozytorskiego w oparciu o standardowe protokoły. Ponadto współczesny system dyspozytorski powinien być połączony z aplikacjami informatycznymi, tj. bazami danych, rejestratorami połączeń i prowadzonej korespondencji głosowej i tekstowej, dziennikami zdarzeń, spisami użytkowników (abonentów), cyfrowymi mapami terenu, bazując między innymi na protokołach SIP/TLS, H.323, RTP/RTCP (Schulzrinne, 2003; ITU-T, 2009).

Telekomunikacyjne wsparcie narzędziowe działań zapobiegawczych w zakresie akwizycji, dystrybucji i współpracy służb wymaga dostosowania własnych zasobów do sieci wymiany informacji związanej z Eurosur (*European Border Surveillance System*) oraz Europol (*European Police Office*). Wprowadzenie systemu Eurosur poprawia współpracę państw członkowskich UE w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości, takiej jak handel narkotykami i handel ludźmi. Umożliwia utworzenie wspólnego obrazu wywiadowczego sytuacji na przedpolu granicy, łącząc informacje wywiadowcze z informacjami uzyskanymi dzięki narzędziom nadzoru granicznego. Głównym celem projektu jest zrealizowanie wspólnego środowiska wymiany informacji z już istniejącymi systemami służącymi do raportowania i monitorowania ruchu pojazdów i osób. Aktualnie w ramach zwiększenia bezpieczeństwa granic unijnych państwa członkowskie tworzą krajowe ośrodki koordynacji ds. nadzoru granic, które mają być wspólnym punktem kontaktowym w sprawie danych przekazywanych w czasie rzeczywistym, informacji i danych wywiadowczych, wymienianych pomiędzy strażą graniczną, strażą przybrzeżną, policją i innymi krajowymi ośrodkami koordynacji.

Europejski Urząd Policji, czyli Europol, to policyjna agencja Unii Europejskiej, której celem jest poprawienie efektywności działania i współpracy między kompetentnymi władzami krajów członkowskich w zakresie zapobiegania i zwalczania zorganizowanej przestępczości o międzynarodowym charakterze. Europol wspiera policje krajów członkowskich za pomocą wymiany informacji, prac analitycznych i szkoleń. Europol jest organizacją obejmującą funkcjonariuszy policji, członków agend krajów członkowskich zajmujących się egzekwowaniem prawa, urzędników celnych i imigracyjnych itd. Europol pomaga

też w przewyżnianiu barier językowych w międzynarodowej współpracy policyjnej. Należy podkreślić, że istotnym w zapobieganiu i zwalczaniu poważnej przestępczości międzynarodowej jest z jednej strony koordynacja pewnych inicjatyw, a z drugiej strony ściślejsza współpraca na poziomie krajowym organów ochrony porządku prawnego, takich jak policja czy straż graniczna.

W dalszej części niniejszej publikacji zostanie przedstawiona architektura nowoczesnego, rozproszonego systemu dyspozytorskiego oraz systemu dyspozytorskiego w implementacji *community cloud* jako usługa SaaS (*Software as a Service*) dla organizacji *public safety*. Szczególną uwagę zwrócono na usługę realizującą obsługę kolejki multimedialnej.

Architektura zintegrowanego systemu dyspozytorskiego

Budowa typowego zintegrowanego systemu dyspozytorskiego dla potrzeb specjalnych została przedstawiona na rys. 1.

Głównym elementem funkcjonalnym na przedstawionej architekturze są: telefoniczny serwer dyspozytorski, serwer radiowy, serwer SMS, serwer rejestracji. Telefoniczny serwer dyspozytorski odpowiada za sterowanie pracą całego systemu dyspozytorskiego, w ogólnym przypadku systemu rozproszonego.

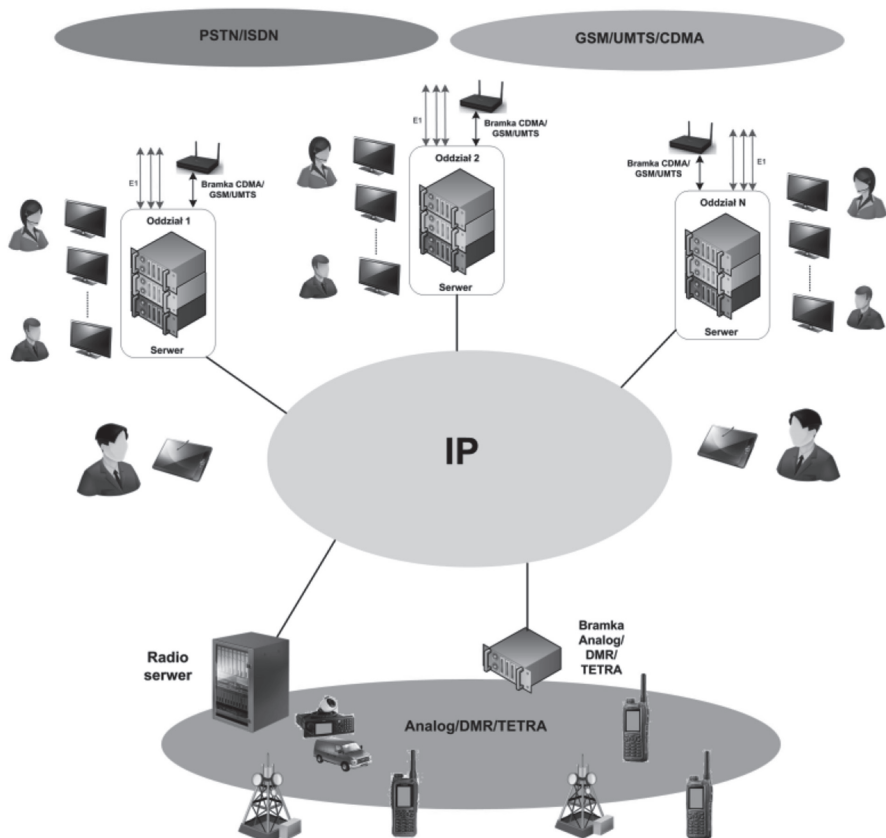
Na serwerach posadowione są niezbędne bazy danych, w których są zgromadzone wszystkie informacje eksponowane na konsoli dyspozytorskiej (konsolach dyspozytorskich). Ponadto, telefoniczny serwer dyspozytorski jest odpowiedzialny za zarządzanie połączeniami telefonicznymi oraz za koordynację większością dostępnej funkcjonalności w systemie dyspozytorskim.

Serwer rejestracji jest niezbędnym elementem funkcjonalnym każdego systemu dyspozytorskiego, wynikającym z potrzeby dokumentowania zdarzeń i związanych z nimi informacjami. Wymiana danych użytecznych i sterujących w warstwie sieciowej systemu dyspozytorskiego odbywa się za pomocą protokołu IP, który w zależności od miejsca systemu, może być osadzony w warstwach niższych (łącza oraz w warstwie fizycznej) na różnych rozwiązaniach technologicznych.

Serwer radiowy odpowiada za skuteczne sterowanie połączeniami radiowymi obejmującymi: tryb nadawczo-odbiorczy, zmianę mocy nadajnika, wybór kanału, wysyłanie danych konfiguracyjnych, obsługa *crossband*, obsługa *cross-conference*, obsługa trybu transmisji danych.

Rys. 1.

ARCHITEKTURA NOWOCZESNEGO, ROZPROSZONEGO SYSTEMU ŁĄCZNOŚCI DYSPOZYTORSKIEJ



Źródło: Badania własne.

Konsola dyspozytorska tworzy interfejs użytkownika do współpracy operatora z systemem dyspozytorskim. Ponadto jest ona przystosowana do obrazowania na podkładzie mapowym tła taktycznego ze szczególnym uwzględnieniem rozmieszczenia zewnętrznych obiektów będących źródłem danych dla tego systemu oraz obsługi funkcji dyspozytorskich związanych z komunikacją głosową. System dyspozytorski może współpracować z wieloma konsolami, które mogą być wykonane w wersji stacjonarnej lub mobilnej (na tablety).

Zadaniem systemu dyspozytorskiego jest udostępnienie jego użytkownikom pełnej gamy funkcjonalności w zakresie zdalnej obsługi dostępnych środków

łączności, eliminacja problemów związanych z ograniczonym zasięgiem radio-telefonów (poprzez wykorzystanie technologii IP), ułatwienie i usprawnienie łączności telefonicznej, a w szczególności przyjmowanie zgłoszeń z numerów alarmowych, organizowanie łączności w sytuacjach kryzysowych wymagających koordynacji pracy wielu osób i służb jednocześnie, dysponowanie i alarmowanie właściwych sił i środków.

Obecnie w przypadku próby łączenia występujących na rynku systemów integrujących środki łączności z funkcjonującymi już w danej organizacji systemami telekomunikacyjnymi czy informatycznymi pojawia się problem realizacji usług dyspozytorskich będących podstawą pracy każdego centrum koordynacji (np. funkcjonującego w policji, straży pożarnej, centrum powiadamiania ratunkowego, korporacji czy też w przedsiębiorstwie). W konsekwencji dyspozytorzy muszą korzystać równolegle z kilku systemów i używać jednocześnie np. konsoli dyspozytorskiej obsługującej różne sieci radiotelefoniczne, telefonu dyspozytorskiego dołączonego do lokalnego systemu centralowego, osobnej aplikacji mapowej i systemu wspomagania dowodzenia, jeżeli takie w ogóle istnieją. Służby informatyczne w wielu oddzielnych organizacjach borykają się na co dzień z tak rozbudowanymi i skomplikowanymi systemami, próbując usprawniać ich działanie poprzez wyszukiwania możliwości integracji niekompatybilnych ze sobą elementów – co jest zwykle czasochłonne, a przede wszystkim bardzo kosztowne.

W obrębie systemów telekomunikacyjnych istnieje szereg funkcjonalności dyspozytorskich, które nie działają w przypadku łączenia niekompatybilnych ze sobą systemów, takich jak:

- gorące linie,
- obsługa kolejek połączeń,
- automatyczna dystrybucja połączeń w ramach tzw. grupy ACD (*Automatic Call Distribution*),
- usługa „wejście na trzeciego” – możliwość włączenia się uprawnionego użytkownika w trwającą rozmowę z możliwością wykonania różnych operacji (wycofanie, rozłączenie, odrzucenie, izolacja/konsultacja); realizacja takiej usługi jest możliwa jedynie w ramach jednego systemu, nie ma możliwości wykonania tej usługi pomiędzy niekompatybilnymi systemami,

- parkowanie połączeń – funkcjonalność umożliwiająca zawieszenia połączenia na jednym z terminali i odebrania go na innym; nie ma możliwości wykonania tej usługi pomiędzy niekompatybilnymi systemami,
- połączenia typu *cross connect* – połączenia lub konferencje zestawiane pomiędzy telefonami (stacjonarnymi, komórkowymi) a siecią/sieciami radiotelefonicznymi (np. połączenie konferencyjne wielostronne, w którym uczestniczą radiotelefony analogowe, TETRA, telefony komórkowe, telefony stacjonarne);
- połączenia typu *crossband* – połączenie zestawiane pomiędzy różnymi radiotelefonami pracującymi na różnych kanałach bądź w różnych technologicznie sieciach,
- wspólna centralna książka kontaktów telefonicznych i radiowych – w przypadku niekompatybilnych systemów muszą być utrzymywane jednocześnie różne instancje baz danych numerów,
- możliwość dołączenia uniwersalnych terminali IP z klawiszami programowalnymi różnych producentów – obecnie, klienci skazani są na kupowanie z góry określonych terminali i licencji dedykowanych dla danego systemu, co w konsekwencji znacznie podraża koszty rozbudowy takich systemów (Kaczmarek, 2014).

Funkcjonalności współczesnych systemów dyspozytorskich można rozpatrywać w czterech obszarach:

- 1) integracji,
- 2) łączności dyspozytorskiej,
- 3) rejestracji oraz
- 4) obrazowania sytuacji.

Nowoczesne rozwiązania systemów dyspozytorskich powinny w pierwszym obszarze (integracji) charakteryzować się integrowaniem następujących systemów:

- łączności telefonicznej (m.in. PSTN, ISDN, VoIP),
- łączności radiowej (m.in. GSM, CDMA, UMTS, TETRA, DMR, analogowe VHF/UHF),
- łączności telefonicznej z systemami łączności radiowej,
- łączności telefonicznej i radiowej z systemami informatycznymi (bazy danych, GIS, aplikacje SWD itp.) oraz z systemami alarmowymi.

W obszarze łączności dyspozytorskiej muszą być zaimplementowane zaawansowane funkcje dyspozytorskiej obsługi połączeń telefonicznych i radiotelefonicznych dostosowane do wielodomenowych i hierarchicznych systemów oraz funkcje umożliwiające współdzielenie dostępnych środków łączności. Wartością dodaną w tym obszarze jest wyposażenie systemu dyspozytorskiego w narzędzia do analizy pracy dyspozytorów, umożliwiające ciągłą optymalizację wykorzystania skończonych zasobów.

Z kolei w obszarze rejestracji musi być możliwa ciągła rejestracja zdarzeń i korespondencji radiowej i telefonicznej w oparciu o jednolity scentralizowany lub rozproszony system rejestracji. W obydwu przypadkach istotne jest zastosowanie odpowiednich mechanizmów automatycznego tworzenia kopii zapasowych (backup'ów) niewrażliwych dla funkcjonowania organizacji.

Ostatni, ale bardzo ważny obszar to dynamiczne obrazowanie sytuacji na mapach cyfrowych dotyczące obiektów i zdarzeń, a także możliwość odtwarzania ich chronologii wraz z udostępnianiem szczegółowych danych o tych obiektach i zdarzeniach.

W dalszej kolejności zostaną przedstawione podstawowe i niezbędne funkcjonalności, które są implementowane w nowoczesnym systemie dyspozytorskim (Kaczmarek, 2013).

Funkcjonalności telefoniczno-dyspozytorskie

Do istotnych funkcjonalności telefoniczno-dyspozytorskich zaliczamy:

- **gorące linie** (monitorowanie łączy z prezentacją różnych stanów, skrócone wybieranie, grupowanie klawiszy). To funkcjonalność: umożliwiająca ciągle monitorowanie stanu linii telefonicznych wyróżnionych abonentów (spoczynek, połączenie przychodzące, rozmowa, połączenie alarmowe, port w blokadzie i inne), a także poprawne wykonywanie usług; w konsekwencji usprawniająca pracę dyspozytorów;
- **kolejkowanie połączeń** (obsługa wielu kolejek, współdzielenie kolejek, dynamiczne logowanie do kolejek, wizualizacja, wybieranie dowolnych połączeń z kolejki, dodatkowy podział kolejki w oparciu o zadane kryterium). Jest to podstawa działania wszelkich systemów policji, pogotowia czy straży pożarnej, gdzie wielu dyspozytorów obsługuje jednocześnie jedną kolejkę połączeń przychodzących, współdzieląc ją na wielu termina-

lach dyspozytorskich; w przypadku połączenia różnych systemów funkcjonalność taka wymusza obecnie stosowanie na każdym stanowisku dwóch różnych terminali i obsługi kolejek przez jeden z dwóch systemów (brak możliwości współdzielenia kolejki), a ponadto przez brak funkcji monitorowania stanu, nie ma możliwości odpowiedniego przekazania połączenia (w celu konsultacji) do innego stanowiska, gdzie jest jedynie terminal z innego systemu (co warunkowane jest funkcjonalnością monitorowania stanu linii);

- **ACD** (*Automated Call Distribution*) (inteligentna dystrybucja wywołań, zarządzanie kolejkami i agentami w ramach centrum koordynacyjnego). Każde połączenie przychodzące musi zostać odebrane – realizuje się to za pomocą systemu kolejkowania i systemu ACD kierującego połączenia zgodnie z określonym algorytmem (najdłużej wolny, cyklicznie, liniowo, według określonej kolejności, według poziomu umiejętności itd.); w przypadku połączenia dwóch systemów, w których nie ma możliwości wzajemnego monitorowania stanu abonentów, połączenia mogą być dystrybuowane jedynie w ramach pojedynczego systemu;
- **połączenia priorytetowe** (wejście na trzeciego, izolacja, rozbitcie, wycofanie) wraz z mechanizmami wywłaszczania zajętego łącza MLPP (*Multi Level Precedence and Preemption*);
- **konferencje** (ręczne, automatyczne z listy, selektorowe, dynamiczne typu *meet-me*),
- **usługi standardowe** (zawieszanie wielu połączeń, przekazywanie połączeń, biuro zleceń i inne);
- **interkom** (niezależna komunikacja między dyspozytorami);
- **SMS** (komunikacja pomiędzy dyspozytorami, w ramach systemów telekomunikacyjnych i radiokomunikacyjnych);
- **centralna książka telefoniczna LDAP** (*Lightweight Directory Access Protocol*), (integracja z ACD, podziały na książkę globalną, grupową, prywatną);
- **historia zdarzeń** (czas zdarzenia, kierunek, czas trwania, możliwość wybrania numeru);
- **rejestracja i odsłuch korespondencji** (rejestracja wszelkiej korespondencji, odsłuch korespondencji własnej) (Kaczmarek, 2014).

Funkcjonalności radiowe

Funkcjonalności radiowe można podzielić na trzy podstawowe grupy:

- 1) zarządzanie radiostacjami,
- 2) funkcje podstawowe,
- 3) funkcje dodatkowe.

Do pierwszej grupy (**zarządzanie radiostacjami**) zaliczamy:

- prezentację stanów radiostacji,
- logowanie do radiostacji,
- wybór kanałów, wybór strefy,
- możliwość jednoczesnego sterowania radiotelefonem zarówno z systemu, jak i lokalnie,
- praca w trybie analogowym/praca w trybie cyfrowym.

Z kolei w ramach **funkcji podstawowych** wyróżniamy:

- połączenia PTT (*Push To Talk*) przez wybraną radiostację oraz globalne PTT – nadawanie do określonej grupy lub do wszystkich zalogowanych radiostacji,
- nadawanie/odbieranie połączeń z sygnalizacją SelectV,
- nadawanie/odbieranie połączeń z sygnalizacją CTCSS,
- jednoczesna obsługa wielu ciągów kodowych CTCSS przez jedno lub wiele stanowisk,
- wywołania indywidualne, grupowe, alarmowe z priorytetem,
- przysyłanie wiadomości tekstowych SMS oraz statusów.

Natomiast do **funkcji dodatkowych** należy zaliczyć:

- włączanie/wyłączanie funkcji skaningu na radiotelefonach,
- współdzielenie radiotelefonów przez operatorów z obsługą priorytetów (tryby pracy z nasłuchem, bez nasłuchu obcej korespondencji), możliwość przejęcia radiostacji na wyłączność,
- realizacja połączeń konferencyjnych typu *crossband* pomiędzy radiotelefonami pracującymi w różnych sieciach, systemach czy na różnych kanałach,
- realizacja połączeń konferencyjnych typu *cross connect* łączącej wiele systemów radiowych z systemami telefonicznymi,
- przypisanie wybranych radiostacji do grupy BSS (*Best Signal Selection*) – wybór najlepszego nadajnika do nadawania na podstawie analizy parametrów odbieranego sygnału,

- przesyłanie informacji o położeniu (z wbudowanych odbiorników GPS),
- zdalne wyłączanie radiotelefonów,
- zdalny podsłuch (Kaczmarek, 2014).

Rejestracja korespondencji

Rejestracja korespondencji obejmuje między innymi następujące funkcjonalności:

- nagrywanie korespondencji telefonicznej i radiowej prowadzonej z konsoli dyspozytorskiej,
- niezależne nagrywanie każdego kanału zarówno dla telefonii tradycyjnej, jak i typu VoIP,
- rejestracja skojarzonych informacji sygnalizacyjnych,
- rejestracja parametrów transmisji radiowych (nr kanału, ID Select5, CTCSS),
- tworzenie archiwów kopii zapasowych,
- przypisywanie korespondencji do zdarzeń (znacznik zdarzeń),
- jednoczesna rejestracja możliwie dużej liczby kanałów na rejestratorze.

Analiza pracy dyspozytorów

W celu zwiększenia efektywności pracy operatorów systemu dyspozytorskiego, szczególnie w działaniach kryzysowych, niezwykle istotna jest możliwość analizy podejmowanych działań i przypisanie ich do konkretnych zdarzeń. W tym celu, nowoczesny system dyspozytorski powinien posiadać zaawansowane funkcjonalności z obszaru analizy pracy dyspozytora, do których można zaliczyć:

- generowanie wybranych statystyk z pracy dyspozytorów i/lub stanowisk w postaci raportów tabelarycznych i graficznych,
- rejestracja liczby wszystkich wywołań przychodzących na dany numer/kolejkę,
- rejestracja liczby wywołań odebranych przez poszczególnych dyspozytorów (lub poszczególne stanowiska) w przedziałach godzinowych, dobowych,
- rejestracja maksymalnej liczby jednoczesnych połączeń,
- rejestracja średniego czasu oczekiwania wywołań nieodebranych w przedziałach godzinowych,

- rejestracja średniego czasu oczekiwania wywołań odebranych w przedziałach godzinowych,
- rejestracja średniego czasu rozmowy w przedziałach godzinowych, dobowych i innych (Kaczmarek, 2013).

Powiadamianie, alarmowanie i rozgłaszanie

System alarmowania i rozgłaszania wspiera budowę systemów szybkiego reagowania na wypadek zdarzenia masowego lub katastrofy. Ostrzeganie i alarmowanie ludności stanowi jedno z wielu kluczowych działań organów zarządzania kryzysowego, dla ochrony zdrowia, życia i mienia w obliczu licznych zagrożeń naturalnych i cywilizacyjnych.

Głównym celem ostrzegania i alarmowania ludności w niebezpieczeństwie jest unikanie strat w ludziach i środkach materialnych w przypadku zagrożenia lub zdarzenia mającego charakter katastrofy. Cel ten może być osiągnięty przez umożliwienie ludziom działań zapobiegawczych, ograniczających skutki zagrożeń i zdarzeń oraz spowodowanie pożądanych zachowań w określonej sytuacji, w wyniku przekazanych im informacji o zagrożeniu. Wszelkie działania prewencyjne, zapobiegawcze i ograniczające skutki zagrożeń i zaistniałych zdarzeń, muszą być adekwatne do ich charakteru i rodzaju oraz skali. System realizuje automatyczne nadawanie powiadomień:

- przy użyciu różnych kanałów komunikacji i systemów telekomunikacyjnych,
- powiadomienia telefoniczne głosowe (PABX, PSTN/GSM, VOIP): nagrywane z telefonu, generowane z tekstu, wczytywane z pliku,
- powiadomienia telefoniczne faksowe,
- powiadomienia radiotelefoniczne (radia analogowe, DMR, TETRA) w tym obszarowe (integracja z mapami),
- wiadomości SMS, MMS (sieć GSM/UMTS),
- wiadomości e-mail,
- alarmowanie obszarowe ludności za pomocą systemów syren – integracja z mapami,
- zbieranie potwierdzeń otrzymania wiadomości czy reakcji na wezwanie, raportowanie stanu powiadamiania,
- alarmowanie obszarowe – integracja z usługą rozgłaszania komórkowego w sieci GSM,

- uruchomienie scenariusza powiadamiania – przez interfejs systemu, przez telefon lub za pomocą przycisku alarmowego (Kaczmarek, 2014).

Obrazowanie sytuacji na mapach

Współczesne systemy dyspozytorskie są używane w działaniach, w których mamy do czynienia z dużą dynamiką zmian sytuacji, zmianą obiektów poddawanych obserwacji, wzajemnych oddziaływań i relacji tych obiektów na danym obszarze oraz w czasie. Dużym ułatwieniem w pracy personelu wykorzystującego system dyspozytorski jest obrazowanie tych sytuacji na mapach cyfrowych. Funkcjonalność ta wymaga wprowadzenia do systemu dodatkowych rozwiązań, które w obecności rozproszenia konsol i ich ulokowania w różnego typu punktach (samolot, samochód, jednostka pływająca) jest złożonym zadaniem.

Zbiór oczekiwanych funkcjonalności może być bardzo duży i uzależniony jest od podmiotu wykorzystującego system dyspozytorski. Niemniej podstawowy zakres tych funkcji udostępniany operatorowi konsoli można sprowadzić do następujących możliwości:

- zmiany widocznego obszaru mapy,
- zmiany powiększenia obszaru mapy,
- wyboru wariantu kolorystycznego mapy i symboli obiektów,
- bieżącej prezentacji najistotniejszych informacji o obiektach, w postaci symboli obiektów oraz etykiet tekstowych,
- przeglądania na życzenie informacji szczegółowych o obiektach,
- wyszukiwania obiektów według konfigurowalnych kryteriów,
- przeglądania przebytych tras i pozycji archiwalnych obiektów,
- śledzenia ruchu wybranych obiektów,
- ręcznego wprowadzania nowych obiektów,
- ręcznego uzupełniania notatek tekstowych o obiektach.

Z obiektami związana jest znaczna ilość danych zapisanych w bazach danych i to danych zarówno bieżących, jak i archiwalnych. Mimo, iż operator ma możliwość uzyskania o danym obiekcie na mapie informacji szczegółowych, to jest to jednak ograniczony zbiór danych. Dlatego też istnieje potrzeba dodatkowego wyświetlania danych poprzez osobną funkcjonalność systemu związaną z przeglądaniem dostępnych baz danych. Funkcjonalność ta jest skorelowana z pre-

zentacją obiektów na mapie. Istnieje tu szereg możliwości w dostępie do danych, ich sortowania i sposobie prezentacji.

Można je w ogólności podzielić na trzy grupy:

- wyszukiwania obiektów,
- edytowania obiektów,
- wprowadzania obiektów.

W przypadku wyszukiwania podstawowe możliwości to:

- wszystkie obiekty z bieżącej sytuacji mogą zostać wyświetlone w tabeli; zawartość tabeli obiektów może być konfigurowalna; operator ma możliwość sortowania tabeli według wybranej kolumny;
- operator konsoli ma możliwość wyszukiwania danych o obiektach z bieżącej sytuacji po zadanych kryteriach; obiekty mogą być wyszukiwane w lokalnej bazie danych w USR (Uniwersalny Sterownik Radiowy) lub w centralnej bazie danych w centrum;
- wybranie rekordu w tabeli wyników wyszukiwania obiektów z bieżącej sytuacji centruje aktualnie wyświetlany obszar mapy na aktualnej pozycji wybranego obiektu;
- alternatywne uproszczone wyszukiwanie po jednej frazie;
- analogicznie do wyszukiwania danych o obiektach z bieżącej sytuacji operator może wyszukiwać dane o obiektach z archiwum bazy danych;
- po wyszukaniu obiektu możliwe jest przeczytanie notatek tekstowych oraz obejrzenie zdjęć skojarzonych z tym obiektem.

Funkcje dotyczące edytowania obiektów obejmują między innymi możliwość ręcznego edytowania danych o obiektach, które istnieją w bazie danych, lub zmianę poziomu zagrożenia; istnieje rejestr wprowadzonych zmian z identyfikacją operatorów wprowadzających zmiany.

Z kolei wprowadzanie obiektów umożliwia wprowadzanie wirtualnych obiektów, o których nie ma danych w systemie, tzw. „duchów”; istnieje rejestr wprowadzonych obiektów z identyfikacją operatorów wprowadzających zmiany (Kaczmarek, 2014).

Integracja systemu z systemami EU

Nowoczesny, rozproszony system dyspozytorski jest ważnym elementem sieci teleinformacyjnej wspierającej i pośredniczącej w zbieraniu danych (zdjęcia,

nagrania dźwięku i obrazu, jak i strumienie danych z czujników) oraz skuteczną wymianę informacji z Krajowym (Regionalnym, Lokalnym) Centrum Koordynacyjnym Komendy Głównej Straży Granicznej i ich odpowiedników w Policji a organizacją Eurosur i Europol. Tworzenie obrazów sytuacyjnych, takich jak:

- Europejski Obraz Sytuacyjny obejmujący Wspólny Obraz Rozpoznania Przedgranicznego,
- Krajowy Obraz Sytuacyjny,
- Regionalny Obraz Sytuacyjny,
- Lokalny Obraz Sytuacyjny,

jest głównym celem integracji systemów krajowych z systemami UE. Wymiana informacji pomiędzy systemem krajowym, np. System Wspomagania Kierowania Centralnej Bazy Danych Straży Granicznej, a systemem Eurosur lub Europol powinna odbywać się dwukierunkowo, w oparciu o technologię SOA na Web Services poprzez szynę danych realizowaną w postaci usług Web Services zaimplementowanych na telefonicznym serwerze dyspozytorskim.

Architektura zintegrowanego systemu dyspozytorskiego jako usługi SaaS

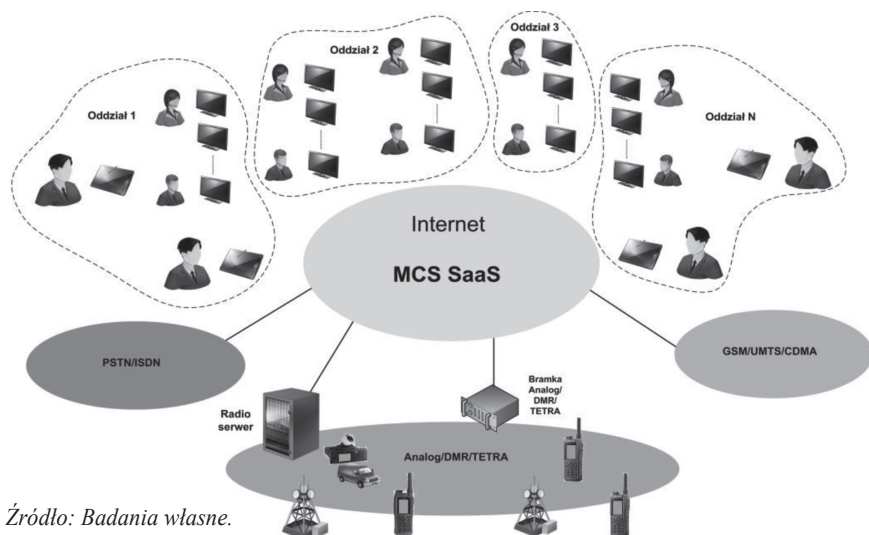
Jednym z naturalnych kierunków rozwoju systemów informatycznych i teleinformatycznych pracujących w chmurze obliczeniowej są usługi oferowane w modelu określanym skrótem SaaS (*Software as a Service*), przedstawionym na rys. 2.

Analizy przeprowadzane przez różne organizacje informują, że z roku na rok obserwuje się znaczny wzrost rynku usług SaaS i tendencja ta cały czas się pogłębia. W powyższym kontekście nie sposób zakładać, że rozwój ten ominie teleinformatyczne systemy dyspozytorskie będące podstawą działania różnego rodzaju centrów koordynacyjnych integrujących różne technologie i systemy, a w szczególności:

- technologie komunikacji radiowej i przewodowej,
- technologie automatycznego pozycjonowania zasobów (GPS),
- systemy automatycznego i masowego powiadamiania,
- systemy wspomagania dowodzenia i zarządzania zdarzeniami.

Rys. 2.

ARCHITEKTURA SYSTEMU ŁĄCZNOŚCI DYSPOZYTORSKIEJ JAKO USŁUGA TYPU SaaS



Źródło: Badania własne.

Charakterystyczne cechy usług świadczonych w chmurze:

- usługa świadczona na żądanie – użytkownik decyduje, jakie usługi i zasoby potrzebuje w danych chwili – otrzymuje ją automatycznie, bez dodatkowej ludzkiej interwencji,
- szerokopasmowy dostęp do sieci/Internetu – dostęp do usługi o dużej przepływności wszędzie, gdzie istnieje dostęp do Internetu,
- zasoby mogą być współdzielone przez niemal nieograniczoną liczbę użytkowników,
- natychmiastowa elastyczność i nieograniczona skalowalność dostępna w czasie rzeczywistym,
- opłata tylko za to, co jest używane/wykorzystane.

Usługa SaaS realizowana w wydzielonej chmurze, tj. budowanej przez kilka organizacji, jest jednym z modeli chmury obliczeniowej, polegającym na dystrybucji oprogramowania, w której aplikacja jest przechowywana i udostępniana przez producenta określonym użytkownikom. Eliminuje to potrzebę instalacji i uruchamiania programu na komputerze klienta przy zachowaniu funkcjonalności oferowanej przez rozproszony system dyspozytorski. Model SaaS przerzuca obowiązki zarządzania, aktualizacji, pomocy technicznej z konsumenta na do-

stawcę. W efekcie użytkownik oddaje kontrolę nad oprogramowaniem i obowiązek zapewnienia ciągłości jego działania dostawcy.

Rozwiązanie to pozbawione jest szeregu niekończących się problemów w kontekście komunikacji dyspozytorskiej. Problemy, takie jak brak odpowiedniej infrastruktury, zmiany systemów telekomunikacyjnych czy informatycznych, integracja różnych elementów i aplikacji, zostają przeniesione na dostawcę, który oferując tę samą usługę dla wielu organizacji jednocześnie dysponuje środkami umożliwiającymi zbudowanie optymalnego modelu usługowego na bazie zintegrowanych ze sobą elementów.

Użytkownicy końcowi, zwłaszcza organizacje działające na rzecz bezpieczeństwa publicznego, mogą dzięki temu zoptymalizować swoje zasoby, tworząc zamiast wielu rozproszonych mniejszych ośrodków koordynacyjnych, kilka wzajemnie się zastępujących scentralizowanych dużych centrów koordynacji. W przypadku wystąpienia bliżej nieokreślonej katastrofy, która ma fizyczny wpływ na działanie jednego ośrodka, jego działalność jest automatycznie przejmowana i zastępowana przez inny (organizacja nie posiada w tym modelu własnych fizycznych serwerów, centrów danych, a jedynie zdalnie korzysta z usługi zapewnianej przez określonego operatora).

Unikatowość rozwiązania MCS (*Multifunctional Communication System*) SaaS polega na oferowaniu szeroko skalowalnych usług dyspozytorskich, dużego zasięgu terytorialnego usługi oraz niskich kosztów CAPEX (*CAPital EXpenditures*) dla potencjalnych klientów.

Kolejka multimedialna jako usługa realizowana w systemie MCS DGT typu SaaS

Obsługa kolejki multimedialnej przez rozproszoną grupę dyspozytorów ze względu na różnorodność formatów oraz wielość źródeł informacji (głos, SMS, MMS, e-mail, zdjęcie, pliki wideo) wysyłanych z telefonów komórkowych abonentów jest stosunkowo nowym wyzwaniem i powoduje, że nowoczesne systemy dyspozytorskie powinny je uwzględnić. System DGT MCS posiada funkcjonalność kolejkowania w wydzielonej chmurze, co oznacza, że każdy z serwerów w sieci posiada aktualną, identyczną, synchronizowaną na bieżąco informację o stanie wszystkich kolejek obsługiwanych przez system. Jedna kolejka w tym wypadku jest to logiczna grupa numerów obsługiwanych

przez dyspozytora. Domyślnie dyspozytor obsługuje kolejkę własną, niemniej jednak ma możliwość z poziomu konsoli dynamicznego zalogowania się do wybranych kolejek dodatkowych. System nie posiada ograniczenia na liczbę kolejek obsługiwanych przez dyspozytora w danym momencie. W ten sposób obsługa danej kolejki może być współdzielona jednocześnie pomiędzy wielu dyspozytorów wzajemnie wspierających się w obsłudze przychodzących zgłoszeń.

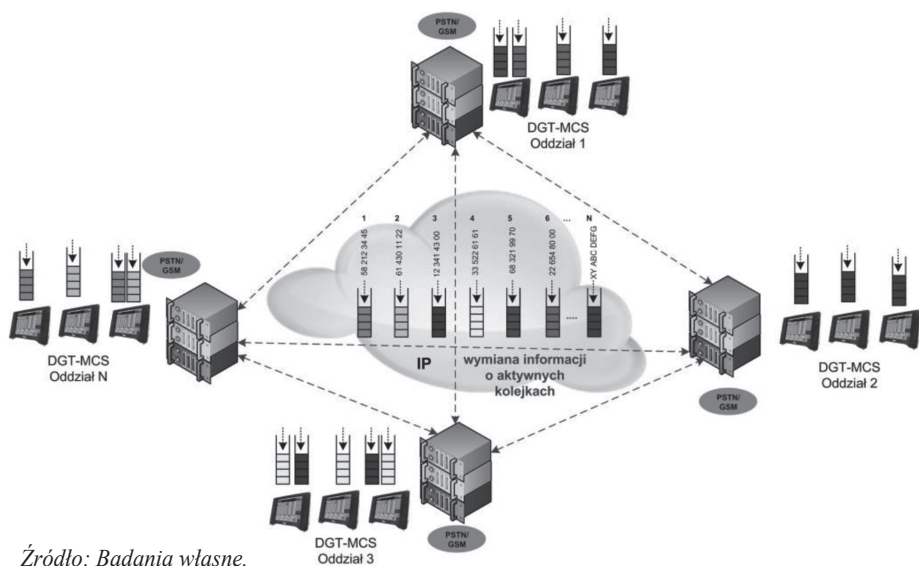
W przypadku, gdy jedna kolejka obsługiwana jest tylko przez jednego dyspozytora, system blokuje możliwość wylogowania się. Jeżeli kolejka straci mimo wszystko obsługę, np. przez awarię stanowiska operatorskiego, awarie sieci, zasilania itp., połączenia są kierowane przez system na kolejkę awaryjną, która jest obsługiwana przez wszystkie konsole z danego oddziału.

W przypadku awarii jednego oddziału i braku obsługi danej kolejki (nikt nie jest zalogowany do kolejki niedostępnego ośrodka) połączenia trafiają na kolejkę „awaryjną” globalną we wszystkich oddziałach.

Aplikacja na konsoli dyspozytora umożliwia dodatkowy podział kolejki na podkolejki na podstawie numeru abonenta dzwoniącego CPA (*Calling Party Address A*) / ANI (*Automatic Identification Number*) / *CallerID*. W ten sposób istnieje możliwość wykreowania kolejek, np. dla połączeń ważnych, mniej ważnych, pozostałych itd. – przy czym przyporządkowanie do danej kolejki może być ustawiane dynamicznie w zależności od realizowanych w danym czasie przez dyspozytora zadań. Dla połączeń oczekujących w kolejce konsola realizuje prezentację czasu oczekiwania, numeru abonenta oraz opisu z książki. Dyspozytor ma możliwość podjęcia dowolnego połączenia z kolejki bez względu na jego pozycję na liście połączeń oczekujących. Zgłoszenia SMS, MMS, FAX przybywające do systemu dyspozytorskiego od abonentów wyposażonych w telefon komórkowy, poprzez bramkę CDMA/GSM/UMTS lub protokół SMPP (*Short Message Peer-to-Peer*) są konwertowane do postaci e-mail i przekazane do multimedialnej kolejki zgłoszeń przychodzących. MMS może zawierać tekst, zdjęcia w różnych formatach (np. JPEG, GIF, PNG lub WBMP), dźwięki (w formacie MIDI, WAV, AMR, MP3) oraz pliki video (np. 3GP, MPEG4, H.263 czy QuickTime).

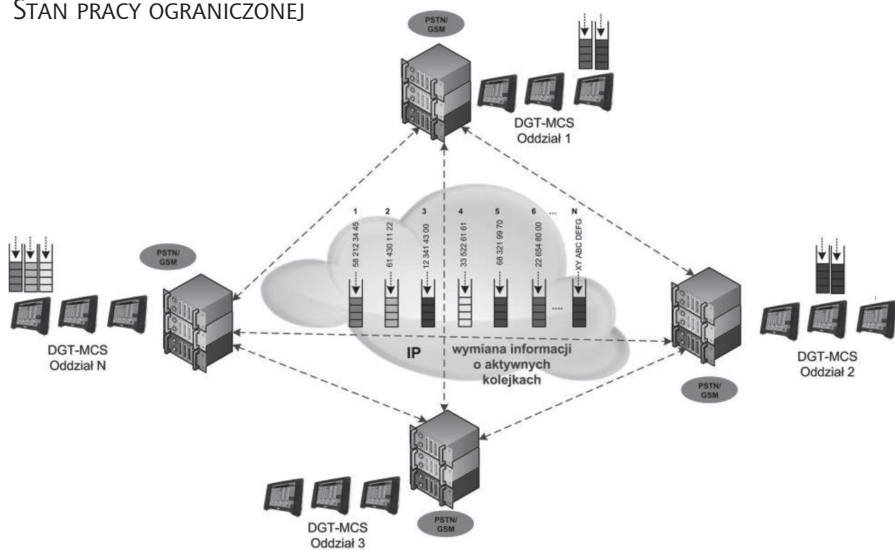
Typowe przypadki obsługi kolejek, stan normalnej pracy, stan pracy w godzinach nocnych, stan pracy awaryjnej są przedstawione na rysunkach 3, 4 i 5.

Rys. 3.
STAN PRACY NORMALNEJ



Źródło: Badania własne.

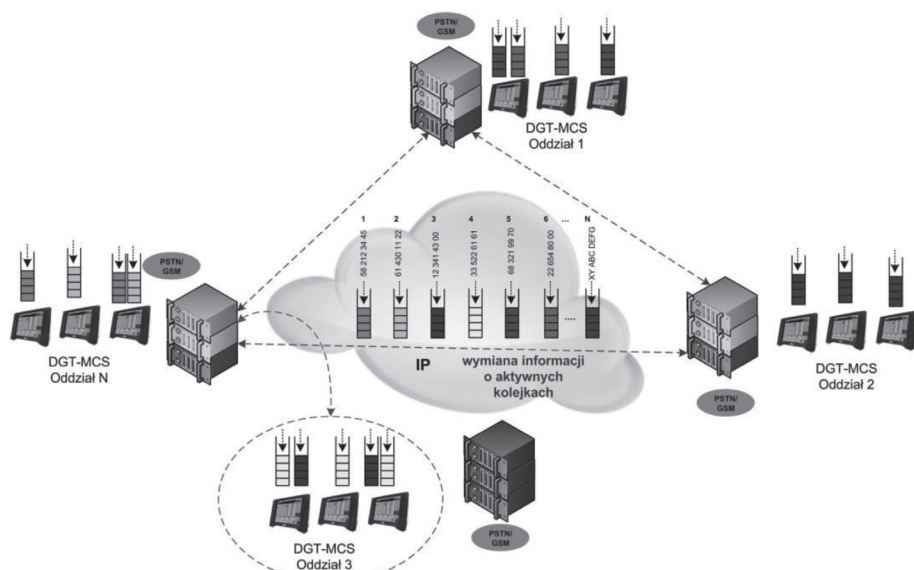
Rys. 4.
STAN PRACY OGRANICZONEJ



Źródło: Badania własne.

Rys. 5.

STAN PRACY AWARYJNEJ



Źródło: Badania własne.

Podsumowanie

Przedstawiona w publikacji budowa i działanie nowoczesnego rozproszonego systemu dyspozytorskiego dla potrzeb specjalnych wprowadza nową i wyższą jakość świadczonych usług w porównaniu z obecnie eksploatowanymi rozwiązaniami. Praktyczna realizacja systemu typu SaaS jest realizowana w produkcie MCS SaaS firmy DGT LAB SA. W rozwiązaniu tym zastąpiono powszechnie stosowaną technikę TDM (*Time Division Multiplexing*), techniką All-IP w chmurze. Technika ta ułatwia rozbudowę systemu o nowe funkcjonalności oraz umożliwia w przyszłości implementację nowych, obecnie niezdefiniowanych usług i aplikacji, co znacząco zwiększa atrakcyjność zaproponowanego rozwiązania.

Opisane w publikacji mechanizmy i protokoły wykorzystywane w opracowywanym systemie świadczą o jego nowoczesnym charakterze odpowiadającym wymaganiom stawianym przez mające go wykorzystać służby. Spośród omawianych protokołów i mechanizmów najistotniejsze wydają się protokoły dla technologii VoIP (SIP/TLS, RTP/SRTP) oraz SMPP i MLPP, ponieważ ich

wykorzystanie nie ogranicza się do systemów realizowanych w chwili obecnej, ale będzie charakterystyczne dla przyszłych rozwiązań komunikacyjnych w systemach telekomunikacyjnych dla sieci publicznych oraz kolejnych wersjach systemów specjalnego przeznaczenia.

Bibliografia

- Blok M., Czaplewski B., Kaczmarek S., Sac M., *Wiadomości, ich struktury i scenariusze dla komunikacji konsola – lokalna baza danych oraz komunikacji lokalna baza danych – centralna baza danych*, raport wewnętrzny do projektu DOBR/002/R/ID1/2013/03 „Koncepcja oraz implementacja integracji informacji w rozproszonych elementach systemu wymiany danych Straży Granicznej”, PG WETI, Gdańsk 2014.
- ITU-T (2009), H.323: *Packet-Based Multimedia Communications Systems*.
- Kaczmarek S., Katulski R.J., Kosiński A., Stefański J., Miszewski M., *Bezprzewodowe systemy transmisji danych dla potrzeb ochrony granicy morskiej państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w powietrznej i morskiej przestrzeni państwa*, Compa T., Rajchel J., Załęski K., (red. naukowa), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych, Dęblin 2013.
- Kaczmarek S., Katulski R., Sadowski J., Stefański J., Miszewski M., *Zintegrowany system dyspozytorski dla potrzeb specjalnych*, [w:] *Materiały pokonferencyjne IV Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Bezpieczeństwo operacji w portach lotniczych i morskich. Ochrona środków transportu lotniczego i morskiego oraz infrastruktury krytycznej przed zagrożeniami”*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych, Dęblin 2014.
- Kaczmarek S., Młynarczyk M., Narloch M., *Telekomunikacyjna sieć rdzeniowa dla zastosowań specjalnych*, XIV Konferencja Automatyzacji i Eksploatacji Systemów Sterowania i Łączności, 9–11 października 2013, Akademia Marynarki Wojennej, Jastrzębia Góra 2013, s. 104–115.
- Kaczmarek S., Narloch M., Kowalski M., Miszewski M., *Mechanizmy komunikacji w rozproszonych systemach specjalnego przeznaczenia*, [w:] *Materiały pokonferencyjne IV Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Bezpieczeństwo operacji w portach lotniczych i morskich. Ochrona środków transportu lotniczego i morskiego oraz infrastruktury krytycznej przed zagrożeniami”*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych, Dęblin 2014.
- Schulzrinne H. et al., RTP: *A Transport Protocol for Real-Time Applications*, RFC 3550, IETF, 2003.

Noty o autorach

Artur Michał Banaszak, magister politologii w zakresie polityki społecznej.

Autor artykułów poświęconych bezpieczeństwu społecznemu, systemowi oświaty (szczególnie porównania systemów edukacyjnych różnych krajów) i polityce oświatowej państwa, polityce społecznej oraz wpływowi nauczania Kościoła Katolickiego na życie społeczne.

Monika Bartnik, doktor nauk prawnych w zakresie prawa karnego, adiunkt w Katedrze Prawa Sądowego na Wydziale Zamiejscowym Nauk Prawnych i Ekonomicznych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Autorka publikacji z zakresu prawa karnego procesowego.

Agnieszka Choromańska, podinspektor Policji, starszy wykładowca Instytutu Prawa i Administracji Wydziału Administracji Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. Autorka opracowań książkowych i artykułów z zakresu procedury karnej. Zainteresowania naukowe: gwarancje uczestników procesu karnego, instytucje konsensualne, ekonomizacja i informatyzacja procesu karnego.

Dariusz Ćwikowski, doktor nauk społecznych w dyscyplinie bezpieczeństwo. Wieloletni pracownik służb skarbowych, obecnie zatrudniony w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Białymstoku. Autor szeregu artykułów poświęconych bezpieczeństwu finansów publicznych, przestępczości podatkowej oraz gospodarce nieoficjalnej.

Joanna Figura, absolwentka Politologii Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz studiów podyplomowych w zakresie Finansów i Rachunkowości Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Doktorantka w zakresie Nauk o Polityce Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Stypendystka Stowarzyszenia Naukowo-Kulturalnego w Europie Środkowo-Wschodniej (GFPS-Polska) na Wolnym Uniwersytecie w Berlinie oraz stypendystka Landu Badonii-Wirtembergii w starostwie miasta Esslingen. Autorka publikacji w zakresie: stosunków polsko-niemieckich, szwajcarskiej demokracji bezpośredniej oraz obszaru samorządu terytorialnego.

Sylwester Kaczmarek, doktor habilitowany w zakresie komutacji i inżynierii ruchu telekomunikacyjnego (doktorat i habilitację uzyskał w 1981 i 1994 roku na Politechnice Gdańskiej). Zainteresowania badawcze obejmują problema-

tykę: sieci IP QoS i sieci GMPLS, komutacji, routingu QoS, inżynierii ruchu telekomunikacyjnego, usług multimedialnych oraz jakości usług. Aktualnie jego badania skupiają się na rozwoju i zastosowaniach technologii VoIP i IMS/NGN. Dotychczas opublikował ponad 200 prac naukowych. Obecnie jest kierownikiem Katedry Sieci Teleinformacyjnych na Wydziale Elektroniki Telekomunikacji i Informatyki Politechniki Gdańskiej.

Anna Kalisz, kom., absolwentka Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Wykładowca Instytutu Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. Autorka książek i artykułów publikowanych w pracach zbiorowych oraz prasie specjalistycznej poświęconych tematyce materialnego prawa karnego i prawa wykroczeń. Zainteresowania naukowo-badawcze dotyczą: problemu pomówienia osób pełniących funkcje publiczne w aspekcie prawnym i kryminologicznym. Specjalizuje się również w zagadnieniach prawa prasowego, zwłaszcza w problematyce ochrony dobrego imienia i wolności prasy.

Ryszard Katulski, profesor doktor habilitowany w zakresie nauk technicznych w dyscyplinie telekomunikacja, profesor w Politechnice Gdańskiej na Wydziale Elektroniki, Telekomunikacji i Informatyki, kierownik Katedry Systemów i Sieci Radiokomunikacyjnych. Autor lub współautor ponad 350 artykułów opublikowanych w kraju i za granicą poświęconych zagadnieniom współczesnej radiokomunikacji. Przedstawiciel Polski w NATO-wskim programie SPS (*Science for Peace and Security*), członek grupy ISEG (*Independent Scientific Evaluation Group*) – NATO HQ w Brukseli i wielu organizacji w kraju i za granicą.

Wojciech Lis, dr, Katedra Prawa Administracyjnego, Wydział Zamiejscowy Nauk Prawnych i Ekonomicznych w Tomaszowie Lubelskim, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. Zainteresowania naukowe obejmują zagadnienia prawa konstytucyjnego, bezpieczeństwa państwa, komunikacji społecznej i prawa prasowego oraz prawa administracyjnego i gospodarczego.

Irena Malinowska, doktor nauk społecznych, nauczyciel akademicki na Wydziale Nauk Społecznych w Gdańsku Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa w Poznaniu. Wykładowca przedmiotu: Nauki o bezpieczeństwie, terroryzm w transporcie, handel ludźmi w aspekcie zorganizowanej przestępczości. Ekspert ds. zwalczania handlu ludźmi Technical Assistance Information Exchange Instrument of the European Commission (TAIEX) przy Komisji Europejskiej. Roz-

prawa doktorska obroniona na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim na Wydziale Nauk Społecznych o temacie Polityka instytucji europejskich wobec handlu ludźmi ze szczególnym uwzględnieniem przypadków Polski. Pełniła funkcję pełnomocnika Komendanta-Rektora Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie ds. koordynacji badań naukowych. Autorka wielu publikacji na temat kryminologii, handlu ludźmi i przestępczości gospodarczej. Uczestniczka wielu szkoleń zagranicznych w ramach CEPOL. Zainteresowania badawcze: szara strefa, profil sprawcy przestępstwa handlu ludźmi, zaginięcia ludzi.

Mariusz Miszewski, mgr inż. telekomunikacji, absolwent Katedry Sieci Teleinformatycznych na Wydziale Elektroniki Telekomunikacji i Informatyki Politechniki Gdańskiej. Prezes Zarządu DGT LAB SA, ekspert Wojewódzkiej Rady ds. Bezpieczeństwa Energetycznego, ekspert Sekcji Telekomunikacji Komitetu Elektroniki i Telekomunikacji PAN, członek Komitetów Sterujących realizujących projekty w ramach konkursów NCBiR. Autor analiz strategicznych w dziedzinie telekomunikacji, praktyk zarządzania przedsiębiorstwami technologicznymi.

Marcin Nowak, magister bezpieczeństwa wewnętrznego oraz pedagogiki w zakresie edukacji obronnej, instruktor w Zakładzie Podstaw Bezpieczeństwa Instytutu Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Wydziału Bezpieczeństwa Wewnętrznego Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. Autor publikacji z zakresu bezpieczeństwa, w szczególności bezpieczeństwa osobistego funkcjonariuszy, oraz środków przymusu bezpośredniego.

Grzegorz Pietrek, doktor nauk wojskowych w zakresie zarządzania bezpieczeństwem – adiunkt w Katedrze Bezpieczeństwa Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku. Autor książek i artykułów poświęconych zagadnieniom bezpieczeństwa narodowego i wewnętrznego, w tym zarządzania kryzysowego, ochrony infrastruktury krytycznej oraz bezpieczeństwa imprez masowych.

Agnieszka Sadło-Nowak, doktor nauk prawnych w zakresie prawa, adiunkt w Instytucie Prawa i Administracji Wydziału Administracji Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. Autorka publikacji polskich i zagranicznych z zakresu prawa karnego, prawa i postępowania w sprawach o wykroczenia. Praca naukowo-badawcza skupiona jest w głównej mierze na procedurze wykroczeniowej (czynności wyjaśniające, oskarżyciel publiczny), z czym wiąże się

również liczny udział w konferencjach naukowych, jak również praktycznych na szczeblu ogólnopolskim i międzynarodowym.

Bronisław Włodzimierz Sitek, profesor doktor habilitowany nauk prawnych, wykładowca w Wyższej Szkole Gospodarki Euroregionalnej w Józefowie i w SWPS Uniwersytecie Humanistycznospołecznym w Warszawie. Członek Komitetu Nauk Prawnych PAN. Autor książek i artykułów poświęconych tematyce prawa rzymskiego, prawa porównawczego prywatnego i publicznego, prawa cywilnego, praw człowieka.

Magdalena Sitek, doktor habilitowany nauk w zakresie stosunków międzynarodowych, wykładowca w Wyższej Szkole Gospodarki Euroregionalnej w Józefowie. Autorka książek i artykułów poświęconych tematyce prawa europejskiego, prawa sportowego, praw człowieka.

Jacek Stefański, doktor habilitowany w zakresie nauk technicznych w dyscyplinie telekomunikacja, profesor nadzwyczajny w Politechnice Gdańskiej na Wydziale Elektroniki, Telekomunikacji i Informatyki, ekspert Sekcji Telekomunikacji Komitetu Elektroniki i Telekomunikacji PAN. Autor lub współautor ponad 250 artykułów opublikowanych w kraju i za granicą poświęconych zagadnieniom współczesnej radiokomunikacji.

Malgorzata Such-Pyrgiel, doktor socjologii. Autorka artykułów na temat zjawiska singli i uwarunkowań współczesnej rodziny oraz uczestniczka seminariów i konferencji poświęconych tej tematyce. Szczególnie interesuje się zjawiskiem singli w Polsce na tle innych krajów jak USA, Chiny, stylem życia pojedynczych, ich życiowymi dążeniami i oczekiwaniami, jak również przemianami wzorów życia małżeńsko-rodzinnego, z uwzględnieniem teorii ekonomicznych związanych z generatywnymi zachowaniami ludzkimi oraz teorii demograficznych. Publikowane artykuły wpisują się w obszar czterech specjalności socjologicznych: socjologii społeczeństw współczesnych, socjologii czasu wolnego i stylu życia, socjologii procesów demograficznych oraz socjologii rodziny. Wiele opisywanych problemów badawczych rozpatrywanych jest w ujęciu wieloaspektowym: społeczno-kulturowym, prawnym, ekonomicznym, gospodarczym, politycznym, psychologicznym. Od 2013 roku Dziekan Wydziału Nauk Społecznych w Wyższej Szkole Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie.

Elżbieta Szafrńska, dr, doktor nauk wojskowych, specjalność: zarządzanie organizacją. Adiunkt w Wyższej Szkole Euroregionalnej w Józefowie. Autorka wielu publikacji z problematyki bezpieczeństwa, prawa karnego i prawa wykroczeń. Brała czynny udział w konferencjach krajowych i zagranicznych. Autorka programów szkoleniowych dla straży miejskich/gminnych. Prowadząca szkolenia dla straży miejskich/gminnych z zakresu prawa wykroczeń, prewencji i ochrony. Uczestniczyła w projekcie badawczym „Wytworzenie systemu oceny i rozwoju kompetencji menedżerskich kadry kierowniczej Policji” – realizowanym w Wyższej Szkole Policyjnej w Szczytnie. W 2014 r. zrealizowała w Wyższej Szkole Euroregionalnej w Józefowie projekt badawczy „Edukacja na rzecz bezpieczeństwa”.

Jerzy Szafrński, dr, doktor nauk wojskowych, specjalność: dowodzenie. Komentant Służby Ochrony Lotniska w Porcie Lotniczym Olsztyn-Mazury. Autor wielu publikacji z problematyki bezpieczeństwa, terroryzmu oraz kryminologii. Brał czynny udział w konferencjach krajowych i zagranicznych. Autor programów szkoleniowych na studia oraz doskonalenia zawodowe. W 2007 r. uczestniczył w szkoleniu irackich sędziów i funkcjonariuszy Policji. W 2008 roku brał udział w realizacji Projektu Współpracy Bliźniaczej PL/06/IB/JH/03 „Walka z przestępczością”. W kwietniu 2011 roku odbył staż naukowy na Ukrainie. W czerwcu 2011 roku brał udział w szkoleniu z zakresu „Zwalczania terroryzmu” na Arabskim Uniwersytecie Nauk o Bezpieczeństwie im. księcia Naifa w Rijadzie w Królestwie Arabii Saudyjskiej. W 2014 r. zrealizował w Wyższej Szkole Euroregionalnej w Józefowie projekt badawczy „Edukacja na rzecz bezpieczeństwa”.

Agata Tyburska, dr hab. nauk społecznych, mł. insp. Policji, profesor nadzwyczajny Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, specjalność: nauki o bezpieczeństwie. Obecnie pełni służbę w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie w Zakładzie Zarządzania Kryzysowego Instytutu Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego na stanowisku profesora nadzwyczajnego. Zainteresowania naukowe związane bezpośrednio z bezpieczeństwem wewnętrznym, a w szczególności z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, przestępczością nieletnich oraz prewencją kryminalną. W ostatnich latach aktywność naukowo-badawcza oscylowała głównie wokół problematyki ochrony infrastruktury krytycznej oraz zarządzania kryzysowego. Jest autorką ponad 50 opracowań naukowych z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego.

Adrian Zbiciak, doktorant w Katedrze Postępowania Karnego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, aplikant sędziowski w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Jego zainteresowania naukowo-badawcze dotyczą przede wszystkim styku postępowania karnego z postępowaniem cywilnym oraz administracyjnym, prawa karnego skarbowego, przestępczości gospodarczej, czynności operacyjno-rozpoznawczych.