

BEZPIECZEŃSTWO  
W ADMINISTRACJI I BIZNESIE  
WE WSPÓŁCZESNYM ŚWIECIE

część I

**BEZPIECZEŃSTWO  
W ADMINISTRACJI I BIZNESIE  
WE WSPÓŁCZESNYM  
ŚWIECIE**

część I

**Redakcja naukowa:**

Marek Chrabkowski  
Cezary Tatarczuk  
Janusz Tomaszewski



Gdynia 2011

**Recenzenci:**

*dr hab. Eugeniusz Bojanowski, prof. nadzw. WSAiB*  
*dr hab. Wiesław Czyżowicz, prof. nadzw. WSAiB*  
*dr hab. Kazimierz Dendura, prof. nadzw. WSAiB*  
*prof. dr hab. inż. Krzysztof Ficoń*  
*prof. dr hab. Valentinas Navickas*  
*prof. dr hab. Andrzej Peplowski*  
*dr hab. Stanisław Piocha, prof. nadzw. WSAiB*  
*prof. dr hab. Aurelia Polańska*  
*prof. dr hab. Elżbieta Skrzypek*  
*dr hab. Jerzy Sulek, prof. nadzw. WSCiL*  
*plk prof. dr hab. inż. Jarosław Wolejszo*  
*dr hab. Mariusz Zieliński, prof. nadzw. WSAiB*

**Redakcja naukowa:**

*dr Marek Chrabkowski*  
*dr Cezary Tatarczuk*  
*dr Janusz Tomaszewski*

**Kolegium Redakcyjne:**

*prof. dr hab. Jerzy Młynarczyk (przewodniczący)*  
*dr Tomasz Białas*  
*dr Piotr Lewandowski*  
*dr Cezary Tatarczuk*  
*prof. dr hab. Kazimierz Dendura*  
*prof. dr hab. Aurelia Polańska*  
*mgr Regina Szutenberg*  
*mgr Sylwia Baranowska*  
*mgr Ewelina Bemke (sekretarz)*

**Tłumaczenie wstępu na jęz. angielski:**

*mgr Danuta Korta*

**Opracowanie redakcyjne:**

*Ewelina Bemke*

**Skład i łamanie:**

*Maciej Ostoja-Lniski*

© Copyright by Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

ISBN: 978-83-61505-80-8

Nakład 150 egz.

**Druk:**

Sowa - druk na życzenie  
01-209 Warszawa, ul. Hrubieszowska 6a  
tel. 22 431 81 40, [www.sowadruk.pl](http://www.sowadruk.pl)

## SPIS TREŚCI

Marek Chrabkowski, Cezary Tatarczuk, Janusz Tomaszewski - *Wprowadzenie*.....11

### Rozdział I

#### **Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym**

1. Beata Kolarz, *Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w stanach nadzwyczajnych*.....37
2. Janusz Gierszewski, *Pozamilitarne ogniwa ochronne państwa i ich miejsce w systemie obronnym*.....49
3. Agata Tyburska, *Administracja publiczna - podnoszenie kwalifikacji w obszarze ochrony infrastruktury krytycznej*.....68
4. Michał Stępiński, *Optymalizacja procesu podejmowania decyzji w sytuacji kryzysowej w oparciu o model RPD*.....95
5. Marcin M. Smolarkiewicz, *Wykorzystanie metodyki N-wymiarowej Matrycy Bezpieczeństwa na potrzeby centrów powiadamiania ratunkowego - studium przypadku*.....106
6. Łukasz Szarpak, *System Ratownictwa Medycznego elementem bezpieczeństwa państwa*.....116
7. Krzysztof Ficoń, *Zabezpieczenie logistyczne ludności podczas niemilitarnych sytuacji kryzysowych*.....128
8. Łukasz Szarpak, *Aspekt prawny zarządzania kryzysowego w Polsce*.....145
9. Tomasz Bąk, *Prawne podstawy współpracy międzynarodowej w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu*.....156
10. Sylwia Beata Pawlak, *Prawne podstawy współpracy międzynarodowej w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej*.....169
11. Iwona Sobczyk, *Ochrona i bezpieczeństwo obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej w zadaniach i kompetencjach Służby Celnej*.....180

12. Anna Reiwer-Kaliszewska, <i>Interpretacja przepisów prawa podatkowego jako instrument ochrony interesów oraz bezpieczeństwa podatkowego podatnika</i> . . . . .	194
13. Cezary Tatarczuk, <i>Współpraca Policji z samorządem terytorialnym Gdańska i Gdyni w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym w zakresie wdrażania programów prewencyjnych (na przykładzie ustaleń studentów Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni)</i> .....	205
14. Rafał Połec, <i>Żandarmeria Wojskowa jako organ działający na rzecz bezpieczeństwa w Siłach Zbrojnych RP</i> .....	237
15. Dorota Jendza, <i>Analiza przedmiotu i zakresu nadzoru jednostek inspekcyjnych w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa żywności w Polsce</i> .....	251
16. Jerzy Będźmirowski, <i>Edukacja dla bezpieczeństwa -jeden z komponentów podsystemu pozamilitarnego w wybranych krajach europejskich</i> .....	264
17. Roman Jasek, Tomáš Loveček, Jozef Ristvej, <i>eSEC - Evropsky Internetovy Portal Kompetencii Bezpečnostneho Inžinierstva</i> .....	275
18. Wojciech Gliniecki, <i>Bezpieczeństwo jako jeden z aspektów zapobiegania wiktymizacji w świetle wybranych środków karnych</i> .....	280

## Rozdział II

### Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze biznesowym

19. Vasyl Zaplatynskiy, Inga Uryadnikova, <i>ЛІУКІУ ГенпоузеодемееННозо мпаеМаму3Ма</i> .....	299
20. Ewa Matuska, <i>Bezpieczeństwo psychologiczne w zarządzaniu zasobami ludzkimi -potrzeba prewencji wypalenia zawodowego</i> .....	311
21. Cezary Andrzej Mizia, <i>Duchowe elementy higieny pracy w trosce o bezpieczeństwo pracowników</i> .....	328
22. Joanna Unterschütz, <i>Handel ludźmi do pracy przymusowej z perspektywy praw człowieka</i> .....	343
23. Józef Zawadzki, <i>Wpływ polityki Federacji Rosyjskiej na bezpieczeństwo energetyczne i rozwój ekonomiczny Unii Europejskiej</i> .....	358
24. Wiesław Czyżowicz, Ewa Gwardzińska, <i>Świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego i jego wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw</i> .....	371
25. Mirosław Czapiewski, Andrzej Urban, Stanisław Gutowski, <i>Wdrażanie tajemnicy przedsiębiorstwa w organizacji gospodarującej majątkiem Skarbu Państwa</i> . . . . .	384
26. Elżbieta Izabela Szczepankiewicz, <i>Teoretyczne i praktyczne aspekty zarządzania ryzykiem w obszarze IT w organizacji</i> .....	392
27. Valentinas Navickas, Leilia Sujeta, <i>The compatibility of logistic systems in cross-frontier region as stimulating factor for the realization of consumers and procedures interests</i> .....	405

28. Valentinas Navickas, Jurgita Činauskaite-Četiner, <i>Securefinance logistics and it's role in the insurance industry</i> .....	412
29. Daniel Kaszubowski, <i>Wpływ logistyki miejskiej na bezpieczeństwo transportu</i> . . . . .	422
30. Mariusz Zieliński, Piotr Lejmann, <i>Problemy ochrony osób i mienia na terenach kolejowych</i> .....	435
31. Jerzy S. Michalik, Agnieszka Gajek, Leszek Słomka, Paweł Janik, <i>Ocena zagrożeń poważnymi awariami w transporcie drogowym niebezpiecznych materiałów w Polsce</i> .....	454
32. Stanisława Piocha, Janusz Tomaszewski, <i>Zagadnienia bezpieczeństwa morskiego w zintegrowanej polityce morskiej Polski</i> .....	471
33. Piotr Lewandowski, <i>Quadrivium bezpieczeństwa ekologicznego środowiska morskiego</i> .....	503
34. Paweł Tytus, <i>Przemysł stoczniowy jako składnik polskiego systemu bezpieczeństwa</i> . . . . .	521

## CONTENTS

Marek Chrabkowski, Cezary Tatarczuk, Janusz Tomaszewski - *Introduction*.....23

### Chapter I

#### **Security management in public sector**

1. Beata Kolarz, <i>Administrative and legal regulation to ensure safety and public order in emergency situations</i> .....	37
2. Janusz Gierszewski, <i>Paramilitary state protection links and their place in the defence system</i> .....	49
3. Agata Tyburska, <i>Public administration - enhancing the staff potential for critical infrastructure protection</i> .....	68
4. Michał Stepiński, <i>Optimization of decision making in a crisis situation based on the RPD model</i> .....	95
5. Marcin M. Smolarkiewicz, <i>Use of the N-dimension Matrix of safety for the needs of emergency call centres - case study</i> .....	106
6. Łukasz Szarapak, <i>Medical rescue systems as an element of state security</i> .....	116
7. Krzysztof Ficoń, <i>Logistic civil protection during non-military crises</i> .....	128
8. Łukasz Szarapak, <i>Legal aspects of emergency management in Poland</i> .....	145
9. Tomasz Bąk, <i>Legal basis of international cooperation in prevention and fight against terrorism</i> .....	156
10. Sylwia Beata Pawlak, <i>Legal basis of international cooperation for prevention and fight against organized crime</i> .....	169
11. Iwona Sobczyk, <i>Protection and security of the customs territory of the European Union in tasks and competencies of Polish Customs Service</i> .....	180
12. Anna Reiwer-Kaliszewska, <i>Interpretation of tax law regulations as an instrument for protection of interests and tax security of taxpayers</i> .....	194

13. Cezary Tatarczuk, <i>Police Cooperation with the local government of Gdansk and Gdynia in public security management in the implementation of prevention programs (according to the findings of students of School of Business and Administration in Gdynia)</i> .....	205
14. Rafał Połec, <i>Police as a law enforcement (and security) service in the Polish Armed Forces</i> .....	237
15. Dorota Jendza, <i>Analysis of the essence and scope of inspection units supervision in the aspect of ensuring food safety in Poland</i> .....	251
16. Jerzy Będźmirowski, <i>Education for security - one of the components of the paramilitary subsystem in the selected European countries</i> .....	264
17. Roman Jasek, Tomasz Lovecek, Jozef Ristvej, <i>eSEC-competency based e-portal of security and safety engineering in Europe</i> .....	275
18. Wojciech Gliniecki, <i>Security as one of the aspects preventing victimization in light of the chosen punitive measures</i> .....	280

## Chapter II

### **Security management in the business sector**

19. Vasyl Zaplatynskiyi, Inga Uryadnikova, <i>Cycles in non-productive trauma</i> .....	299
20. Ewa Matuska, <i>Psychological security in human resources management - the need to prevent the job burnout syndrome</i> .....	311
21. Cezary Andrzej Mizia, <i>Job security and spiritual elements within occupational hygiene</i> .....	328
22. Joanna Unterschütz, <i>Trafficking for forced labour from the perspective of human rights</i> .....	343
23. Józef Zawadzki, <i>The impact of the policy of the Russian Federation on energy security and economic development of the EU</i> .....	358
24. Wiesław Czyżowicz, Ewa Gwardzińska, <i>Industrial security certificate as an element of enterprise's value and its competitiveness</i> .....	371
25. Mirosław Czapiewski, Andrzej Urban, Stanisław Gutowski, <i>The institution of the company's secret in an organization managing assets of the State Treasury</i> .....	384
26. Elżbieta Izabela Szczepankiewicz, <i>Theoretical and practical aspects of risk management in the area of IT in an organization</i> .....	392
27. Valentinas Navickas, Leilia Sujeta, <i>The compatibility of logistic systems in cross-frontier region as stimulating factor for the realization of consumers and procedures interests</i> .....	405
28. Valentinas Navickas, Jurgita Cinauskaite-Cetiner, <i>Secure finance logistics and its role in the insurance industry</i> .....	412



29. Daniel Kaszubowski, <i>The influence of the city logistics concept on city transport safety</i> .....	422
30. Mariusz Zielińskiego, Piotr Lejmann, <i>Problems of protecting people and property in the railway areas</i> .....	435
31. Jerzy S. Michalik, Agnieszka Gajek, Leszek Słomka, Paweł Janik, <i>Assessment of major accident hazards in road transport of dangerous materials in Poland</i> . . . . .	454
32. Stanisława Piocha, Janusz Tomaszewski, <i>Maritime security issues in the integrated maritime policy of Poland</i> .....	471
33. Piotr Lewandowski, <i>Quadrivium of ecological safety of marine environment</i> . . . . .	503
34. Paweł Tytus, <i>Shipbuilding Industry as a part of the Polish security system</i> . . . . .	521

## WPROWADZENIE

Oddajemy czytelnikowi ten tom w przeświadczeniu, że bezpieczeństwo w życiu człowieka jest dobrem najcenniejszym. Niezależnie od rozwijających się formacji społeczno-ekonomicznych, od wspólnoty pierwotnej do czasów współczesnych, towarzyszą nam lęki o przetrwanie, walka o przeżycie w zmieniających się warunkach klimatycznych, zdobywanie, gromadzenie i ochrona zasobów zapewniających bezpieczeństwo ekonomiczne. W ostatnim dziesięcioleciu problematyka bezpieczeństwa przeżywa swoisty renesans. Wskazuje też na złamanie paradygmatu, zgodnie z którym bezpieczeństwo było domeną resortów obrony i bezpieczeństwa. Coraz częściej podejmowana jest problematyka bezpieczeństwa pracy, bezpieczeństwa finansowego, socjalnego, bezpieczeństwa w sferze działalności publicznej oraz prywatnej; przedsiębiorstw skarbu państwa oraz prywatnych. Niezależnie od sprawnie funkcjonujących armii pojawiło się zagrożenie ze strony dysponujących techniką wojskową terrorystycznych sił pozamilitarnych. Terroryzm stanowi zagrożenie nie tylko dla życia ludzi i ich mienia, lecz ze względu na swoją istotę może zagrażać porządkowi społecznemu, stosunkom międzynarodowym, a przy zastosowaniu środków masowej zagłady, dla całej ludzkości.

W licznych opracowaniach bezpieczeństwo ujmowane jest w ujęciu rzeczowym - zabezpieczenie i ubezpieczenie majątku; dotyczy różnych sfer działalności człowieka - ekonomiczne, pracy, fitosanitarne, socjalne, bezpieczeństwo zdrowia (fizyczne), informatyczne, międzynarodowe, geopolityczne. W analizie i planowaniu w przedsiębiorstwach coraz częściej zwraca się uwagę na ryzyko w działalności gospodarczej. Te dwa pojęcia: bezpieczeństwo i ryzyko szczególnie współgrają w ocenie zagrożeń bezpieczeństwa działalności podmiotów gospodarczych sektora publicznego i biznesowego.

Książka stanowi kontynuację dotychczasowych opracowań: *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, red. B. Nogalski, J. Tomaszewski (2005); *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie*, red. M. Grzybowski, J. Tomaszewski (2007) oraz *Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym i biznesie i Logistyka. Komunikacja. Bezpieczeństwo. Wybrane problemy*, red. T. Białas, M. Grzybowski, J. Tomaszewski (2009).

Celem opracowania było zaprezentowanie najnowszych wyników badań oraz upowszechnienie poglądów pracowników naukowych oraz praktyków na temat politycznych, prawnych, ekonomicznych i społecznych aspektów bezpieczeństwa. Zwrócono przy tym uwagę na wymiar krajowy i międzynarodowy bezpieczeństwa.

Przyjęty cel zdeterminował strukturę dzieła. Struktura książki obejmuje dwie części:

Rozdział I - Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym;

Rozdział II - Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze biznesowym.

Rozdział poświęcony zarządzaniu bezpieczeństwem w sektorze publicznym rozpoczyna dr Beata Kolarz artykułem pt. *Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w stanach nadzwyczajnych*. Autorka porusza w nim bardzo istotną, z punktu widzenia państwa, problematykę stanów nadzwyczajnych. Materia konstytucyjną jaką niewątpliwie są przepisy dotyczące stanów: klęski żywiołowej, wyjątkowego i wojennego, wymagała doprecyzowania ustawami. W zasadniczej części to doprecyzowanie nastąpiło za pomocą mechanizmów administracyjnoprawnych. Jak trafnie zauważa Autorka, jedną z podstawowych funkcji wszystkich organów władzy i administracji publicznej jest zapewnienie bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym i ogólnokrajowym. Niestety te działania wiążą się z ograniczeniami podstawowych praw i wolności obywateli. Na ten aspekt położony jest szczególny akcent. W artykule bowiem odnajdujemy wpływ zasady proporcjonalności na działania organów władzy i administracji publicznej. Dr Beata Kolarz nie kwestionuje uprawnień do ograniczania praw i wolności, pod warunkiem, że podjęte działania odpowiadają stopniowi zagrożenia i zmierzają do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Specyfikę funkcjonowania państwa w stanach nadzwyczajnych przedstawia również dr Janusz Gierszewski w swoim artykule zatytułowanym *Pozamilitarne ogniwa ochronne państwa i ich miejsce w systemie obronnym*. Zwrócono w nim uwagę na istotną rolę, jaką odgrywają te podmioty w okresie kryzysu i wojny, ale również i pokoju. Z uwagi na obszerność problematyki Autor ograniczył się do przedstawienia organizacji i zadań pozamilitarnych ogniw ochronnych w systemie obronnym państwa oraz podstawowych zagrożeń pozamilitarnych. W tym podsystemie zadania realizowane są przez administrację rządową, samorządową i przedsiębiorców. Autor wymienia ich kompetencje, które związane są z tworzeniem warunków niezbędnych do działania podsystemu militarnego oraz wskazuje na zasady funkcjonowania pozostałych struktur państwa. Nie bez znaczenia są także zadania tych podmiotów zmierzające do zapewnienia materialnych i duchowych podstaw przetrwania narodu w czasie kryzysu i wojny. W tej części Autor podkreśla znaczenie działań chroniących infrastrukturę krytyczną. Publikację uzupełniają graficzne zobrazowania, ułatwiające poruszanie się wśród omawianych problemów. Ciekawa forma prezentacji trudnej problematyki działań na wypadek wojny lub w czasie innych zagrożeń czyni z tej publikacji wartościowy materiał dydaktyczny, a także powinien zainteresować osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie pozamilitarnych ogniw ochronnych państwa.

Problematyka infrastruktury krytycznej, do której nawiązuje dr Janusz Gierszewski jest kluczową materią w publikacji dr Agaty Tyburskiej zatytułowanej *Administracja publiczna - podnoszenie kwalifikacji w obszarze ochrony infrastruktury krytycznej*. Nie jest to jednak ujęcie przedmiotowe. Odnajdujemy w nim charakterystykę potencjału kadrowego administracji publicznej zajmującej się problematyką ochrony elementów kluczowych państwa. Przeprowadzone badania ankietowe skupiły się na pracownikach Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich. Jak podkreśliła dr Agata Tyburska, w artykule przedstawiona została także diagnoza potrzeb określonych przez przedstawicieli urzędów wojewódzkich, w zakresie kształcenia kadr zajmujących się problematyką ochrony infrastruktury krytycznej, a także ich subiektywne opinie dotyczące współpracy z innymi podmiotami realizującymi zadania na rzecz ochrony tego typu infrastruktury.

Kategoryczne twierdzenie dr Agaty Tyburskiej, że nie można całkowicie wyeliminować istniejącego ryzyka i że najważniejszym celem jest sprowadzenie go do poziomu dopuszczalnego i akceptowanego, prowadzi do wniosku, że zagrożeń nie da się całkowicie wyeliminować. Artykuł mł. insp. mgra Michała Stepińskiego pt. *Optymalizacja procesu podejmowania decyzji w sytuacji kryzysowej w oparciu o model RPD* jest próbą znalezienia właściwego mechanizmu wspomagającego reakcję na sytuację kryzysową kiedy ona już wystąpi. Publikację rozpoczynają rozważania na temat zakresu znaczeniowego pojęć „dowodzenie”, „kierowanie” i „zarządzanie”. W oparciu o poglądy przedstawicieli doktryny oraz przepisy prawa wewnętrznego Policji, Autor, *nota bene* praktyk z Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi, wskazuje syntetycznie na podobieństwa i różnice występujące w zakresach desygnatów omawianych pojęć. W dalszej części artykułu następuje nawiązanie do jednego z naturalistycznych modeli podejmowania decyzji, czyli tytułowego RPD (*recognition-primed decision*) - modelu podejmowania decyzji na podstawie rozpoznania opracowanego przez Gary Klein'a. Poszukiwanie przez Autora optymalnych rozwiązań, wspomagających podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych, jest niewątpliwie działaniem ukierunkowanym na praktyczne zastosowanie wniosków płynących z niniejszej publikacji. Z tych też przyczyn publikacja posiada walor dydaktyczny i wartość dla podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie w sytuacjach kryzysowych.

Problematyka optymalizacji zarządzania siłami i środkami podmiotów bezpośrednio zaangażowanych w działania przy zdarzeniach niekorzystnych oraz optymalizacji procesu zarządzania informacją została podjęta również przez dra Marcina M. Smolarzewicza. W artykule zatytułowanym *Wykorzystanie metodyki N-wymiarowej Matrycy Bezpieczeństwa na potrzeby centrów powiadamiania ratunkowego - studium przypadku* przedstawia sposób wykorzystania tytułowej metodyki, opracowanej w celu wspomagania procesu decyzyjnego na potrzeby funkcjonowania Centrów Powiadamiania Ratunkowego. Za przykład ilustrujący mechanizmy działania obrano zdarzenie w postaci pożaru domu jednorodzinne. Jak zaznacza Autor, „nowa metodyka jest reprezentowana przez zbiór dwuwymiarowych matryc (funkcji relacji) wiążących ze sobą zbiory informacji, decyzji i działań podejmowanych podczas różnych zdarzeń niekorzystnych”. Uznano, że niedobór czasu i informacji u operatora CPR, wymuszający

konieczność podejmowania szybkich decyzji, wymaga odpowiedniego wspomagania. Autor proponuje, aby tym narzędziem wspomagającym został tytułowy system informatyczny.

Również dr Łukasz Szarpak podjął się scharakteryzowania systemu przeciwdziałania zdarzeniom niekorzystnym. W swoim artykule zatytułowanym *System ratownictwa medycznego elementem bezpieczeństwa państwa* Autor skoncentrował się na działaniach państwa w sytuacjach nadzwyczajnych podejmowanych w celu ratowania życia i zdrowia. W artykule zaprezentowano również zakresy kompetencji instytucji tworzących System Ratownictwa Medycznego w Polsce oraz przedstawiono w zarysie sposób funkcjonowania tego systemu.

Na inny aspekt działań podejmowanych w sytuacjach kryzysowych zwraca uwagę prof. dr. hab. inż. Krzysztof Ficoń w swoim artykule zatytułowanym *Zabezpieczenie logistyczne ludności podczas niemilitarnych sytuacji kryzysowych*. W tej części monografii, Autor przedstawił węzłowe problemy zabezpieczenia logistycznego ludności podczas sytuacji kryzysowej. W publikacji podjęto próbę zdefiniowania logistyki kryzysowej oraz zaprezentowano gradację i scharakteryzowano podstawowe potrzeby logistyczne ludności poszkodowanej. Jak podkreśla Autor, możliwości realizacji tych potrzeb odniesiono do rzeczywistych uwarunkowań organizacyjno-technicznych sytuacji kryzysowych. Ponadto zarysowano system zarządzania kryzysowego, eksponując ustawowe struktury władzy publicznej odpowiedzialne za zabezpieczenie logistyczne sytuacji kryzysowych na odpowiednim szczeblu administracji publicznej.

Problematyka zarządzania kryzysowego w Polsce doczekała się pod koniec XX wieku ujęcia w ramy legislacyjne. Oceną tych prawnych regulacji odnoszących się do zarządzania kryzysowego zajął się dr Łukasz Szarpak. W swoim artykule zatytułowanym *Aspekt prawny zarządzania kryzysowego w Polsce* Autor scharakteryzował aktualne akty prawne odnoszące się do tytułowej problematyki oraz omówił zadania podmiotów partycypujących w systemie zarządzania kryzysowego. Jak podkreślił Autor w podsumowaniu „System zarządzania kryzysowego jest systemem, który należy ciągle aktualizować, stąd wskazana jest dalsza praca zarówno nad ustawodawstwem w tym zakresie, jak i samym przygotowywaniem planów na wypadek sytuacji kryzysowych”.

Przyczyną zaistnienia sytuacji kryzysowej może być akt terrorystyczny. Liczne sygnały o zamachach dochodzące praktycznie ze wszystkich zakątków świata dowodzą, iż terroryzm to zjawisko dotykające praktycznie każdej sfery aktywności społeczno-gospodarczej. Terror wywołuje przerażenie wśród społeczeństw, destabilizuje gospodarkę, komunikację; wyrządza ogromne szkody moralne, podważa autorytet władzy i służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa. Współcześnie zwraca uwagę jego globalny charakter. Stąd potrzeba wysiłku międzynarodowej społeczności na rzecz zwalczania owego zjawiska. Na aspekty prawne tej współpracy zwraca uwagę gen. bryg. rez. dr inż. Tomasz Bąk w swoim artykule zatytułowanym *Prawne podstawy współpracy międzynarodowej w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu*. Autor w oparciu o kryterium przedmiotowe wymienia organizacje międzynarodowe i niektóre państwa, które zaangażowane są w zapobieganie i zwalczanie terroryzmu. Przedstawia prawne podstawy współpracy międzynarodowej o charakterze kontr- i antyterrorystycznym oraz

wymienia akty prawne poświęcone tytułowej materii. Problematykę tę, rozszerzoną o aspekt przestępczości zorganizowanej poruszyła w następnym artykule również Sylwia Beata Pawlak (*Prawne podstawy współpracy międzynarodowej w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej*). Zgodnie z ideą koalicyjnego bezpieczeństwa występującą w różnych regionach świata wskazuje, że żadne państwo nie jest w stanie samodzielnie zwalczyć terrorystycznych zagrożeń dla bezpieczeństwa. Stąd podkreśla wpływ współpracy międzynarodowej na forum ONZ, Rady Europy oraz UE na eliminację wspomnianych zagrożeń. Powstające w różnych regionach świata, wzajemnie uzupełniające się rezolucje, uznaje za solidną podstawę do globalnej współpracy w walce z terroryzmem.

Akty terrorystyczne odnotowane w Madrycie (2004) i Londynie (2005) zainicjowały działania na rzecz bezpieczeństwa w Europie, w szczególności w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Uświadomiono sobie, że swoboda przepływu osób i kapitału niesie za sobą wyższe ryzyko wystąpienia zagrożeń. Na tę kwestię zwraca uwagę dr Iwona Sobczyk w swoim artykule zatytułowanym *Ochrona i bezpieczeństwo obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej w zadaniach i kompetencjach Służby Celnej*. Jak podkreśla Autorka „Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego obrotu towarowego w sensie ekonomicznym, jak i w aspekcie zamachów terrorystycznych, dały asumpt dla działań organów UE oraz państw członkowskich w obszarze polityki celnej, prawodawstwa celnego i organizacji służb celnych”. W artykule przedstawiono ewolucję Służby Celnej jako wynik zmian warunków gospodarczych implikowanych między innymi zagrożeniami zewnętrznymi. Również w tej publikacji znajdujemy nawiązanie do zasady proporcjonalności. Zaakcentowano, że działania podejmowane na rzecz bezpieczeństwa nie mogą stanowić bariery dla rozwoju handlu. To właśnie Służba Celna musi zapewnić równowagę pomiędzy bezpieczeństwem rosnącego obrotu międzynarodowego a ułatwieniami i uproszczeniami procedur celnych.

Problematyka fiskalna jest przedmiotem rozważań Autorki następnej części publikacji zatytułowanej *Interpretacja przepisów prawa podatkowego jako instrument ochrony interesów oraz bezpieczeństwa podatkowego podatnika*. Dr Anna Reiwer-Kaliszewska rozpatruje wybrane zagadnienia prawa podatkowego, nie z punktu widzenia zabezpieczenia fiskalnych interesów państwa, ale przez pryzmat bezpieczeństwa podatkowego podatnika. W swoim artykule Autorka zwróciła uwagę na bardzo ważny aspekt tytułowej problematyki. Wyróżnia interpretacje ogólne, mające charakter generalny i abstrakcyjny oraz interpretacje indywidualne odnoszące się do konkretnej sytuacji faktycznej i prawnej podatnika. W publikacji omówiona została procedura uzyskiwania interpretacji podatkowych z wyraźnym zaakcentowaniem funkcji gwarancyjnej, mającej niebagatelny wpływ na poczucie bezpieczeństwa tych obywateli, którzy są podatnikami. Ta formalna gwarancja, że zastosowanie się do interpretacji podatkowej nie może szkodzić podmiotowi, który postąpił według jej zaleceń jest fundamentem bezpieczeństwa podatkowego podatnika. Wprawdzie istnieją inne możliwości zorientowania się w meandrach prawa podatkowego, np. za pośrednictwem Krajowego Centrum Informacji Podatkowej, to jednak tylko interpretacje podatkowe wydane na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej gwarantują całkowitą ochronę i poczucie bezpieczeństwa podatkowego.

Prawidłowa działalność organów podatkowych wpływa na poczucie bezpieczeństwa prawnego podatników. Natomiast prawidłowa działalność organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli wpływa na poprawę jakości ich życia. Dr Cezary Tatarczuk podjął się omówienia współpracy organów działających na rzecz bezpieczeństwa - Policji i samorządu terytorialnego Gdańska i Gdyni - w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym w zakresie wdrażania programów prewencyjnych. Swoje spostrzeżenia oparł na bazie ustaleń poczynionych przez studentów Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni. Autor zwraca uwagę na jeden z podstawowych obowiązków wszystkich organów władzy i administracji publicznej jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom, który ciąży w szczególności na jednostkach samorządu terytorialnego i Policji. Ta odpowiedzialność implikuje potrzebę kooperacji. Mimo, że współdziałanie jest również uregulowane normatywnie, to rozmiar i zakres tej kooperacji bywa różny. Przytoczone w artykule rozwiązania funkcjonujące w Gdańsku i Gdyni należą do tych pozytywnych przykładów współdziałania Policji z władzami samorządowymi. Niewątpliwym atutem jest sięgnięcie przez Autora do dokumentów źródłowych (strategie, programy prewencyjne, sprawozdania), których analiza prowadzi do interesujących wniosków. Jak podkreślił C. Tatarczuk, ważnym wątkiem badawczym były motywy tytułowej współpracy, a zwłaszcza stopień ich zależności od wymagań prawnych i własnej inicjatywy. Wnioski płynące z przeprowadzonych badań, oprócz wykorzystania naukowego i dydaktycznego, winny zainteresować przedstawicieli organów administracji wymienionych w tym artykule, realizujących zadania w sferze bezpieczeństwa.

Podobne zadania jakie realizuje Policja na rzecz społeczeństwa realizuje Żandarmeria Wojskowa na rzecz Sił Zbrojnych RP. Na rolę, jaką odgrywa Żandarmeria Wojskowa w działaniach na rzecz bezpieczeństwa zwraca uwagę Rafał Połec w artykule zatytułowanym *Żandarmeria Wojskowa jako organ działający na rzecz bezpieczeństwa w Siłach Zbrojnych RP*. Autor podkreślił, że omówiona przez niego formacja jest strukturą powołaną do egzekwowania prawa w armii, która służy przede wszystkim do zabezpieczenia bezpieczeństwa. Omawiając poszczególne ustawowe uprawnienia, Autor przekonująco argumentuje, że Żandarmeria Wojskowa obecnie spełnia wszystkie wymagania stawiane organom policyjnym w armiach państw demokratycznych.

Do instytucji czuwających nad bezpieczeństwem zaliczamy również jednostki inspekcyjne kontrolujące jakość żywności. Dr inż. Dorota Jendza w artykule zatytułowanym *Analiza przedmiotu i zakresu nadzoru jednostek inspekcyjnych w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa żywności w Polsce* przedstawiła wyniki analizy dokumentacji organizacyjnej (przepisów i dokumentów wewnętrznych) dotyczącej organizacji i zakresu działania jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności. W ramach wniosków podsumowujących przeprowadzone badania Autorka przedstawiła propozycję zmian dotyczących zakresu i przedmiotu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności jednostek inspekcyjnych w Polsce. Autorka w sposób umiejętny przedstawiła relacje zachodzące pomiędzy zakresami działań poszczególnych jednostek inspekcyjnych, wskazując obszary kolizyjne. Publikacja opatrzona jest bardzo ciekawymi graficznymi prezentacjami funkcjonowania wybranych elementów systemu nadzoru bezpieczeństwa

żywności. Ten sposób przedstawiania wyników badań jest charakterystyczny dla dr inż. Doroty Jędy, która we wcześniejszych publikacjach WSAiB równie interesująco je prezentowała. Niewątpliwie są one pomocne - porządkują i systematyzują omawianą materię. Lekturę artykułu polecam przedstawicielom instytucji funkcjonujących w ramach opisanego systemu nadzoru oraz dydaktykom i pracownikom naukowym zajmującym się problematyką bezpieczeństwa i technologii żywności.

Współdziałanie organów administracji oraz działalność poszczególnych formacji operujących w sferze bezpieczeństwa nie są tylko wyłącznymi elementami wpływającymi na poprawę stanu bezpieczeństwa i poprawę stanu poczucia bezpieczeństwa obywateli. Jednym z istotnych elementów tego współdziałania jest działalność edukacyjna. Problematykę tej działalności, nie tylko jako efekt współdziałania, podejmuje profesor Jerzy Będziński w swoim artykule zatytułowanym *Edukacja dla bezpieczeństwa - jeden z komponentów podsystemu pozamilitarnego w wybranych krajach europejskich*. Profesor dowodzi, że wymierne wyniki w zakresie poprawy bezpieczeństwa przyniesie tylko efektywna praca wielu instytucji, uczestniczących w procesie wychowania i kształcenia. Proces ten ma za zadanie ukształtowanie człowieka, który charakteryzować się będzie szeregiem cnót, odpowiedzialnością za innych i bezinteresownością w działaniu. Autor przedstawia procesy edukacji dla bezpieczeństwa w wybranych krajach europejskich, tj. w Niemczech, Francji, Finlandii i Białorusi. Porównanie tych procesów prowadzi do bardzo interesujących wniosków.

Problematykę edukacja dla bezpieczeństwa poruszają również naukowcy z Uniwersytetu w Żylinie - Roman Jasek, Tomas Loveček i Jozef Ristvej. W swoim artykule pt. *eSEC - Europejski internetowy portal kompetencji z zakresu inżynierii ochrony i bezpieczeństwa (ESEC - Evropsky Internetowy Portal Kompetencii Bezpečnostneho Inžinierstva)* Autorzy zwracają uwagę, że główny zespół portalu „eSEC” tj. „eSEC-portal” może być nowym narzędziem w procesie kształcenia studentów i specjalistów w dziedzinach związanych z ochroną, badaniami bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego. Moduł „eSEC-portal” pomaga nawiązywać współpracę pomiędzy studentami, nauczycielami, profesjonalistami i ekspertami w dziedzinie bezpieczeństwa. Jak dowodzą Autorzy. System ten ma przynieść poprawę jakości procesu kształcenia na poziomie wyższym oraz zakłada kooperację przedstawicieli praktyki i doktryny. Jak wynika z publikacji, za pomocą „eSEC-portal” studenci będą mieli możliwość porównania modeli teoretycznych z rozwiązaniami praktycznymi funkcjonującymi w rzeczywistości profesjonalnej. Również nauczyciele akademicki będą mogli zebrać opinie od specjalistów, współpracowników i studentów w związku z prowadzonymi przez nich badaniami lub na potrzeby procesu dydaktycznego. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że portal ten będzie wpływał na zwiększenie zdolności do uzyskania zatrudnienia przez użytkowników portalu. Wiąże się to z możliwością zestawienia kompetencji wymaganych przez pracodawców z kompetencjami, które są dostępne dla studentów.

Obok działalności edukacyjnej państwa jako czynnika wpływającego na poprawę bezpieczeństwa warto również przyrzeć się niektórym instytucjom prawa karnego jako efektem prowadzenia określonej polityki również na rzecz bezpieczeństwa - polityki kryminalnej. Dr Wojciech Gliniecki w artykule pt. *Bezpieczeństwo jako jeden z aspektów*



*zapobiegania wiktylizacji świetle wybranych środków karnych* opisuje instrumenty prawa karnego przez pryzmat bezpieczeństwa rozumianego jako stan pożądany, zapobiegający wiktylizacji. Autor skupia się na tych instytucjach prawa karnego, których wprowadzenie do systemu zainicjowane było konkretnym celem, a mianowicie zapobieżeniem wiktylizacji (zakaz prowadzenia pojazdów i zakaz wstępu na imprezy masowe). W dalszej części publikacji opisane zostają te środki karne, których zadaniem jest ochrona przed wiktylizacją wtórną oraz wiktylizacją powtórną. Są to: zakaz zbliżenia się do pokrzywdzonego i nakaz opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym. Jak słusznie podkreśla Autor, wprowadzenie przez ustawodawcę przedmiotowych środków karnych stanowi reakcję na istotne problemy społeczne: niezadawalający stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym, chuligaństwo stadionowe, czy też przemoc w rodzinie.

Rozdział II poświęcony zarządzaniu bezpieczeństwem w sektorze biznesowym otwiera artykuł Dr. Vasyl Zaplatynskyi oraz dr Inga Uryadnikova. W publikacji tej zatytułowanej *Cykle urazowości pozaprodukcyjnej* (

), podjęta zostaje problematyka cykliczności występowania bio-psychologicznych przesłanek bezpieczeństwa i urazowości pozaprodukcyjnej. W artykule przedstawiono wyniki analizy dynamiki urazów nieprzemysłowych na Ukrainie w ciągu ostatnich 20 lat. Autorzy opracowania wskazali też na konieczność dalszych szczegółowych badań cykliczności tych procesów w celu zmniejszenia śmiertelności związanej z urazami nieprzemysłowymi.

Z artykułem tym koresponduje opracowanie dr Ewy Matuska *Bezpieczeństwo psychologiczne w zarządzaniu zasobami ludzkimi - potrzeba prewencji wypalenia zawodowego*. Autorka określa ramy pojęcia psychologicznego bezpieczeństwa w pracy, w relacji do pojęć stresu organizacyjnego i wypalenia zawodowego pracownika. Wskazuje makro- i mikroekonomiczne wymiary bezpieczeństwa psychologicznego pracy. Charakteryzując zagrożenie bezpieczeństwa psychologicznego z powodu braku pracy, odwołuje się do danych zawartych w rocznych sprawozdaniach z przeglądu warunków pracy na lata 2009-2010, Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Annual review of working conditions 2009-2010, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions). Wykorzystuje też informacje Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy. W konkluzji zwraca uwagę na potrzebę redefinicji pojęcia wypalenia zawodowego. Problematykę wypalenia zawodowego, zdaniem Autorki należy oceniać z perspektywy bardziej powszechnego zagrożenia skutkami stresu psychologicznego; bez ograniczeń do zawodów wyspecjalizowanych służb społecznych.

Do podsystemu celów i wartości w organizacjach, w artykule *Duchowe elementy higieny pracy w trosce o bezpieczeństwo pracowników*, odwołuje się dr Cezary Andrzej Mizia. Koncentrując się na bezpieczeństwie związanym z procesem aktywności zawodowej, Autor postrzega pracę, jako istotny czynnik rozwoju człowieka. Wiąże potrzebę pracy z kultywowaniem życia duchowego. Tym samym wskazuje, że związek pracy z życiem duchowym pozytywnie wpływa na zaangażowanie i identyfikowanie się pracowników z przedsiębiorstwem, co zwiększa poziom bezpieczeństwa.

Podmiotowe podejście do osobowego czynnika produkcji wyrażono również w artykule dr Joanny Unterschut, *Handel ludźmi do pracy przymusowej z perspektywy praw człowieka*. Autorka z dużym znanstwem rozważanych kwestii wskazuje, iż zjawisko handlu ludźmi do pracy przymusowej staje się w Polsce coraz bardziej zauważalne. Charakteryzuje zjawiska handlu ludźmi do pracy przymusowej wskazując tym samym, że proceder ten godzi w podstawowe prawa człowieka. Odwołuje się do Konwencji międzynarodowych i praw UE zakazujących handlu ludźmi. Uwzględniając perspektywę praw człowieka, dostrzega konieczność ochrony praw ofiar handlu ludźmi. Zwalczanie zjawiska handlu ludźmi uznaje za istotny element ograniczania zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego kraju.

Do czynników produkcji zaliczana jest również energia. Dr Józef Zawadzki w artykule *Wpływ polityki Federacji Rosyjskiej na bezpieczeństwo energetyczne i rozwój ekonomiczny Unii Europejskiej*, swoją uwagę koncentruje na czynnikach geopolitycznych, które decydują o pozycji politycznej Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Przeprowadził analizę potrzeb UE w zakresie potrzeb energetycznych oraz przedstawił lokalizację potwierdzonych złóż gazu ziemnego na świecie. Zaprezentował projekty priorytetowe dla dostaw gazu ziemnego na podstawie ilustracji Komisji Europejskiej. Politykę Federacji Rosyjskiej w tej dziedzinie uznaje za decydującą o bezpieczeństwie energetycznym i rozwoju ekonomicznym UE.

Nowym wyzwaniem dla bezpieczeństwa przedsiębiorstw jest przestrzeganie standardów chroniących wartości niematerialne i prawne. Coraz większe znaczenie przypisuje się bezpieczeństwu informacji związanych z technologią produkcji, pracami badawczymi, wdrożeniowymi, licencjami, patentami. Tę problematykę poruszyli: prof. Wiesław Czyżowicz wraz dr Ewą Gwardzińską w opracowaniu na temat *Świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego i jego wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw* oraz dr Mirosław Czapiewski, mgr Andrzej Urban i mgr Stanisław Gutowski, w artykule zatytułowanym *Wdrażanie tajemnicy przedsiębiorstwa w organizacji gospodarującej majątkiem Skarbu Państwa*. W pierwszym artykule, bezpieczeństwo informacji niejawnych zaliczono do elementów składających się na budowanie wartości i zdolności konkurencyjnej przedsiębiorstw, tak produkcyjnych, jak i usługowych. Zilustrowano w nim prawne i proceduralne uwarunkowania uzyskania, zawieszenia i utraty Świadectwa Bezpieczeństwa Przemysłowego. Jednocześnie wskazano, iż uzyskanie świadectwa stwarza szansę na powiększenie wartości firmy o wartość niematerialną, jaką jest zaufanie (goodwill), a tym samym pozwala na konkurowanie w tych dziedzinach, w których posiadanie takiego świadectwa jest wymagane. Natomiast *Wdrażanie tajemnicy przedsiębiorstwa w organizacji gospodarującej majątkiem Skarbu Państwa* to artykuł, w którym Autorzy w oparciu o zrealizowane projekty przedstawiają istotę problemu, uwarunkowania organizacyjno-prawne i determinanty wdrożenia systemu tajemnicy przedsiębiorstwa. Identyfikują zagrożenia dla posiadanych tajemnic podmiotów gospodarczych; omawiają aspekty prawne i organizacyjne oraz określają katalog informacji oraz materiałów, które mogą stanowić tajemnicę. Poza tym przedstawiają algorytm postępowania nakierowanego na zabezpieczenie jednostki organizacyjnej przed ujawnieniem tajemnicy. Obydwa artykuły związane są z wprowadzaniem polityki bezpieczeństwa

w przedsiębiorstwach, co z kolei wiąże się z modelem TQM (Total Quality Management) oraz zarządzaniem w oparciu o standardy TISM (Total Information Security Management).

Z problematyką bezpieczeństwa danych wiąże się też opracowanie dr Elżbiety Izabeli Szczepankiewicz zatytułowane *Teoretyczne i praktyczne aspekty zarządzania ryzykiem w obszarze IT w organizacji*. Autorka wskazuje na istotne z punktu widzenia konkurencyjności przedsiębiorstw ryzyko utraty zasobów rzeczowych oraz informacji w środowisku IT. Przyjmuje, że współcześnie owo ryzyko jest zjawiskiem powszechnym i może dotyczyć każdej organizacji. W opracowaniu omówiono istotę procesu zarządzania ryzykiem w obszarze IT. Wskazano na teoretyczne, jak i praktyczne zagadnienia dotyczące realizacji tego procesu oraz na różnorodne aspekty skutecznego jego wdrożenia w organizacjach.

Obok omówionego bezpieczeństwa informacji i systemów IT istotną rolę dla niezagrażonego funkcjonowania podmiotów gospodarczych odgrywa właściwa organizacja działań logistycznych. Współcześnie zaliczamy do nich między innymi obsługę klienta, prognozowanie popytu, kontrolę zapasów, przepływ informacji, zaopatrywanie w części, lokalizację zakładów produkcyjnych i składów, procesy zaopatrzeniowe oraz transport. Stąd szczegółowy podział na logistykę zaopatrzenia, logistykę produkcji, logistykę dystrybucji, logistykę miejską, logistykę transportową, itp. W tej dziedzinie na uwagę zasługują artykuły prof. dr Valentinas Navickasa i Leili Sujeta, *Zgodność systemów logistycznych w regionie transgranicznym jako czynnik stymulujący realizację interesów konsumentów i producentów (The compatibility of logistic systems in cross-frontier region as stimulating factor for the realization of consumers and procedures interests)* oraz prof. dr Valentinas Navickasa i Jurgity Cinauskaite-Cetiner, *Bezpieczna logistyka finansowa i jej rola w sektorze ubezpieczeń (Secure finance logistics and it's Role in the insurance industry)*. W opracowaniu *Zgodność systemów* Autorzy wskazują, że aktywność konsumentów w zglobalizowanej gospodarce na rynku dóbr i usług uzależniona jest od podniesienia konkurencyjności sektora produkcji oraz handlu na poziomie międzynarodowym. W związku z tym konieczne jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju regionów transgranicznych, poprzez zgodności systemów logistycznych. Kompatybilność tych systemów, zdaniem Autorów, ułatwia wymianę międzynarodową, zaś logistyczne systemy operacyjne w transgranicznych regionach można wcielać dzięki elastycznej, posiadającej zdolność adaptacyjną, infrastrukturze logistycznej. W opracowaniu *Bezpieczna logistyka finansowa...*, w wyniku badań Autorzy doszli do konkluzji, zgodnie z którą logistyka finansowa w branży ubezpieczeniowej przyjmuje te same cechy, które są nieodłączne dla logistyki materiałowej i ekonomicznej. Są to dynamika, złożoność, hierarchia, zdolności przystosowawcze, stabilność, jednorodność struktury, celowość i synergia. Kierując się tą przesłanką Autorzy wskazują na pozytywną rolę logistyki finansowej w branży ubezpieczeniowej, co wiąże z bezpieczeństwem konsumpcji.

Dr Daniel Kaszubowski w artykule *Wpływ logistyki miejskiej na bezpieczeństwo transportu* porusza tematykę współzależności logistyki miejskiej i bezpieczeństwa transportu. Charakteryzuje miary bezpieczeństwa w transporcie drogowym oraz powiązania

zarządzania mobilnością z zarządzaniem systemami transportu. Zwraca również uwagę na fazy procesu kształtowania zachowań komunikacyjnych z punktu widzenia bezpieczeństwa transportu. Krytycznie ocenia fakt ograniczania środków na poszukiwanie rozwiązań integrujących działania w różnych sferach funkcjonowania miejskiego systemu transportowego na rzecz ograniczenia ryzyka i zapewnienia bezpieczeństwa w tym systemie

Bezpieczeństwu w transporcie poświęcony jest również artykuł dr hab. Mariusz Zielińskiego oraz Piotra Lejmanna (Zastępcy Komendanta SOK SKM Gdynia) pod tytułem *Problemy ochrony osób i mienia na terenach kolejowych*. Autorzy charakteryzują podmioty realizujące zadania z zakresu ochrony osób i mienia, jak również ochrony ładu i porządku publicznego na terenach działalności spółek kolejowych. Pozytywnie oceniają inicjatywy ustawodawcze służące doprecyzowaniu kompetencji specjalistycznych służb, odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w transporcie kolejowym.

Rozwój przemysłu chemicznego rodzi zagrożenia związane z przewozami ładunków niebezpiecznych, szczególnie środków toksycznych. Tę niezwykle istotną problematykę w artykule *Ocena zagrożeń poważnymi awariami w transporcie drogowym niebezpiecznych materiałów w Polsce*, podjęli prof. dr hab. inż. Jerzy S. Michalik, dr Agnieszka Gajek, płk dr Leszek Słomka, bryg. dr inż. Paweł Janik. Autorzy posługując się danymi Transportowego Dozoru Technicznego, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej wskazują, że dominującą przyczyną występowania awaryjnych w transporcie drogowym niebezpiecznych materiałów było niezachowanie zasad bezpieczeństwa ruchu środków transportu. W artykule wykorzystano wyniki prognoz możliwych skutków awarii, podczas transportu niebezpiecznych chemikaliów, wykonanych przy zastosowaniu symulacji komputerowej. W podsumowaniu wskazano czynniki wpływające na możliwości poprawy bezpieczeństwa transportu drogowego. Artykuł wzbogacają liczne prezentacje statystyczne, podkreślające wagę poruszanej problematyki.

W artykule *Zagadnienia bezpieczeństwa morskiego w Zintegrowanej Polityce Morskiej Polski*, Autorstwa dr hab. Stanisława Piochy i dr Janusza Tomaszewskiego omówiono zasadnicze założenia i obszary Zintegrowanej Polityki Morskiej Unii Europejskiej. Odwołano się przy tym do prakseologicznych zasad sprawnego i skutecznego działania państwa na rzecz tworzenia warunków dla realizacji polityki morskiej. W nawiązaniu do aspektów bezpieczeństwa zwrócono uwagę na międzynarodowe i krajowe akty normatywno-prawne, regulujące działalność w zakresie dostarczania usług bezpieczeństwa morskiego. Określono jednocześnie główne cele, narzędzia i instrumenty zapewniające osiąganie głównych celów zintegrowanej polityki morskiej.

Dr Piotr Lewandowski w artykule pt. *Quadrivium bezpieczeństwa ekologicznego środowiska morskiego* postawił sobie za zadanie przedstawienie początków tendencji ekologicznej w regulacjach prawnych ochrony środowiska morskiego. Jak trafnie zauważa Autor przepisy prawne odnoszące się do: środowiska morskiego, statków, portów czy też ładunków z reguły uwzględniają aspekt ekologiczny. Aktem prawnym obejmującym obszerny zespół norm prawa międzynarodowego składający się na tzw. quadrivium ochrony prawnej środowiska jest Międzynarodowa konwencja o zapobie-

ganiu zanieczyszczeniu morza przez statki 1973/1978. Omawiając tę regulację, Autor wymienia i komentuje poszczególne elementy wchodzące w zakres Quadrivium, a mianowicie: prewencję, kontrolę, interwencję i odpowiedzialność. Te rozważania prowadzą do interesującej konstatacji. Po pierwsze, normy wypływające z omawianych regulacji są połączone ze sobą teleologicznie. Po drugie, nie spełniają one wymogów przewidzianych dla systemu, przede wszystkim zupełnie.

Funkcjonujący w ramach gospodarki morskiej przemysł stoczniowy, to obszar zainteresowań mgr Pawła Tytusa. W artykule *Przemysł stoczniowy, jako składnik polskiego systemu bezpieczeństwa*, scharakteryzował morskie aspekty funkcjonowania państwa w płaszczyźnie pozamilitarnej (przedsiębiorstwa gospodarki morskiej), jak i militarnej (Marynarki Wojennej - MW). W tym kontekście MW zalicza do podmiotów gospodarki morskiej. Docenia znaczenie krajowego potencjału budownictwa okrętowego, jednocześnie wskazuje, że wzmocnienie potencjału polskiej floty wojennej powinno być oparte o polski przemysł stoczniowy, szczególnie w przypadku okrętów patrolowych. Jednocześnie krytycznie ocenia politykę państwa wobec podmiotów gospodarki morskiej, w efekcie której zagrożone jest funkcjonowanie polskiej gospodarki morskiej oraz obecność polskiej bandery na morskich akwenach świata w najbliższej przyszłości.

*Marek Chrabkowski, Cezary Tatarczuk, Janusz Tomaszewski*

## INTRODUCTION

We are pleased to share this volume with the reader as we strongly believe security is the most valuable thing in human life. Irrespectively of social-economic formations that have been developing, from primeval community to contemporary times, we have been always accompanied by fears of future, struggle for survival in the changing climatic conditions, or obtaining, collecting and protecting resources that ensure economic security. Over the last decade the issue of security has been experiencing a renaissance. Consequently, it means the end of the paradigm, according to which security was a domain only of governmental departments responsible for national defence and security. More and more frequently the issues of safety and security at work, financial and social security, security of public and private activities, the State Treasury and private companies are raised. Despite very efficient and effective armies, there has appeared a threat from terrorist paramilitary forces that have at their disposal military techniques. Terrorism constitutes not only a threat to life and property, but because of its character it can endanger social order and international relationships; and with the use of weapons of mass destruction it can endanger the whole mankind.

Numerous works describe security as security and protection of wealth which concerns different spheres of human life - economic, working environment, phytosanitary, social, health security (physical), information, international and geopolitical. In analyses and planning, in any company, more and more often a risk of running economic activity is taken into account. These two notions: security and risk are particularly complementary in assessing threats to security of economic activities in public and business sector.

This work is a continuation of the so far published volumes edited by: B. Nogalski, J. Tomaszewski *Security, administration and business in the context of the membership in the European Union*, 2005; M. Grzybowski, J. Tomaszewski *Security in administration and business*, 2007; T. Białas, M. Grzybowski, J. Tomaszewski (*Security management in the public sector and business and Logistics, communication and security*, 2009). Its aim is to present the latest research results and publicize views of scientific workers and practitioners on political, legal and social aspects of security. Special emphasis is put on national and international security.

The adopted aim determines the structure of the volume. It consists of two parts:

Chapter I - Security management in public sector;

Chapter II - Security management in the business sector.

The chapter on security management in public sector starts with the paper *Administrative and legal regulation to ensure safety and public order in emergency situations* by Dr Beata Kolarz. The author presents the issue of emergency situations, which is very important from the point of view of the country. The Constitution, which undoubtedly is the source of regulations in such situations as: natural disasters, a state of emergency and the martial law, required however more precise specification of its regulations. This was done mainly through administrative-legal mechanisms. The author rightly states: one of the fundamental functions of all the authorities and public administration is to ensure security on a local and national scale. Unfortunately, these activities result in limitations of basic human rights and freedom of citizens. This aspect is especially emphasized. In the paper we can find the influence of the principle of proportions on the activities of the authorities and public administration. Dr Beata Kolarz does not question the powers of the government to limit human rights and freedom provided that the adopted measures correspond to the level of threat and aim at re-establishing routine operation of the country.

The specificity of operation of the country in emergency situations is presented also by Dr Janusz Gierszewski in the paper entitled *Paramilitary state protection links and their place in the defence system*. The paper focuses on the essential role these links play in times of crisis and war as well as in times of peace. Due to a wide scope of the subject matter, the author concentrates only on presenting the organization and tasks of paramilitary protection links in the defence system of the country and basic paramilitary threats. In this subsystem, tasks are realized by governmental and local administration as well as by entrepreneurs. The author mentions their competencies connected with creation of the conditions that are indispensable for the military subsystem to operate. He also points out the principles of operation of the other structures in the country. Their tasks are also of great importance as they aim at ensuring the material and spiritual basis for a nation to survive during crisis and at war. In this part of the paper the author emphasizes the significance of measures protecting critical infrastructure. The paper contains graphic illustrations that make it easier to understand. The interesting form of this difficult subject matter concerning the measures undertaken in case of war or any other threats constitutes very precious didactic material. It should also be of interest to anybody responsible for operation of paramilitary protection links of the country.

The subject of critical infrastructure, which Dr Janusz Gierszewski described, is the key subject in Dr Agata Tyburska's paper *Public administration - enhancing the staff potential for critical infrastructure protection*. This work, however, does not describe tasks of public administration only. We find in it the characteristics of the potential of public administration staff who deal with the problems of protection of the key elements of the country. The conducted questionnaires focus on the employees of Security and Crisis Management Departments in voivodship offices. Dr Agata Tyburska emphasizes that the paper presents also the analysis of the needs specified by the

representatives of voivodship offices concerning the education of personnel who handle the problems of critical infrastructure protection and their subjective opinions on the cooperation with other entities realizing the tasks for protection of such infrastructure.

Dr Agata Tyburska's categorical statement that it is impossible to eliminate completely the existing risk and that the most important goal then is to reduce it to an accessible and acceptable level leads to a conclusion that threats cannot be eliminated completely, too. The paper by Michał Stepiński *Optimization of decision making in a crisis situation based on the RPD model* is an attempt to find the proper mechanism supporting the response to a crisis situation when it has already occurred. The work starts from considerations on the scope of meaning of the notions "commanding", "leading" and "managing". On the basis of views of the representatives of the doctrine and the internal Police regulations, the author, *nota bene* a practitioner from the Voivodship Police Headquarters in Łódź (Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi), points out in a synthetic way the similarities and differences in the scopes of meaning of the discussed notions. In a further part of the paper there is a reference to one of the naturalistic models of decision making, which is the title model of RPD (*recognition-primed decision*). It consists in making a decision on the basis of recognition and was elaborated by Gary Klein. The author's search for optimal solutions supporting decision making in crisis situations is undoubtedly an activity oriented towards a practical application of the conclusions drawn from the paper. Therefore, his paper is valuable for didactic uses and for entities responsible for management in crisis situations.

The subject matter of optimizing management of forces and measures of the entities directly involved in unfavourable events and optimizing the information management process is also discussed by Dr Marcin M. Smolarkiewicz. In his paper entitled *Use of the N-dimension Matrix of safety for the needs of emergency call centres - case study* he presents a way in which the title methodology is used to support a decision making process for the needs of operation of Emergency Call Centres (CPR -Centra Powiadamiania Ratunkowego). The author describes a fire of the detached house as an example illustrating response mechanisms. He states that: "a new methodology is represented by a set of two-dimensional matrices (relational function) linking the sets of information, decisions and activities undertaken during various unfavourable events". It is emphasized that scarcity of time and information a CPR operator faces, which necessitates quick decisions, requires the appropriate support. The author suggests that this supporting tool should be the title information system.

Dr Łukasz Szarpak also decided to describe the system counteracting unfavourable events. In his paper entitled *Medical rescue systems as an element of state security* he concentrates on the measures undertaken by the country in emergency situations in order to rescue life and health. The work also presents the range of competencies of institutions forming Medical Rescue System (System Ratownictwa Medycznego) in Poland and briefly illustrates the way in which this system operates.

Another aspect of the activities undertaken in crisis situations is discussed by Prof. Krzysztof Ficoń in the paper entitled *Logistic civil protection during non-military crises*.



In this part of his monograph he presents significant problems of logistic security of population during crisis situations. The publication aims at defining crisis logistics and presents gradation and characterization of basic logistic needs of the population affected. The author emphasizes that the possibilities to realize these needs were related to the real organizational-technical conditions in crisis situations. Moreover, the paper outlines the system of crisis management demonstrating statutory structures of the authorities responsible for logistic security of crisis situations on the appropriate level of public administration.

The issues of crisis management in Poland finally found their place in legislative frames at the end of the 20<sup>th</sup> century. The evaluation of these legal regulations concerning crisis management is presented by Dr Łukasz Szarpak. In his paper entitled *Legal aspects of emergency management in Poland* he characterizes the current legal acts referring to the title issue and discusses the tasks of entities participating in the crisis management system. The author emphasizes in the summary: "The system of emergency management is a system which has to be continuously updated and therefore it is indispensable to carry out further work on both legislation and preparation of plans in case of emergencies".

The cause of a crisis situation may be a terrorist act. Numerous signals about the attacks coming practically from all over the world prove that terrorism is a phenomenon affecting every sphere of social-economic activity. Terrorism leads to terror among societies and it destabilizes the economy and communication; it causes moral devastation and undermines the authority of the government and services responsible for security. Nowadays its range has become global. Therefore, it is indispensable for international communities to make common effort to fight this phenomenon. The legal aspects of this cooperation are presented by Dr Tomasz Bąk in the paper entitled *Legal basis of international cooperation in prevention and fight against terrorism*. The author enumerates international organizations and some countries that are engaged in prevention and fight against terrorism. The publication presents legal basis for international cooperation of the counter- and anti-terrorist character and lists the legal acts concerning the title issue. This subject matter with emphasis on the aspect of organized crime is also discussed by Sylwia Beata Pawlak (in *Legal basis of international cooperation for prevention and fight against organized crime*). In accordance with the idea of coalition security occurring in different parts of the world the author claims that no country is capable of fighting terrorist threats to security alone. Therefore, she emphasizes the role of international cooperation on the forum of ONZ, European Council and UE in eliminating the above mentioned threats. The resolutions that come into existence in different parts of the world and which complement one another are regarded as the solid basis for global cooperation in the fight against terrorism.

The terrorist attacks that took place in Madrid (2004) and London (2005) initiated the activities for security in Europe, especially on the territory of the European Economic Area. It was realized that freedom of people and flow of capital pose higher risk of threats. Dr Iwona Sobczyk draws attention to this point in the paper entitled *Protection and security of the customs territory of the European Union in tasks and competencies*

*of Polish Customs Service*. She states: "The necessity to ensure security of international turnover of goods, both in an economic sense and in the aspect of terrorist attacks, gave rise to activities undertaken by the UE organizations and member states within the customs policy, customs legislation and organization of customs service". The paper presents the evolution of Customs Service as a result of economic conditions imposed, among others, by other external threats. In this paper we also find a reference to the principle of proportion. It is underlined that the activities undertaken for security cannot constitute a barrier for the development of trade. This is just the role of Customs Service to ensure balance between security of increasing international turnover and facilitations and simplifications of customs procedures.

The fiscal issues are the subject of considerations in the paper entitled *Interpretation of tax law regulations as an instrument for protection of interests and tax security of taxpayers*. Dr Anna Reiwer-Kaliszewska takes a closer look at some issues of tax law, not from the point of view of security of fiscal interests of the country, but from the angle of tax security of a taxpayer. In her paper she draws attention to a very important aspect of the title problem. The author distinguishes general interpretations, which have general and abstract character, and individual interpretations relating to the definite legal situation of a taxpayer. The paper describes a procedure for obtaining tax interpretations with a clear emphasis on the guarantee function that has a tremendous influence on the feeling of security of citizens that are taxpayers. This formal guarantee that the compliance with the tax interpretation cannot badly affect anybody acting according to its recommendations constitutes the basis for tax security of a taxpayer. Admittedly, there exist other possibilities to get to know and understand the intricacies of tax law, for instance through Tax Information Centre (Krajowe Centrum Informacji Podatkowej), but only the tax interpretations issued on the basis of the regulations of Tax Ordinance Act guarantee overall protection and the feeling of tax security.

The proper operation of tax offices affects the feeling of legal security of taxpayers, whereas the proper operation of the units responsible for the security of citizens improves the quality of their life. Dr Cezary Tatarczuk takes it on himself to present the cooperation of the organizations working towards security - the Police and the local governments of Gdańsk and Gdynia - in public security management within implementation of prevention programmes. He makes his observations on the basis of the findings of students of Business Administration School in Gdynia (Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu in Gdynia). The author draws attention to one of the basic obligations of all the authorities and public administration - the obligation to ensure security of citizens, for which especially local governmental bodies and the Police are responsible. This responsibility implies the necessity to interoperate. Despite the fact that this interoperability is regulated by law, the scale and the scope of the cooperation may vary. The solutions mentioned in this publication, which are applied in Gdańsk and Gdynia, belong to these positive examples of interoperability between the Police and local authorities. The undeniable value of this paper is the fact that the author makes use of the source materials (strategies, prevention programmes, reports), the analysis of which leads to very interesting conclusions. C. Tatarczuk states that a very important research

issue were the motives of the title cooperation of these organizations, especially the degree of their dependence on legal requirements and their own initiative. The conclusions drawn from the conducted research, apart from its scientific and didactic applications, should be of great interest and relevance to the representatives of administration units mentioned in the paper, realizing the tasks of security.

Similar tasks to those performed by the Police for the community are realized by the Military Police for the Armed Forces of the Republic of Poland (Siły Zbrojne RP). The role that the Military Police plays in the activities for security is underlined by Rafał Połec in the paper entitled *Military Police as a law enforcement (and security) service in the Polish Armed Forces*. The author emphasizes the fact that the presented formation is a formation set up to enforce law in the army, which first of all has to ensure security. While describing particular statutory entitlements the author arguments in a very convincing way that the Military Police nowadays meets all the requirements imposed on police forces in the armies of democratic countries.

To the institutions responsible for security belong also inspection units controlling the quality of food. Dr. Dorota Jendza in her paper entitled *Analysis of the essence and scope of inspection units supervision in the aspect of ensuring food safety in Poland* presents the results of the analysis of organizational documentation (regulations and internal documents) concerning the organization and scope of activities of the inspection units supervising food safety. As the conclusions summing up the conducted research the author gives proposals of changes in the scope and essence of supervision of food safety by the inspection units in Poland. She presents in a very skilful way the relations occurring in the scopes of activities of particular inspection units and points out possible areas of collision. The paper is enriched by very interesting graphic presentations of the operation of selected elements of the system of food safety supervision. This way of presenting research results is very characteristic for Dr Dorota Jendza, who presented her research results in the previous volumes of WSA i B (Business Administration School) in an equally interesting way. Beyond any doubt, these visualizations are very useful - they organize and systematize the discussed subject matter. I recommend reading this paper to representatives of the institutions operating within the described system of supervision as well as didactic and scientific workers dealing with the issues of food safety and food technology.

The cooperation of administration units and the activities of particular formations operating for security are not the only elements influencing improvement of the security state and the feeling of security among citizens. One of the essential elements of this cooperation is educational activity. The issue of education, not only as the effect of the cooperation, is raised by Prof. Jerzy Będźmirowski in the paper entitled *Education for security - one of the components of the paramilitary subsystem in the selected European countries*. Professor Będźmirowski shows that notable results within the improvement of security can be brought only by effective and efficient work of many institutions participating in the process of upbringing and education. This process aims at shaping a man who will demonstrate numerous virtues, responsibility for others and selflessness in his actions. The author presents processes of education for security in the selected

European countries, e.g. in Germany, France, Finland and Belorussia. The comparison of these processes results in very interesting conclusions.

The subject matter of education for security is also undertaken by academics from the University in Zylina - Roman Jasek, Tomas Lovecek, Jozef Ristvej and Tomas Bata. In the paper entitled *eSEC -competency based e-portal of security and safety engineering in Europe* the authors draw attention to the fact that the main team of the portal "eSEC", that is "eSEC-portal", can be a new tool in the process of educating students and experts in the areas connected with security, safety examinations and crisis management. The module „eSEC-portal" helps to start cooperation among students, teachers, professionals and experts in security. The authors claim that this system is to improve the quality of the educational process on a higher level and they anticipate cooperation between the representatives of practice and theory. It results from the paper that with the use of "eSEC-portal" students will have an opportunity to compare theoretical models with practical solutions operating in the professional reality. Also academic teachers will be able to collect opinions of experts, co-workers and students in relation to the research they conduct for the needs of a didactic process. It is of great importance that the portal will increase users' employability. This fact is connected with a possibility of linking directly competencies required by potential employers with competencies that are accessible for students.

Apart from educational activities of the country as a factor influencing the improvement of security, it is also worth taking a closer look at some institutions of criminal law as the effects of policy execution also for security - criminal policy. Dr Wojciech Gliniecki in his paper entitled *Security as one of the aspects preventing victimization in light of the chosen punitive measures* describes the instruments of criminal law from the angle of security understood as a desirable state preventing victimization. The author focuses on these measures in criminal law, the introduction of which into the system was initiated by a definite goal, namely prevention of victimization (a driving ban and a ban on public events participation). The further part of his work describes punitive measures that aim at preventing secondary and repeated victimization. These are: a ban on approaching the victim and an order to leave the premises jointly occupied with the victim. The author emphasizes rightly that the introduction of punitive measures by a legislator constitutes a reaction to some essential social problems: unsatisfactory state of traffic safety, stadium hooliganism or family abuse.

Chapter II devoted to security management in the business sector begins with the paper by Dr. Vasyl Zaplatynskyi and Dr Inga Uryadnikova - *Cycles in non-productive trauma*. It describes the issue of recurrence of bio-psychological premises of security and non-productive trauma. The work presents the results of the analysis of non-industrial injuries in Ukraine over the past 20 years. The authors emphasize the necessity to conduct further detailed research on the cyclical nature of these processes in order to reduce the rate of deaths connected with nonindustrial injuries.

The above discussed paper is connected with Dr Ewa Matuska's article *Psychological security in human resources management - the need to prevent the job burnout syndrome*. The author defines the scope of the notion of psychological security at work

in relation to the notions of organizational stress and job burnout. She shows macro- and microeconomic dimensions of psychological security at work. Characterizing psychological security threats caused by lack of job, she makes a reference to the data contained in Annual review of working conditions 2009-2010, of the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. She also makes use of the information of the European Agency for Safety and Health at Work. In conclusion the author focuses on the necessity to redefine the notion of job burnout. The syndrome of job burnout, in her opinion, must be considered from the point of view of a more widely spread threat of the effects of psychological stress, not restricted to the jobs in specialized social services only.

Dr Cezary Andrzej Mizia refers to the subsystem of goals and values in organizations in the paper *Job security and spiritual elements within occupational hygiene*. Focusing on security connected with the process of professional activity, the author perceives job as an essential factor in man's development. He links the need to work with the cultivation of spiritual life, in this way showing that the combination of work and spiritual life influences in a positive way the commitment and identification of employees with the company, which in turn raises the level of security.

The subject-centric approach to a human production factor is also expressed in the paper of Dr Joanna Unterschutz, *Trafficking for forced labour from the perspective of human rights*. The author expresses the vast knowledge of the considered issues and notices that the phenomenon of human trafficking for forced labour is becoming increasingly noticeable in Poland. She characterizes the phenomenon of human trafficking for forced labour and emphasizes the fact that this unlawful practice is against basic human rights. She refers to international conventions and the UE laws that forbid trafficking in human beings. Taking into account the perspective of human rights she points out the necessity to protect the rights of trafficking victims. The author thinks that fighting the phenomenon of human trafficking is an important element of reducing threats to national security.

Energy is regarded to be a production factor, too. Dr Józef Zawadzki in the paper *The impact of the policy of the Russian Federation on energy security and economic development of the EU*, concentrates on geopolitical determinants of the political situation of the European Union on the international scene. He makes an analysis of the UE's needs for energy and shows the location of the confirmed deposits of natural gas in the world. The paper describes priority projects of natural gas deliveries on the basis of the illustrations of the European Commission and shows the policy of the Russian Federation as a determinant for the EU's energy security and economic development.

A new challenge for business security is the compliance with standards protecting nonmaterial and legal values. Security of information connected with the production technology, research work, implementation, licences, and patents is becoming more and more important. This issue is discussed by: Prof. Wiesław Czyżowicz and Dr Ewa Gwardzińska in the paper entitled *Industrial security certificate as an element of enterprise's value and its competitiveness* and by Dr Mirosław Czapiewski, Andrzej Urban and Stanisław Gutowski in the paper entitled *The institution of the company's secret*

*in an organization managing assets of the State Treasury*. The first paper rates security of confidential information among the elements building up the values and competitive advantage of both production companies and services companies. It illustrates legal and procedural conditions for obtaining, suspension and loss of Industrial Security Certificate (Świadectwo Bezpieczeństwa Przemysłowego). It also says that obtaining the certificate creates an opportunity to raise the value of the company by such intangible asset as goodwill. It enables competition in the areas, where it is necessary to have such a certificate. On the other hand, in *The institution of the company's secret in an organization managing assets of the State Treasury* the authors, on the basis of the realized projects, describe the nature of the issue, organizational-legal conditions and determinants in the institution of the company's secret system. They identify threats to the secrets of economic entities, discuss legal and organizational aspects and define a catalogue of information and materials, which can constitute the secret. Moreover, they present an algorithm of procedures to secure an organization against secret disclosure. Both the papers concern the introduction of a security policy in enterprises, which in turn is connected with the model of TQM (Total Quality Management) and management on the basis of the standards of TISM (Total Information Security Management).

The paper of Dr Elżbieta Izabela Szczepankiewicz entitled *Theoretical and practical aspects of risk management in the area of IT in an organization* is also connected with the problem of data security. The author focuses on a risk of loss of material resources and information in the IT environment, which is very important for the competitiveness of companies. She admits that nowadays this risk is a widely spread phenomenon and may concern every organization. The paper shows the essence of a process of risk management in the IT area. It points out both theoretical and practical issues concerning the realization of this process and various aspects of its effective implementation in organizations.

Apart from the discussed security of information and IT systems, an essential factor for non-endangered operation of economic entities is the proper organization of logistic activities. Nowadays the following things, among others, belong to them: customer service, demand forecasts, stock control, flow of information, supply of components, location of production companies and warehouses, purchasing processes and transport. Therefore, there exists a detailed division into: supply logistics, production logistics, distribution logistics, urban logistics, transport logistics, etc. As far as this subject matter is concerned two papers are worth looking at: *The compatibility of logistic systems in cross-frontier region as a stimulating factor for the realization of consumers and procedures interests* by Prof. Valentinas Navickas and Leila Sujeta and *Secure finance logistics and its role in the insurance industry* by Prof. Valentinas Navickasa and Jurgita Cinauskaite-Cetiner. In the first paper, the authors claim that activeness of consumers in the globalized economy in the market of goods and services depends on the increase of competitiveness of the production sector and trade on the international level. Therefore, it is necessary to ensure balanced development of cross-frontier regions through compatibility of logistic systems. In their opinion, compatibility of these systems makes international exchange easier and logistic operational systems in cross-frontier regions

can be implemented thanks to flexible and adaptable logistic infrastructure. The authors of the other paper, as a result of the research, come to a conclusion that finance logistics in the insurance industry assumes the same features as features inseparably connected with materials and economic logistics. These are: dynamics, complexity, hierarchy, adaptability, stability, structure homogeneity, purposefulness and synergy. Guided by this premise the authors emphasize the positive role of finance logistics in the insurance industry, which they associate with consumption security.

Dr Daniel Kaszubowski in the paper *The influence of the city logistics concept on city transport safety* raises the issue of interactions between city logistics and transport safety. He characterizes safety measures in road transport and connections between mobility management and transport systems management. He also draws attention to the phases of the process of shaping traffic behaviours from the point of view of transport safety. The author critically evaluates the limitation of resources allocated for new solutions that would integrate activities in different operational areas of the city transport system in order to reduce risk and ensure safety of this system.

Safety in transport is also the subject of the paper by Dr Mariusz Zieliński and Piotr Lejmann: *Problems of protecting people and property in the railway areas*. The authors characterize entities that are responsible for protection of people and property and for law and order in the areas owned by railway companies. They evaluate positively the legislative initiatives to define more precisely competencies of the specialized service responsible for safety in rail transport.

The growth of chemical industry brings about threats connected with hazardous cargo transport, especially transport of toxic materials. This extremely interesting subject matter is discussed in the paper *Assessment of major accident hazards in road transport of dangerous materials in Poland* by Prof. Jerzy S. Michalik, Dr Agnieszka Gajek, Dr. Leszek Słomka and Dr Paweł Janik. The authors make use of the data of Transportation Technical Supervision (Transportowy Dozór Techniczny), Chief Inspector of Environment Protection (Główny Inspektor Ochrony Środowiska) and National Headquarters of the State Fire Service (Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej). They claim that a dominant cause of failure occurrence in hazardous cargo transport was disregard for traffic rules. The paper incorporates the results of prognoses of possible failure effects while transporting hazardous chemicals with the use of computer simulation. In the summary the factors influencing the improvement of public transport safety are enumerated. The work is enriched by numerous statistics presentations that emphasize the significance of the discussed issues.

The paper *Maritime security issues in the integrated maritime policy of Poland* by Dr. Stanisław Pioch and Dr Janusz Tomaszewski presents the basic assumptions and scope of the Integrated Maritime Policy of the European Union (Zintegrowana Polityka Morska Unii Europejskiej). It refers to the praxeological principles of efficient and effective operation of the country which can ensure proper conditions to realize the maritime policy. With regard to security aspects the authors draw attention to international and national prescriptive-legal acts governing activities within provision of

maritime security services. They also define the main objectives, tools and instruments ensuring the achievements of the main objectives of the integrated maritime policy.

Dr Piotr Lewandowski in his paper entitled *Quadrivium of ecological safety of marine environment* sets himself an ambitious task to present the origins of ecologization in the legal regulations concerning protection of marine environment. He rightly claims that the legal regulations on: marine environment, ships, ports or cargoes generally take into account the ecological aspect. The legal act with a wide set of international law standards composing the so called quadrivium for legal protection of the environment is International Convention for Prevention of Pollution from Ships 1973/1978. While discussing this convention, the author enumerates and comments particular elements of Quadrivium - prevention, control, intervention and liability. These considerations lead to very interesting conclusions. Firstly, the standards resulting from the presented regulations are connected teleologically with one another. Secondly, they do not meet the requirements for the system, especially - the requirement of completeness.

The shipbuilding industry within the maritime economy is the area of interest of Paweł Tytus. In the paper *Shipbuilding Industry as a part of the Polish security system*, he characterizes maritime aspects of the operation of the country within non-military frames (maritime economy companies) and military frames (the Polish Navy - Marynarka Wojenna). In this context, he treats the Polish Navy as a maritime economy entity. The author is aware of the significance of the national shipbuilding potential and at the same time notices that strengthening the potential of the Polish naval fleet should be based on the Polish shipbuilding industry, especially in case of patrol ships. He evaluates critically the policy of the country concerning entities of the maritime economy because as a result of this policy the Polish maritime economy and the presence of the Polish flag on the sea waters of the whole world are endangered in the nearest future.

*Marek Chrabkowski, Cezary Tatarczuk, Janusz Tomaszewski*



Rozdział I

Zarządzanie bezpieczeństwem  
w sektorze publicznym

**dr Beata Kolarz**

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

## **Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w stanach nadzwyczajnych**

### **ABSTRAKT**

Artykuł poświęcony jest administracyjnoprawnym regulacjom zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w stanach nadzwyczajnych, takich jak - stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy czy stan wojenny. Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, społeczności lokalnych i wreszcie całego narodu to niewątpliwie jedna z podstawowych funkcji wszystkich organów władzy i administracji publicznej [rządowej i samorządowej].

Autorka artykułu starała się wykazać, że normy konstytucyjne zapewniają obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej bezpieczeństwo w stanach nadzwyczajnych na równi z innymi prawami podstawowymi, jak wolność i prawa człowieka. Z drugiej strony bezpieczeństwo jest przesłanką ograniczenia w drodze ustaw podstawowych praw i wolności obywateli.

Konstytucja nie określa czasu obowiązywania stanu nadzwyczajnego, gdyż nie da się tego z góry przewidzieć, ale zobowiązuje organy władzy do podejmowania działań odpowiadających stopniowi zagrożenia i zmierzających do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

### **1. Bezpieczeństwo i porządek publiczny**

Według Zdzisława Długosza bezpieczeństwo to brak zagrożenia dla systemu instytucjonalnych oraz pozainstytucjonalnych gwarancji wszelkiej stabilności, utrwała wartości społecznie użyteczne, które stanowią -

- idea umowy społecznej, wynikająca z działalności społeczności zorganizowanych,

- ukształtowana przez porządek prawny, system prawny, zakreślający granice zachowań stanowiących zagrożenie i określający granice działań wobec tych zagrożeń;
- ukształtowany przez społeczność odbiór rozróżniający prawo i bezprawie stanowiący poczucie sprawiedliwości i system składający się z podsystemu stanowiącego regulę i podsystemu stanowiącego strukturę organizacyjną, co powoduje, że bezpieczeństwo jest stanem wynikającym ze zorganizowanego potencjału odporności na zagrożenia<sup>1</sup>.

Pojęcia bezpieczeństwo i porządek publiczny są to pojęcia zbliżone, w wielu wypadkach pokrywają się pod względem treści, ale mimo wszystko są niejednoznaczne.

Możemy mówić w świetle aktualnych rozwiązań normatywnych o trzech rodzajach tych określeń - bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny.

**Bezpieczeństwo państwa** - to przede wszystkim ochrona ustroju konstytucyjnego przed niebezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym. Chodzi tu głównie o zwalczanie działalności szpiegowskiej, dywersyjnej prowadzonej przez służby wywiadowcze i kontrwywiadowcze państw obcych i inne ośrodki zagraniczne<sup>2</sup>.

Według Marka Lisieckiego państwo jest bezpieczne tylko wtedy, gdy będą spełnione łącznie następujące warunki:

- nie będzie zagrożone jego terytorium,
- ludzie [obywatele, mieszkańcy tego terytorium] będą czuli się bezpiecznie [wszędzie tam, gdzie przebywają, będzie zapewniony ich byt i rozwój, będą zabezpieczone ich prawa i wolności],
- władze będą funkcjonowały suwerennie - zgodnie z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym,
- będzie funkcjonował spójny, sprawiedliwy system karny obejmujący wszystkich obywateli,
- będą poprawne relacje międzynarodowe w układzie bilateralnym i multilateralnym<sup>3</sup>.

**Bezpieczeństwo publiczne** - to taki stan, w którym ogółowi obywateli nie grozi żadne niebezpieczeństwo. Ochrona tego bezpieczeństwa należy do państwa, które określa jego granice. Chodzi tu przede wszystkim o niebezpieczeństwa występujące w komunikacji, ruchu drogowym, wodnym oraz w czasie katastrof, klęsk żywiołowych, epidemii, a także różnego rodzaju napady, rozboje, a więc ochronę życia, zdrowia, mienia obywateli i mienia społecznego przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Długosz Z., *Pojęcie bezpieczeństwa jako kategorii ontologicznej i fenomenologicznej*, [w:] *Zeszyty Naukowe WSA i B im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni*, nr 12, Prawo 1, 2009, s. 122-123.

<sup>2</sup> Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 385.

Lisiecki M., *Diagnoza i prognoza rozwiązań systemowych w zakresie organizacji i zarządzania bezpieczeństwem obywateli*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem - wyzwania XXI wieku*, pod. red. M. Lisieckiego, Warszawa 2008, s. 277.

<sup>4</sup> Ura E., *op. cit.*, s. 385.

**Porządek publiczny** - odnosi się do zadań organów administracji rządowej i samorządowej oraz niektórych organizacji społecznych, bezpośrednio wiążących się z utrzymaniem porządku umożliwiającego normalny rozwój życia w państwie. Chodzi tu m.in. o utrzymanie porządku na drogach, stosowanie się do nakazów i zakazów organów państwowych, zwalczanie skutków klęsk żywiołowych i epidemii itp.<sup>5</sup>

Można zatem przyjąć, że przez pojęcie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego należy rozumieć całokształt urządzeń prawnych, organizacyjnych, technicznych, pozostających w dyspozycji państwa, które służą zapewnieniu bezpieczeństwa państwa, jego trwałości i warunków rozwoju ustroju, ochronę zasad konstytucyjnych ze szczególnym uwzględnieniem zasady poszanowania prawa, w tym praw obywatelskich i zasad współżycia społecznego oraz ochronę stosunków regulowanych normami moralnymi i zwyczajowymi w społeczeństwie.

## **2. Stan nadzwyczajny a podstawy prawne**

Definiowanie terminu bezpieczeństwo jest ważne dla legislatorów i prawodawcy, dla organów stosujących prawo i innych podmiotów tworzących system bezpieczeństwa. Dla obywateli ważne jest poczucie, że prawne i organizacyjne mechanizmy funkcjonowania państwa zapewniają im ochronę przed potencjalnymi sytuacjami kryzysowymi, pomoc i opiekę w stanach nadzwyczajnych i wsparcie przy usuwaniu skutków tych stanów i sytuacji.

Pojęcie stanu nadzwyczajnego wprowadza po raz pierwszy do języka prawnego Konstytucja RP z 1997 r.<sup>6</sup>, w poprzedzających ją regulacjach prawnych posługiwano się bądź to pojęciami odmiennymi [stan zagrożenia państwa]<sup>7</sup>, bądź zakresowo węższymi - stanu wojennego i stanu wyjątkowego, bez ich definiowania<sup>8</sup> lub też z definicją szczegółową<sup>9</sup>.

Konstytucja rozróżnia trzy stany nadzwyczajne - stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Każdy z nich znajduje dodatkowe regulacje w artykułach [229, 230 i 232] rozdziału XI.

<sup>5</sup> Tamże, s. 385.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Dz. U. nr 78, poz. 483.

<sup>7</sup> Który zgodnie z art. 78 i 79 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935r. - Dz. U. nr 30, poz. 227, obejmował stan wyjątkowy zarządzany przez Radę Ministrów za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej w razie zagrożenia państwa z zewnątrz, rozruchów wewnętrznych, rozległych kłopotów o charakterze zdrady stanu, oraz stan wojenny zarządzany przez Prezydenta RP. Jej poprzedniczką, konstytucja marcową z 1921 r., jedynie w art. 124 zapowiadała uregulowanie stanu wyjątkowego i stanu wojennego w ustawach zwykłych [Dz. U. z 1921 r., nr 44, poz. 267].

<sup>8</sup> Tak np. art. 19 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej - Dz. U. nr 18, poz. 71 oraz art.28 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. - Dz. U. nr 33, poz. 232 z późn. zm., przyznający uprawnienie do ich wprowadzania Radzie Państwa.

<sup>9</sup> Definicja stanu wojennego była zawarta w dekreście Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie

Zgodnie z artykułem 228 Konstytucji, w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni nadzwyczajny - stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej.

Podstawą decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego może być tylko ustawa, a właściwą formą rozporządzenie, które oprócz tego, że jak każdy akt prawny tego rodzaju podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, to jeszcze podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości w formie łatwo docierającej do wszystkich obywateli [obwieszczenia, plakaty, komunikaty radiowe i telewizyjne].

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego ma wpływ na zasady działania organów władzy publicznej, na zakres stosowanych wolności i praw jednostki.

W Polsce prawo wprowadzania stanów nadzwyczajnych posiada Prezydent, który czyni z niego użytek na wniosek Rady Ministrów. Natomiast Sejm został wyposażony w uprawnienia kontrolne wobec decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Sejm może te decyzje uchylać bezwzględną większością głosów.

Jedną z konsekwencji stanu nadzwyczajnego jest czasowe ograniczenie lub zawieszenie wolności i praw obywatelskich, co jest uzasadnione koniecznością poświęcenia jednego dobra dla ratowania dobra wyższego.

Konstytucja nie określa czasu obowiązywania stanu nadzwyczajnego, gdyż nie da się tego z góry przewidzieć, ale zobowiązuje władze do podejmowania działań odpowiedzialnych stopniowi zagrożenia i zmierzających do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

### **3. Administracyjnoprawna regulacja dotycząca zwalczania klęsk żywiołowych**

W analizie przedmiotu zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego należy zwrócić uwagę na czynnik ich przewidywalności. Bez wątpienia wielu tych zagrożeń wynikających np. z postępu cywilizacyjnego, wynalazków technicznych itp. można uniknąć przez tworzenie odpowiednich przepisów dotyczących m. in. konstrukcji budynkowych [np. hala w Katowicach] czy organizacji ruchu drogowego. Nad niektórymi, jak procesy technologiczne, człowiek w znacznym stopniu panuje przez urządzenia nimi sterujące, niektórym może jedynie zapobiegać, jak chociażby konfliktom zbrojnym, przez właściwe uregulowania stosunków międzynarodowych. Natomiast ciągle poza zdolnością przewidywania pozostają klęski żywiołowe powodowane siłami natury, których miejsca pojawiania i dynamiki oraz kierunku przemieszczania się, a wreszcie skali skutków, jakie wywołują, nie sposób do końca przewidzieć, chociaż i tak obserwuje się znaczny postęp nauk diagnostycznych oraz skuteczności systemów ostrzegawczych zastosowanych m.in. w gospodarce wodnej<sup>10</sup>.

wojennym - Dz. U. nr 29, poz.154 z późn. zm. i wiązała się ze stanem niebezpieczeństwa naruszenia suwerenności i niepodległości PRL, naruszenia spokoju, ładu i porządku publicznego [art. 1 ust. 2].

<sup>10</sup> Np. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 sierpnia 2007 r. w sprawie podmiotów, którym

Problematyka zwalczania klęsk żywiołowych znajduje swoją regulację w różnych przepisach. Do przepisów o podstawowym znaczeniu należą tu w szczególności dekret z 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych [Dz. U. nr 23, poz. 93 z późn. zm.] oraz ustawa z 18 lipca 2001r. - Prawo wodne [tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. , nr 239, poz. 2019 z późn. zm.], a przede wszystkim Dział V ustawy pt. „Ochrona przed powodzią oraz suszą”. Do tego dochodzi także ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej [Dz. U. nr 62, poz. 558 z późn. zm.].

Wspomnieć też należy o zawartych przez Polskę umowach dwustronnych o współpracy i pomocy wzajemnej w dziedzinie zapobiegania katastrofom, klęskom żywiołowym, awariom przemysłowym i innym nadzwyczajnym wydarzeniom oraz usuwania ich następstw [takie umowy wiąże RP np. z Litwą, Czechami, Węgrami i Słowacją - 2000 r., Ukrainą - 2002 r.].

Zgodnie z ustawą o stanie klęski żywiołowej z dnia 18 kwietnia 2002 r.<sup>11</sup> stan ten może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia.

Przez **klęskę żywiołową** rozumie się **katastrofę naturalną** lub **awarię techniczną**, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji.

**Katastrofa naturalna** oznacza [według ustawy]<sup>12</sup> zdarzenie związane z działaniem sił natury w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu.

**Awaria techniczna** zaś to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie albo zniszczenie obiektu budowlanego lub urządzenia technicznego, powodujące przerwę w jego używaniu lub utratę jego właściwości. W ustawie podkreśla się również, że katastrofą naturalną lub awarią techniczną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym<sup>13</sup>.

W celu zapobiegania skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części lub na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu RP. Rada Ministrów wydaje rozporządzenie w tej sprawie, określając w nim

państwowa służba hydrologiczno - meteorologiczna i państwowa służba hydrogeologiczna są obowiązane przekazywać ostrzeżenia, prognozy, komunikaty i biuletyn, oraz sposobu i częstotliwości ich przekazywania [Dz. U. nr 158, poz.1114].

<sup>11</sup> Dz. U. nr 62, poz. 558, z późn. zm.

<sup>12</sup>

Tamże.

Tamże.

przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej, a także w zakresie dopuszczonym ustawą, rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela<sup>14</sup>. Rozporządzenie to ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej<sup>15</sup>, a ponadto podaje do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia właściwego wojewody przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze.

W czasie stanu klęski żywiołowej wszystkie podmioty obowiązane są do spełniania świadczeń osobistych i rzeczowych polegających w szczególności na:

- podejmowaniu natychmiastowej akcji ratowniczej,
- udzielaniu pierwszej pomocy poszkodowanym,
- udostępnianiu pomieszczeń,
- prowadzeniu akcji przeciwpożarowych,
- poddaniu się szczepieniom ochronnym, badaniom lekarskim i przymusowemu leczeniu.

W przypadku powodzi ochrona przed tym zjawiskiem należy do zadań organów administracji rządowej i samorządowej. Ochronę tą sprawują komitety przeciwpowodziowe.

Ochrona przeciwpowodziowa, tak jak w każdym stanie nadzwyczajnym, polega przede wszystkim na wprowadzeniu szczególnego reżimu prawnego na obszarach objętych tym zagrożeniem. Organy administracji publicznej, a także inne jednostki specjalne biorące udział w akcji [policja, wojsko, straż pożarna] mogą nakładać na obywateli określone obowiązki oraz stosować niezbędne środki przymusu.

Regulacje ustawowe określają, że w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia jej skutkom lub ich usunięcia kierują:

- wójt [burmistrz, prezydent miasta] - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy,
- starosta - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu,
- wojewoda - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa,
- minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do zakresu działania, którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości minister lub w przypadku, gdy właściwych jest kilku ministrów - minister wyznaczony przez prezesa Rady Ministrów - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.

<sup>14</sup> Szerzej por. E. Ura, *Uprawnienia organów administracji w czasie stanu klęski żywiołowej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, praca zbior. pod red. J. Łukaszewicza, Rzeszów 2002, s. 537 i n., E. Ura, S. Pieprzny, *Ograniczenia praw jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych*, [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, praca zbior. pod red. E. Ury, Rzeszów 2002, s. 495 i n.

<sup>15</sup> Bąkowski T., Uziębło P., Wierczyński G., *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, pod red. T. Bąkowskiego, Wrocław 2010, s. 117.

Rada Ministrów, również w drodze rozporządzenia, znosi stan klęski żywiołowej na całym obszarze jego obowiązywania lub na części tego obszaru przed upływem czasu, na który został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny jego wprowadzenia.

#### **4. Administracyjnoprawny reżim stanu wyjątkowego**

Jednym ze stanów nadzwyczajnych jest stan wyjątkowy. Podstawy wprowadzenia tego stanu określa Konstytucja RP [art. 230 i 231], szczegółowy zaś reżim prawny dotyczący wprowadzenia i znoszenia stanu wyjątkowego, zasad działania organów władzy publicznej oraz zakresu ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela reguluje ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>16</sup>. Zgodnie z tą ustawą [art. 2 ust. 1]<sup>17</sup>, w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, może być wprowadzony stan wyjątkowy.

W czasie stanu wyjątkowego działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej wykonują:

- prezes Rady Ministrów - w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa,
- właściwy wojewoda - w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa.

Organy władzy publicznej w okresie stanu wyjątkowego działają w zasadzie w dotychczasowych strukturach organizacyjnych i w ramach przysługujących im kompetencji<sup>18</sup>.

Jeżeli jednak organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego, którego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody. Komisarz rządowy z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wyjątkowego<sup>19</sup>.

W stanie wyjątkowym dla przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP, jeżeli dotychczas zastosowane siły

<sup>16</sup> Dz. U. nr 113, poz.985 z późn. zm.

Tamże.

<sup>18</sup> Tamże, art. 8.

<sup>19</sup> Tamże, art. 12



i środki zostały wyczerpane. O użyciu tych Sił postanawia Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Użycie tych oddziałów i pododdziałów nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych. W sytuacjach tych oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania wyznaczone przez Ministra Obrony Narodowej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Żołnierzom wyznaczonym do tych oddziałów i pododdziałów przysługują, w zakresie niezbędnym do wykonania ich zadań, uprawnienia policjantów [określone w art. 15-17 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji]<sup>20</sup>. Szczegółowe zasady użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w czasie stanu wyjątkowego określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, uwzględniając stopień i rodzaj zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia i trwania stanu wyjątkowego.

Charakterystyczną cechą stanu wyjątkowego i jego regulacji prawnej jest możliwość ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela. Zakres oraz treści tych ograniczeń normuje przytaczana ustawa o stanie wyjątkowym<sup>21</sup>. W pierwszym rządzie ustawa przewiduje możliwość zawieszenia w określonym zakresie prawa zrzeszania się i wyrażania swoich przekonań [jak m.in. zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania zgromadzeń, imprez masowych, strajków pracowniczych, czy akcji protestacyjnych studentów]. W tej mierze możliwe jest też ustanowienie zakazu tworzenia i rejestracji nowych stowarzyszeń partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników itp., jak również nakazanie okresowego zaniechania działalności przez zarejestrowane podmioty o wskazanym wyżej charakterze, których działalność może zwiększyć zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego<sup>22</sup>.

Dalsze ograniczenia dotyczą wolności osobistej i polegają na możliwości zastosowania odosobnienia wobec osoby, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że będzie prowadziła działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu albo gdy odosobnienie jest niezbędne, by zapobiec popełnieniu czynu karalnego lub uniemożliwić ucieczkę po jego popełnieniu. Odosobnienie następuje na podstawie decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce pobytu stałego lub czasowego osoby odosobnionej i jest wykonywane przez właściwego komendanta wojewódzkiego Policji. Decyzje w sprawie odosobnienia są ostateczne i mogą być zaskarżone bezpośrednio do sądu administracyjnego.

W świetle postanowień Konstytucji stan wyjątkowy wprowadzany jest przez Prezydenta w drodze rozporządzenia na wniosek Rady Ministrów i na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, na części albo na całym obszarze terytorium państwa. Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż

<sup>20</sup> Dz. U. z 2007, nr 43, poz. 277, nr 57, poz. 390.

<sup>21</sup> Dz. U. nr 113.

<sup>22</sup> Tamże, art. 16.

60 dni<sup>23</sup>. W sumie zatem, stan wyjątkowy nie może trwać dłużej niż 150 dni [czyli 5 miesięcy].

Działania organów upoważnionych do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych [Rady Ministrów, która występuje z wnioskiem, Prezydenta, który zarządza wydając rozporządzenia] znajdują się pod kontrolą Sejmu. Konstytucja zobowiązuje Prezydenta do przedłożenia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania aktu prawnego, rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego. Rozporządzenie to Sejm jest zobowiązany rozpatrzyć niezwłocznie, a mając zastrzeżenie co do jego zasadności może je uchylić bezwzględną większością głosów<sup>24</sup>. Skutkiem uchycenia takiego rozporządzenia jest zniesienie ograniczeń w zakresie wolności i praw człowieka i obywatela oraz powrót do normalnych zasad funkcjonowania władz publicznych.

O wprowadzeniu [i zniesieniu] stanu wyjątkowego zawiadamiani są - w drodze noty ministra właściwego do spraw zagranicznych - Sekretarz Generalny ONZ oraz Sekretarz Generalny Rady Europy.

## **5. Stan wojenny i jego regulacja prawna**

Do stanów nadzwyczajnych przewidzianych w Konstytucji RP należy także stan wojenny. Ogólne ramy unormowania prawnego stanu wojennego zawarte są w przepisach konstytucyjnych, zwłaszcza w art. 229 i 234<sup>25</sup>. W myśl art. 229 Konstytucji stan wojenny może być wprowadzony na części lub całym terytorium państwa w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji.

Stan wojenny wprowadza Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów. Zgodnie z art. 234 Konstytucji, jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy, mające charakter źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

Skutki, jakie wywołuje wprowadzenie stanu wojennego dla sytuacji prawnej jednostki określa art. 233 Konstytucji.

Konstytucyjne regulacje dotyczące stanu wojennego rozwinięte są w ustawie z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>26</sup>.

<sup>23</sup>

Konstytucja, jw. art. 230.

<sup>24</sup> Tamże, art. 231.

<sup>25</sup> Tamże, art. 229 i 234.

<sup>26</sup> Dz. U. nr 156, poz. 1301 z późn. zm.

Ustawa normuje tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wojennego, zasady działania władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie tego stanu, a także kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom RP.

Jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną kieruje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we współdziałaniu z Radą Ministrów.

Na terenie województwa realizacją zadań obronnych i obroną cywilną w czasie stanu wojennego kieruje wojewoda.

W czasie stanu wojennego może być powołany Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych, który podlega Prezydentowi RP. Dowodzi on siłami zbrojnymi oraz innymi podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi.

Wprowadzenie stanu wojennego i jego przyczyny ratyfikowane są Sekretarzowi Generalnemu ONZ i Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy [notyfikacji dokonuje minister właściwy do spraw zagranicznych].

Zniesienie stanu wojennego następuje w drodze rozporządzenia Prezydenta RP podjętego na wniosek Rady Ministrów, jeżeli ustaną przyczyny, dla których stan wojenny został wprowadzony oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa.

## **Podsumowanie**

Autorka w niniejszym opracowaniu starała się wykazać, że normy konstytucyjne zapewniają obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej bezpieczeństwo w stanach nadzwyczajnych na równi z innymi prawami podstawowymi, jak wolność i prawa człowieka. Z drugiej strony bezpieczeństwo jest przesłanką ograniczania w drodze ustaw podstawowych praw i wolności obywatela. Podsumowując administracyjnoprawna regulacja związana z bezpieczeństwem wewnętrznym, zarządzaniem kryzysowym czy regulacjami dotyczącymi stanów nadzwyczajnych dotyczą podstawowych wartości demokratycznego państwa prawnego, społeczeństwa obywatelskiego czy zwykłej ludzkiej odpowiedzialności za swoją rodzinę i swój kraj. Dla obywateli najważniejsze jest poczucie, że prawne i organizacyjne mechanizmy funkcjonowania państwa zapewniają im ochronę przed potencjalnymi sytuacjami kryzysowymi, pomoc i opiekę w stanach nadzwyczajnych i wsparcie przy usuwaniu skutków tych stanów i sytuacji.

## BIBLIOGRAFIA

1. Bąkowski T., Uziębło P., Wierczyński G., *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, pod red. T. Bąkowskiego, Wrocław 2010.
2. Dekret Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r., o stanie wojennym [Dz. U. nr 29, poz.154 z późn. zm.].
3. Długosz Z., *Pojęcie bezpieczeństwa jako kategorii ontologicznej i fenomenologicznej*, [w:] Zeszyty Naukowe WSA i B im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni, nr 12, Prawo nr 1, 2009, s. 122-123.
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Dz. U. nr 78, poz.483].
5. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. [Dz. U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.].
6. Lisiecki M., *Diagnoza i prognoza rozwiązań systemowych w zakresie organizacji i zarządzania bezpieczeństwem obywateli*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem - wyzwania XXI wieku*, pod red. M. Lisieckiego, Warszawa 2008, s. 277.
7. Łabędzka A., Łazowski A., Szpunar M., *Prawo Unii Europejskiej*, pod red. A. Łazowskiego, Warszawa 2008, s. 230.
8. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 sierpnia 2007 r. w sprawie podmiotów, którym państwowa służba hydrologiczno - meteorologiczna i państwowa służba hydrogeologiczna są obowiązane przekazywać ostrzeżenia, prognozy, komunikaty i biuletyn oraz sposobu i częstotliwości ich przekazywania [Dz. U. nr 158, poz.1114].
9. Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 385.
10. Ura E., *Uprawnienia organów administracji w czasie stanu klęski żywiołowej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, praca zbior. pod red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 537 i n.
11. Ura E., Pieprzny S., *Ograniczenia praw jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych*, [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, praca zbior. pod red. E. Ury, Rzeszów 2002, s. 495 i n.
12. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. [Dz. U. nr 30, poz. 227].
13. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 marca 1921 r. [Dz. U. nr 44, poz. 267].
14. Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej [Dz. U. nr 18, poz.71].
15. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r., o stanie klęski żywiołowej [Dz. U. nr 62, poz. 558, z późn. zm.].
16. Ustawa z 21 czerwca 2002 r., o stanie wyjątkowym [Dz. U. nr 113, poz. 985, z późn. zm.].

dr Beata Kolarz

17. Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej [Dz. U. nr 156, poz. 1301, z późn. zm.]
18. Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji [Dz. U. z 2007 , nr 43, poz. 277, nr 57, poz. 390].

**Administrative and legal regulation to ensure safety  
and order public in emergency situations**

**ABSTRACT**

Article is devoted to administrative and legal regulations to ensure public safety and order in emergency situations such as - state of emergency, a state of emergency or martial law. Ensuring the safety of citizens, community and finally the whole nation is undoubtedly one of the fundamental functions of all the authorities and public administration [state and local government].

The article sought to demonstrate that standards ensure that citizens are constitutionally Polish Republic security in emergency on a par with other fundamental right such as freedom and human right. On the other hand security is a prerequisite of limitations by law of fundamental rights and freedom of citizens.

The Constitution does not specify the duration of a state of emergency, because this is not possible to anticipate, but it requires government units to take action corresponding to the degree of threat and efforts to restore as soon possible restore the normal functioning of the state.

**dr Janusz Gierszewski**

Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna  
„Pomerania” w Chojnicach

## **Pozamilitarne ogniwa ochronne państwa i ich miejsce w systemie obronnym**

### **ABSTRAKT**

Działalność instytucji państwa ma na celu ochronę interesów narodowych oraz zapewnienie bezpieczeństwa Polski. Szczegółowe zadania ogniw ochronnych zostały określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawach i innych aktach prawnych. Idea systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej jest realizowana na podstawie wprowadzonych w życie „Strategii bezpieczeństwa RP” oraz „Strategii obronności RP”, które zakładają funkcjonowanie w jego ramach podsystemów: kierowania obronnością, militarnego i pozamilitarnego. Ten ostatni obejmuje z kolei ogniwa: informacyjne, gospodarcze oraz ochronne. Ogniwa ochrony państwa odgrywają istotną rolę zarówno w okresie pokoju, kryzysu, jak i wojny. Przypisane im prawem zadania posiadają taką samą rangę jak zadania realizowane przez inne ogniwa podsystemu pozamilitarnego oraz pozostałe podsystemy systemu obronności RP. Z uwagi na obszerność problematyki ograniczono się do przedstawienia organizacji i zadań pozamilitarnych ogniw ochronnych w systemie obronnym państwa oraz podstawowych zagrożeń pozamilitarnych.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo państwa, ogniwa ochronne państwa, pozamilitarny system obronny, zagrożenia niemilitarne.

### **1. System bezpieczeństwa państwa**

Według R. Kulczyckiego system bezpieczeństwa jest to zbiór względnie odosobnionych, organizacyjnie, funkcjonalnie oraz merytorycznie i prawnie powiązanych we wspólną całość podsystemów dysponujących potencjałami zdolnymi do przeciwstawienia się potencjalnym zagrożeniom, zapewniając trwałą, zrównoważoną, bezpieczną



dr Janusz Gierszewski

rozwój<sup>1</sup>. Podstawą jego działania są zbiory koncepcji, założeń, zasad i ustaleń oraz uregulowania prawne. Elementem składowym jest pojęcie systemu obronnego państwa (SOP), które nazywane jest też systemem bezpieczeństwa powszechnego czy bezpieczeństwa narodowego uważanego za nadsystem<sup>2</sup> Narodowy system bezpieczeństwa państwa to skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych wzajemnie powiązanych i działających na rzecz zachowania bezpieczeństwa państwa. Bezpieczeństwo narodowe rozumiane jest szeroko jako stan uzyskany w rezultacie odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed wszelkimi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi przy użyciu sił i środków pochodzących z różnych dziedzin działalności państwa<sup>3</sup>.

System ten winien funkcjonować permanentnie, przeciwstawiając się wszelkim pojawiającym się na bieżąco zagrożeniom dla interesów państwa oraz utrzymując potrzebną zdolność i gotowość do przeciwstawienia się wzmożonym zagrożeniom w sytuacjach nadzwyczajnych<sup>4</sup>.

W Polsce System Bezpieczeństwa Państwa funkcjonuje w oparciu o następujące akty prawne: Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej; Ustawy kompetencyjne regulujące bezpośrednio problematykę obrony i dopełniające<sup>5</sup>; Rozporządzenia rządowe i resortowe; Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej; Strategię obronności Rzeczypospolitej Polskiej<sup>6</sup>.

Schemat 1.

Podstawowe dokumenty normujące funkcjonowanie Systemu Bezpieczeństwa Państwa



Źródło: Opracowanie własne

<sup>1</sup> Wykład dla studentów uzupełniających studiów magisterskich - bezpieczeństwo narodowe, [w:] J. Wojnarowski, J. Babula, *Bezpieczeństwo militarne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 14.

<sup>2</sup> W. Kitler, *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, Warszawa 2002, s. 114.

<sup>3</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002, s. 93.

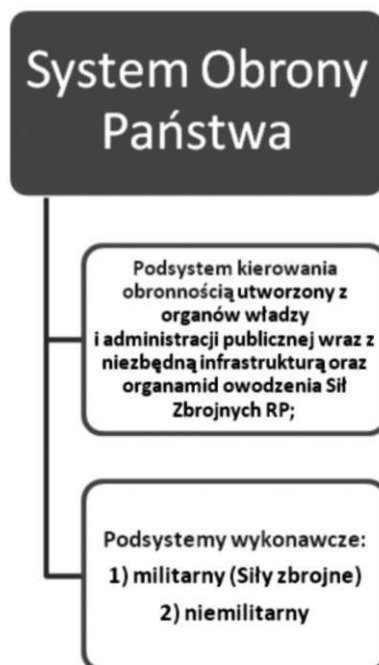
Dla osiągnięcia celów w dziedzinie bezpieczeństwa Polska utrzymuje odpowiadającą potrzebom i zgodny z możliwościami państwa system bezpieczeństwa<sup>7</sup>.

Aktualne systemy bezpieczeństwa państwa stanowią:

- organy kierowania - podsystem kierowania obronnością;
- siły zbrojne - podsystem militarny;
- siły i elementy pozamilitarne - podsystem pozamilitarny.

Schemat 2.

Podstawowe elementy Systemu Bezpieczeństwa Państwa



Źródło: *Opracowanie własne na podstawie Strategii Obronności RP*

<sup>4</sup> S. Koziej, *System bezpieczeństwa Rzeczypospolitej*, Tom II, Polityka i strategia bezpieczeństwa państwa XXI wieku, Warszawa 2004, s. 75.

<sup>5</sup> Np. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej (Dz. U. 2011 nr 50, poz. 255), Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2010 nr 240 poz. 1600), Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. 210 nr 229, poz. 1469, Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. 2006 nr 104, poz. 709).

<sup>6</sup> Strategia Obronności RP. Strategia sektorowa do Strategii BN RP oraz Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna RP. Postanowienie Prezydenta z 16.07.2009 r. (M.P.09.48.705).

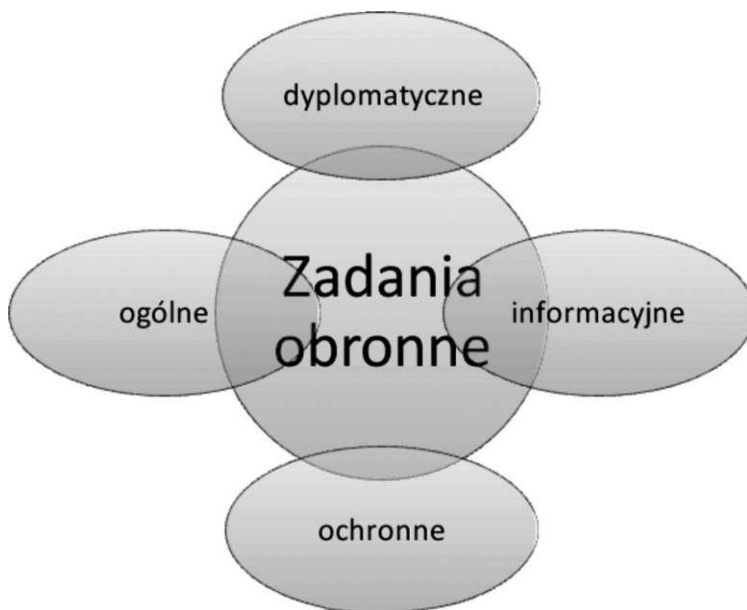
<sup>7</sup> System bezpieczeństwa państwa to - skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich materiałowych, ukierunkowanych na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, a w szczególności politycznym, gospodarczym, psychospołecznym, ekologicznym i militarnym. *Słownik...*, wyd. cyt., Warszawa 2002.



Pozamilitarne struktury obronne tworzą: administracja rządowa, samorząd terytorialny oraz inne podmioty i instytucje państwowe, a także przedsiębiorcy, na których nałożono obowiązek realizacji zadań na rzecz obronności państwa. Podsystem ten realizuje zadania obejmujące: zapewnienie sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania państwa, zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, a także zadania wynikające z obowiązków państwa-gospodarza, zapewnienie ochrony i zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz tworzenie warunków do jej przetrwania.

W *Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* stwierdza się, że obronność państwa jest dziedziną bezpieczeństwa obejmującą wykorzystanie całego potencjału państwa (tak militarnego, jak i niemilitarnego) do przeciwdziałania szczególnym zagrożeniom, jakimi są zewnętrzne zagrożenia polityczno-militarne, w tym zagrożenia kryzysowe i wojenne<sup>8</sup>. Takie określenie obronności państwa pozwala na traktowanie systemu obronności jako elementu nadrzędnego systemu, jakim jest system bezpieczeństwa państwa.

Schemat 3.  
Zadania obronne



Źródło: Opracowanie własne

Definicje terminu *obronność* pomimo pewnych różnic posiadają wspólne cechy, które odnoszą się do przeciwdziałania (przeciwstawiania się) zagrożeniom nadzwyczajnym (nie tylko wojennym)<sup>9</sup>. System bezpieczeństwa narodowego wyraża się zdolnością pełnego wykorzystania potencjału militarnego i niemilitarnego państwa, który może przeciwstawić specyficznym zagrożeniom, jakimi są w szczególności stany nadzwyczajne (klęska żywiołowa, stan wyjątkowy, stan wojenny), a w których państwu może zdarzyć się funkcjonować.

## 2. Zagrożenia niemilitarne

Zagrożenia to istnienie zwiększonego prawdopodobieństwa zaistnienia stanu niebezpieczeństwa. W zależności od dziedziny, w której mogą wystąpić, wyróżnia się zagrożenia militarne i niemilitarne<sup>10</sup>. To pewien stan psychiczny lub świadomościowy wywołany postrzeganiem zjawisk, które subiektywnie ocenia się jako niekorzystne lub niebezpieczne lub czynniki obiektywne powodujące stany niepewności i obaw<sup>11</sup>.

Schemat 4.

Klasyfikacja zagrożeń niemilitarnych



Źródło: Opracowanie własne

<sup>9</sup> Zob. S. Koziej, F. Wołkowicz, *Podstawowe założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Obrony Narodowej - Departament Systemu Obronnego MON, Warszawa 1995, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo, obrona narodowa i obronność*, [w:] *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek (red.), Bielsko-Biała 2007, s. 46-47.

<sup>10</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002.

<sup>11</sup> S. Korycki, *System bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1994, s. 54.

Przyjmując za punkt odniesienia komponenty otoczenia podmiotu rozważań (obywateli państwa oraz samego państwa), można stwierdzić, iż czynnikami powodującymi zagrożenia związane z utratą lub istotnymi zakłóceniami dla bytu i rozwoju będą:

- *konflikty społeczne* (wewnątrz danej społeczności, z innymi otaczającymi ją społecznościami, wojny, guerrilla, terroryzm, przestępczość, bezrobocie, bieda i inne);
- *siły natury* (klęski żywiołowe, trzęsienia ziemi, epidemie chorób zakaźnych ludzi i zwierząt oraz inne);
- *katastrofy* (komunikacyjne, budowlane, awarie katastrofalne, urządzeń infrastruktury krytycznej, skażenie promieniotwórcze, techniczne, ekologiczne i inne);
- *czynniki inne* (globalne, kryzysy ekonomiczne, proliferacja BMR, i inne)<sup>12</sup>.

Krytyczna infrastruktura jest to zespół sieci i kanałów komunikacyjnych, których naruszenie, uszkodzenie lub niepożądane zmodyfikowanie, wpłynęłoby na prawidłowe funkcjonowanie państwa i jego obywateli.

Wedle Europejskiego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej wyróżnia się 11 elementów składowych krytycznej infrastruktury (KI):

1. transport
2. instytuty badawcze
3. energetyka jądrowa i przemysł chemiczny
4. administracja cywilna
5. finanse
6. bezpieczeństwo publiczne
7. dystrybucja potrzeb pierwszej potrzeby (żywność)
8. służba zdrowia
9. przemysł energetyczny
10. zasoby wodne
11. systemy informacyjne<sup>13</sup>.

Szczególную uwagę należy zwrócić na rozwój usług (i infrastruktury) telekomunikacyjnej, który przejawia się poprzez:

- transfery danych cyfrowych,
- transmisję przekazów głosowych,
- transmisję obrazów wideo.

Kryteria klasyfikacji zagrożeń służą tworzeniu odpowiednich instytucji zapewniających właściwy poziom bezpieczeństwa. Uświadamiają, jakie organa ochrony państwa powinny funkcjonować w danym państwie i na jakim obszarze. Istotny jest też

<sup>12</sup> Por. Praca zbiorowa, *Materiały III Krajowego seminarium Naukowo-Technicznego pt. Zarządzanie bezpieczeństwem i ochroną powiatów, miast i gmin w nowym systemie administracyjnym państwa*, Europem, Kraków 1999, K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrofi klęsk żywiołowych*, A O N , Warszawa 2004.

<sup>13</sup> Por. A. Tyburska, *Ochrona infrastruktury technicznej*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym i biznesie*, T. Białas, M. Grzybowski, J. Tomaszewski (red.), Gdynia 2009, s. 90-91.

potencjał tych instytucji, który jest pochodną zasobności państwa oraz przyjętych strategii i identyfikacji zagrożeń. Zagrożenia mogą mieć zasięg: *ograniczony* (miejscowy, lokalny), albo *rozprzestrzeniający się* (regionalny), *ogólnokrajowy*, czyli takie, które od samego początku ich zaistnienia obejmują znaczną część kraju lub większą część dziedzin jego funkcjonowania.

Zagrożenia niemilitarne stanowią tło do ukazania istoty funkcjonowania aparatu zarządzania niemilitarnego oraz ukazania roli, jaką pełni poszczególne jego szczeble. W czasie występowania ogólnokrajowych zagrożeń najwyższy szczebel zarządzania niemilitarnego pełni rolę koordynatora przygotowań całego systemu do reagowania kryzysowego i w rezultacie kieruje nim. Szczególną dziedziną zarządzania są sytuacje szczególne, w których wyróżnia się na przykład zarządzanie katastrofami oraz zarządzanie kryzysowe<sup>14</sup>.

Sytuacja kryzysowa może powstać wskutek działania sił przyrody<sup>15</sup>, ale coraz częściej jest też efektem działalności człowieka (lub jej zaniechania). Pozamilitarne ogniwa systemu obronności państwa funkcjonują w ramach działów administracji rządowej oraz struktur terytorialnych systemu obronności państwa. Neutralizacją zagrożeń niemilitarnych zajmuje się Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przy współudziale innych resortów. Zadania ochronne związane z zapewnieniem sprawnego funkcjonowania państwa obejmują w szczególności: ochronę granicy państwowej; ochronę osób podlegających szczególnej ochronie oraz obiektów i transportu im służącego; ochronę delegacji i przedstawicielstw innych państw; zapewnienie łączności; ochronę szczególnie ważnych obiektów; ochronę dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochronę przeciwpożarową oraz nadzór nad przestrzeganiem rygorów prawa w czasie stanu wojennego. Ochrona i zapewnienie potrzeb bytowych ludności obejmuje głównie: zaopatrywanie w produkty spożywcze, wodę, produkty lecznicze i wyroby medyczne, podstawowe artykuły przemysłowe powszechnego użytku i produkty naftowe; dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych; alarmowanie; ewakuację; ratownictwo; budowlę ochronne; zapewnienie zaopatrzenia formacji obrony cywilnej w sprzęt, materiały i środki ochrony; likwidację skażeń i zakażeń; ochronę zdrowia; przewozy pasażerskie i towarowe; opiekę nad dziećmi i młodzieżą oraz osobami niepełnosprawnymi.

Pozamilitarne ogniwa systemu obronności dzielą się na trzy grupy: informacyjne, ochronne i gospodarcze.

<sup>14</sup> Zarządzanie kryzysowe obejmuje zarówno identyfikację i zarazem przygotowanie na „przyjęcie” sytuacji niebezpiecznej mającej znamiona kryzysu, jak również realizacji czynności umożliwiających złagodzenie jej skutków.

<sup>15</sup> Por. K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrofi klęsk żywiołowych*, A O N, Warszawa 2004.

Schemat 5.

Pozamilitarne ogniwa systemu obronności



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii obronności RP

Podsystem niemilitarny (pozamilitarny) jest częścią struktury obronnej państwa, której istnienie gwarantuje, że przygotowania i działania obronne stają się obowiązkiem całego społeczeństwa, a nie tylko sił zbrojnych.

### 3. Pozamilitarne ogniwa ochronne

Ogniwa ochronne mają na celu zapewnienie warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa, a także ochronę ludności oraz majątku narodowego przed skutkami zbrojnych i niezbrojnych oddziaływań kryzysowych i wojennych. Ogniwa ochronne przeznaczone są do realizowania takich zadań, jak:

- ochrona granic,
- ochrona ważnych osób i obiektów,
- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego (w tym zapewnienie przestrzegania nadzwyczajnych rygorów prawa w warunkach wojny).

Z punktu widzenia semantyki ogniwa ochrony państwa są to wzajemnie powiązane ze sobą instytucje wypełniające funkcje zabezpieczające przed niebezpieczeństwem związanym ze skutkami zbrojnych oraz pozazbrojnych oddziaływań kryzysowych i wojennych: ludność, struktury państwa i majątek narodowy<sup>16</sup>. Ogniwa ochrony państwa w ujęciu podmiotowym stanowi ogół podmiotów wykonujących określone funkcje (obowiązki) związane z zapewnieniem warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochroną ludności i majątku narodowego przed skutkami oddziaływań

<sup>16</sup> *Nowy słownik poprawnej polszczyzny*, PWN, Warszawa 1999; mianem „ochrony” określa „zapewnienie bezpieczeństwa; osłonę przed zniszczeniem”.

kryzysowych i wojennych. Natomiast w ujęciu strukturalnym rozpatrywać należy ogniwa ochrony państwa, jako podmioty realizujące te funkcje na wszystkich szczeblach organizacyjnych państwa. Można podjąć próbę pozytywnego określenia pojęcia ogniwa ochrony państwa. W tym celu należy określić cechy charakterystyczne wspólne. Analiza założeń systemu obronności oraz publikacji dotyczących przedmiotu rozważań pozwala stwierdzić, że cechami charakterystycznymi łączącymi ogniwa ochrony państwa są: zakres i cel realizowanych zadań. Konsekwencją tego określenia pozytywnego jest stwierdzenie, że ogniwa ochronne stanowią element podsystemu pozamilitarnego, który jest powiązany z systemem obronności celami oraz realizowanymi zadaniami. Cele i zadania odnoszą się do ochrony ludności, struktur państwa, integralności terytorialnej i majątku narodowego. Określenie negatywne, wskazuje, iż ogniwami ochrony państwa są elementy systemu obronności nie będące ogniwami informacyjnymi bądź gospodarczymi. Nie należą też do składowych podsystemu kierowania i podsystemu militarnego. Ogniwami ochrony państwa nie będą organy i kierownicy jednostek organizacyjnych odpowiadający za obszar odpowiedzialności tych ogniw, ale będą to jednostki organizacyjne (formacje) na czele których stoją.

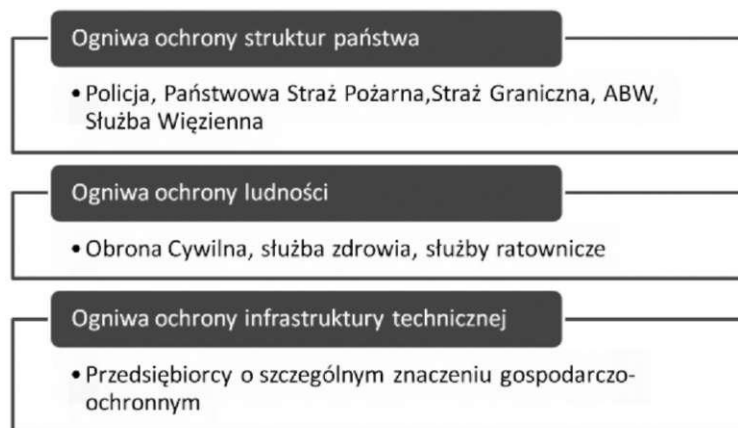
W odniesieniu do resortu kierowanego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych są to:

- Policja,
- Państwowa Straż Pożarna,
- Straż Graniczna,
- Biuro Ochrony Rządu,
- oddziały Obrony Cywilnej.

Państwowa Straż Pożarna, służba zdrowia oraz obrona cywilna zajmują się problematyką ochrony ludności, zakładów pracy, urzędzeń użyteczności publicznej i dóbr kultury oraz ratowaniem i udzielaniem pomocy osobom poszkodowanym podczas klęsk żywiołowych (powodzi, pożarów) oraz w czasie wojny.

#### Schemat 6.

##### Struktura ogniw ochronnych



Można równocześnie stwierdzić, że ogniwami ochrony państwa są: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, sądy i prokuratura oraz określone jednostki organizacyjne resortu spraw wewnętrznych, które funkcjonują na wszystkich zasadniczych szczeblach organizacyjnych państwa, a zakres kompetencji tych ogniw powoduje wzajemne świadczenie usług między nimi.

Istotną rolę we wsparciu działań sił wykonujących bezpośrednio zadania na rzecz bezpieczeństwa państwa odgrywają także:

- Straż Ochrony Kolei,
- Straż Łowiecka,
- Straż Rybacka,
- Inspekcja Weterynaryjna,
- Inspekcja Farmaceutyczna,
- Inspekcja Handlowa,
- Inspekcja Ochrony Roślin.

Niezależnie od organizacji wchodzących w skład struktur państwowych realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa, znaczącą rolę odgrywają również podmioty realizujące zadania wpływające na stan bezpieczeństwa obywateli i ochraniające ich życie, zdrowie oraz mienie. Zaliczyć do nich można między innymi:

- straż gminną,
- straż miejską,
- Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe,
- Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe.

Ważną rolę odgrywają również agencje świadczące usługi w zakresie ochrony osób i mienia<sup>17</sup>, które są częścią podsystemu jako funkcjonujące w ich ramach Specjalistyczne Uzbrojone Formacje Ochronne (SUFO). W skład podsystemu pozamilitarnego wchodzi wszystkie (poza Siłami Zbrojnymi) ogniwa wykonawcze administracji publicznej, inne instytucje państwowe i przedsiębiorcy, na które są nakładane lub którym zleca się wykonywanie zadań obronnych w ramach powszechnie obowiązującego prawa.

Podsystem niemilitarny w istotnym stopniu będzie wpływał na funkcjonowanie podsystemu militarnego, szczególnie w zakresie wspomagania mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia sił zbrojnych, uruchamiania zaopatrzenia struktur państwa, ochrony stanowisk kierowania i zapewnienia bezpieczeństwa obywateli.

#### **4. Zadanie pozamilitarnych ogniw obronnych**

Ogniwa obronne tworzą resorty, którym podlegają jednostki organizacyjne podporządkowania centralnego, regionalnego i lokalnego, w tym przedsiębiorstwa prywatne. Realizacja zadań obronnych normowana jest m.in. przez niżej wymienione akty prawne:

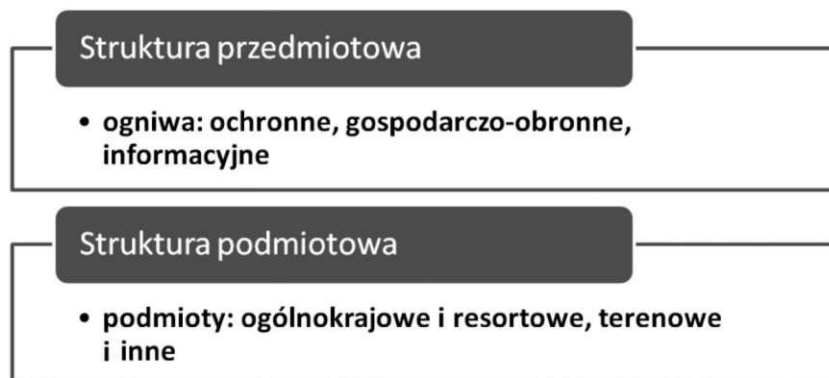
<sup>17</sup>

Art. 7 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców. (Dz. U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm.).

1. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. Dz. U. z 2004 r. nr 241, poz. 2416 z późn. zm.).
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2004 r. nr 152, poz. 1599 z późn. zm.).
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. z 2004 r. nr 219, poz. 2218).
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz. U. z 2004 r. nr 98, poz. 978).
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystywania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. z 2004 r. nr 143, poz. 1515).

Schemat 7.

Struktura niemilitarna systemu obronności



Źródło: *Opracowanie własne*

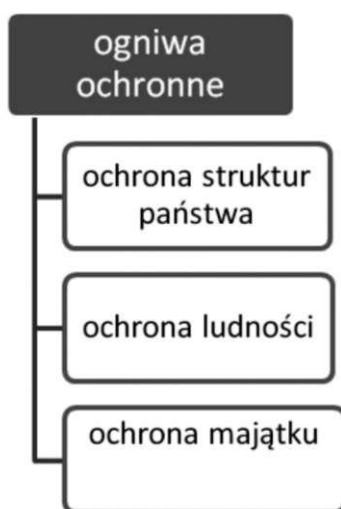
Zadanie pozamilitarnych ogniw obronnych można ująć w trzy grupy:

1. zapewnienie ochrony ludności i struktur państwa w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i na wypadek wojny,
2. zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz wsparcie moralne i duchowe wojsk własnych i sojuszniczych prowadzących operacje na terytorium RP,
3. zapewnienie materialnych i duchowych podstaw egzystencji ludności i jej przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.



Ogniwa ochronne mają na celu zapewnienie warunków bezpiecznego funkcjonowania organów państwa oraz ochronę ludności i majątku narodowego przed skutkami zbrojnych i pozazbrojnych oddziaływań w czasie kryzysu i wojny. Ogniwa ochronne są przygotowywane do realizowania - w ramach kryzysowego i wojennego funkcjonowania systemu. Szczególną rolę ochronną spełniają ogniwa obrony cywilnej, realizujące przedsięwzięcia, których celem jest ochrona ludności, środowiska i mienia przed zagrożeniami mogącymi spowodować masowe straty. Zgodnie z powinnościami konstytucyjnymi zadania obronne spoczywają zarówno na wszystkich ogniwach systemu obronności państwa, jak i na organizacjach politycznych, gospodarczych, społecznych i religijnych. Podstawą siły obronnej kraju powinna być świadomość obronna kształtowana w różnych środowiskach i we wszystkich sferach działalności publicznej. Zadania na rzecz obronności państwa nakładane są na przedsiębiorcę w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez organ właściwy do organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją takich zadań.

Schemat 8.  
Zadania ogniw ochronnych



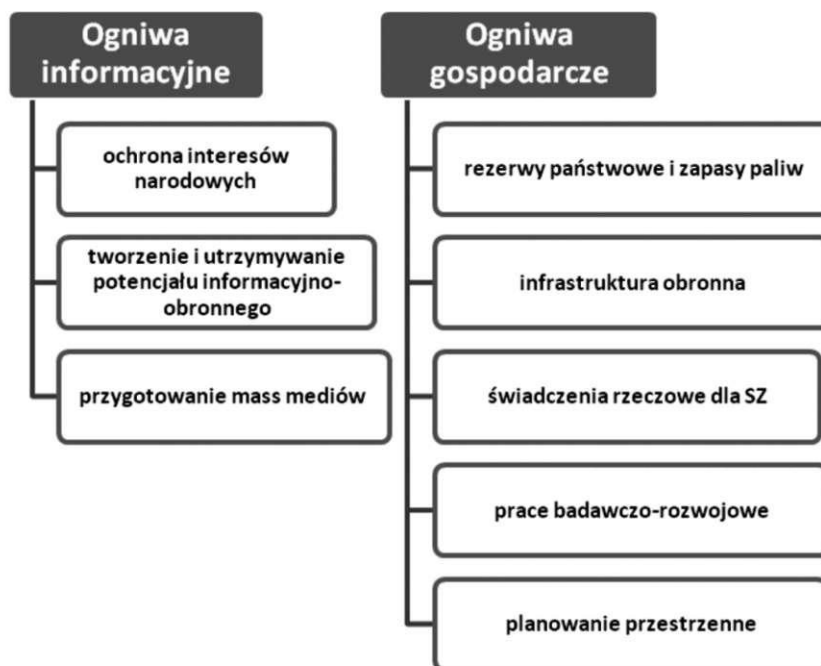
Źródło: Opracowanie własne

Ogniwa obronne w ramach przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa państwa będą realizowały zadania dotyczące ochrony granic, ochrony ważnych osób i obiektów, zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, czuwania nad przestrzeganiem przepisów prawa, również w szczególnych — wojennych warunkach. W zakresie ochrony ludności cywilnej chronić będą przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych klęsk żywiołowych i innych zagrożeń militarnych, a także zapewnienia warunków koniecznych do przetrwania. Ogniwa gospodarczo-obronne

realizują zadania dotyczące materialnych podstaw oraz przetrwania ludności podczas zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Wykonują one w dziedzinie obronności zadania w zakresie tworzenia i utrzymywania rezerw na potrzeby obronne, utrzymywania infrastruktury obronnej, prowadzenia prac badawczych na rzecz obronności państwa, uczestniczą w przedsięwzięciach na rzecz wsparcia sił sojuszniczych w ramach Host Nation Support (HNS) na terenie kraju<sup>18</sup>. Ponadto wspierają realizację sojuszniczych inwestycji obronnych w Polsce i innych państwach członkowskich NATO. Przemysł obronny zajmuje bardzo ważne miejsce w ogniwach gospodarczo-obronnych.

Schemat 9.

Zadania ogniw informacyjnych i gospodarczych



Źródło: Opracowanie własne

18

HNS - Host Nation Support - to cywilna i wojskowa pomoc ze strony państwa goszczącego. Świadczona jest w czasie pokoju, nadzwyczajnych zdarzeń losowych, kryzysu lub konfliktu sojuszniczym siłom zbrojnym i organizacjom, które stacjonują na jego terytorium, działają na nim lub przemieszczają się tranzytem. Podstawą udzielania tego typu pomocy są porozumienia zawarte pomiędzy właściwymi organami państwa przyjmującego a państwami wysyłającymi (lub NATO). Stanowi część narodowych przygotowań obronnych i integralny element prowadzonych operacji. Zintegrowane z planowaniem logistyki obejmuje wsparcie nie tylko logistyczne. Dostarczane jest w formie sprzętu, materiałów, usług, infrastruktury, zapewnienia bezpieczeństwa i obsługi administracyjnej.

Na administrację samorządowa nałożono szereg zadań, z których można wymienić następujące (bez podziału na szczeble):

- znajomość i akceptacja zadań obronnych przez organ samorządowy (w niezbędnym zakresie) realizowanym na terenie administrowanym;
- przygotowanie stanowisk umożliwiających kierowanie działaniami na terenie administrowanym, w reżimie doraźnym i kryzysowym;
- wdrożenie jednolitych procedur osiągania gotowości do działania przez organy samorządowe, zespoły reagowania kryzysowego, podsystem poza militarny, siły zbrojne;
- organizowanie wykonania zadań na terenie administrowanym, przez podsystem militarny;
- przygotowywanie do dyspozycji wojska niezbędnych urządzeń wsparcia logistycznego podsystem poza militarny;
- przygotowanie do dyspozycji wojska:
  - a. baz danych dotyczących całokształtu działalności samorządu,
  - b. niezbędnej ilości ludności cywilnej do inżynierskiej rozbudowy terenu,
- przygotowanie systemu ochrony ważnych obiektów o znaczeniu lokalnym;
- przygotowanie i utrzymanie do dyspozycji wojska punktów pobierania wody;
- ustalenie możliwości przekazania do dyspozycji wojska niezbędnych źródeł zaopatrzenia w artykuły żywnościowe;
- przygotowanie do dyspozycji wojska niezbędnych nośników energii;
- udostępnienie organom wojskowym niezbędnych informacji o możliwościach podsystemu poza militarnego;
- uwzględnienie w odpowiednim stanie technicznym istniejących budowli obronnych;
- nadzorowanie opracowania planu świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz wojska i innych jednostek organizacyjnych (gminy, miasta);
- wdrożenie jednolitych procedur alarmowania i wzajemnego informowania<sup>19</sup>.

Wykonywanie pewnych czynności lub oddanie do użytkowania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele obronne przez poszczególnych obywateli, podmioty gospodarcze i administrację publiczną - jest istotą świadczeń na rzecz obrony, a obejmują one: świadczenia osobiste, rzeczowe (doraźne i etatowe) oraz szczególne. I tak:

- świadczenia osobiste to wykonywanie prac na rzecz: przygotowania obrony państwa lub zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków a czas wykonywania ich w okresie pokoju nie może przekraczać 12 godzin (dla kurierów lub osób

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 1967, umacnianie obronności RP należy m.in. także do organów samorządu terytorialnego. Por. J. Wojnarowski, *System obronności państwa*, A O N, Warszawa 2005, s. 7 i n.

[http://www.ms.gov.pl/files/docs/DPB/polityka\\_bezpieczenstwa/dokumenty\\_i\\_komunikaty/strategia\\_bezp\\_nar\\_2007.pdf](http://www.ms.gov.pl/files/docs/DPB/polityka_bezpieczenstwa/dokumenty_i_komunikaty/strategia_bezp_nar_2007.pdf) (14.04.2011).

dostarczających przedmioty świadczeń osobistych - 48 godzin). Taki rodzaj świadczeń może być nakładany najwyżej 3 razy w roku. W czasie mobilizacji i podczas wojny - świadczenia osobiste obejmują te same czynności, a czas ich wykonywania nie może przekraczać jednorazowo 7 dni<sup>20</sup>.

świadczenia rzeczowe polegają na przekazaniu (przekazanie jest z góry zaplanowane) posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do dyspozycji sił zbrojnych, OC lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania dla potrzeb obrony państwa. Świadczenia te dzielimy ze względu na przeznaczenie przedmiotów świadczeń na:

- a. doraźne - obejmujące świadczenia przeznaczone do użytkowania przez siły zbrojne, formowanie OC i świadczeń nie wchodzi w skład owych struktur organizacyjnych,
  - b. etatowych - obejmują przedmioty świadczeń takie, jak np.: pojazdy, maszyny, urządzenia, budynki itp. i są przeznaczone do uzupełnienia etatowego sił zbrojnych i państwowych jednostek organizacyjnych. Czas wykonywania świadczeń rzeczowych w okresie pokoju nie może przekraczać jednorazowo: 24 godz. w związku z ćwiczeniami powszechnej samoobrony; 48 godz. w celu sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej oraz 7 dni w związku z ćwiczeniami wojskowymi.
- świadczenia szczególne - to odpłatne zobowiązania realizowane przez administrację rządową i samorządową (publiczną), instytucje państwowe oraz przedmioty gospodarcze. Polegają one na:
- a. adaptacji posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa, przy czym nie następuje w tym przypadku zmiana ich przeznaczenia i właściwości;
  - b. przystosowaniu obiektów będących w budowie i wytwarzanych rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa - bez zmiany ich właściwości i przeznaczenia;

20

Zob. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2004 Nr 241 poz. 2416 z późn. zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (Dz. U. 2004 nr 203 poz. 2081); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji w czasie wojny (Dz. U. 2007 nr 158 poz. 1109); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju. (Dz. U. 2004 nr 181 poz. 1872); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz. U. 2007 nr 175 poz. 1224); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz. U. 2004 nr 229 poz. 2307); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 maja 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz. U. 2008 nr 98 poz. 636); Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 czerwca 2004 r. w sprawie ewidencji wojskowej świadczeń na rzecz obrony (Dz. U. 2004 nr 148 poz. 1556); Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji wojskowej świadczeń na rzecz obrony (Dz. U. 2006 nr 247 poz. 1809).

- c. gromadzeniu, przechowywaniu i konserwacji przedmiotów niezbędnych do wykonywania zadań obronnych;
- d. wykonywaniu zadań mobilizacyjnych na rzecz sił zbrojnych.

Obowiązek wykonywania świadczeń nakłada wójt lub burmistrz, a także prezydent miasta na wniosek:

- w okresie pokoju - komendantów Wojskowych Komend Uzupelnień (WKU), starosty, organu OC;
- w czasie mobilizacji - komendantów WKU, organów OC, kierowników jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obrony, starosty.

W czasie mobilizacji lub wojny wójt lub burmistrz (prezydent miasta) może nałożyć obowiązek świadczeń na podstawie wniosków doraźnie zgłoszonych przez dotychczas uprawnione organy oraz przez dowódców jednostek wojskowych.

W czasie zagrożenia i wojny cały sektor pozamilitarny, podobnie jak siły zbrojne, musi być przystosowany do działania w warunkach wojennych. Szczególne znaczenie ma przestawienie na tory wojenne całej gospodarki oraz administracji.

Działalność krajowych struktur cywilnych w czasie pokoju, a także prace planistyczne na wypadek sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń, koordynuje Szef Obrony Cywilnej Kraju. Ochrona cywilna jest też odpowiedzialna za koordynację działań związanych z zarządzaniem sytuacjami kryzysowymi w czasie pokoju, prowadzonych zarówno przy udziale środków cywilnych, a w przypadku takiej potrzeby i wojskowych.

## 5. Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych dociekań pozwalają na stwierdzenie, że bezpieczeństwo państwa jest obiektywnie pojmowanym wewnętrznym i zewnętrznym stanem niezagrożenia państwa w określonym czasie. Polska organizuje i utrzymuje swój system obronności, kierując się obowiązującym prawem oraz w zgodzie z potrzebami obronnymi, w tym zwłaszcza z wymaganiami jakościowymi i możliwościami społeczno-ekonomicznymi kraju. System ten powinien funkcjonować permanentnie, realizując zadania stawiane systemowi obronnemu, a w razie potrzeby przeciwdziałać wzmożonym zagrożeniom w sytuacjach nadzwyczajnych zagrażających bezpieczeństwu państwa jak kryzysy i wojny<sup>21</sup>. Podsystem pozamilitarny - obejmuje elementy polityczno - administracyjne, społeczne, ochronne oraz gospodarczo obronne. W tym podsystemie strefę podmiotową i przedmiotową realizuje administracja rządowa, samorządowa i przedsiębiorcy<sup>22</sup>. Ich zadaniem jest tworzenia warunków niezbędnych do działania podsystemu

<sup>21</sup> Zob. J. Pawłowski, *System obronności RP*, Informator nr 1(4)/2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa, s. 14.

<sup>22</sup> Por. K. Malak, *Bezpieczeństwo i obronność państwa*, Warszawa 1998, s. 84, a także S. Koziej, *Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przełomie XX i XXI wieku*, AON, Warszawa

militarnego oraz funkcjonowania pozostałych struktur państwa, a także materialnych i duchowych podstaw przetrwania narodu w czasie kryzysu i wojny. Siły i środki będące w ich posiadaniu powinny służyć do ochrony ludności przed katastrofami, zagrożeniami ekologicznymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań wojennych. Zadania tych podmiotów polegają głównie na rozpoznaniu, zapobieganiu i zwalczaniu wszelkich form zagrożeń godzących w bezpieczeństwo państwa oraz jego mieszkańców. Natomiast elementy gospodarcze podsystemu pozamilitarnego mają na celu zaspokojenie potrzeb systemu bezpieczeństwa państwa w czasie kryzysu i wojny i są realizowane przez poszczególne ministerstwa. Podsystem pozamilitarny tworzy warunki niezbędne do przygotowania oraz działania sił zbrojnych, a także przetrwania ludności w czasie zagrożenia i wojny. Stan i możliwości działania układu pozamilitarnego zależą od możliwości gospodarki, od przygotowania przedsiębiorstw państwowych i prywatnych oraz od przekonania o konieczności świadczeń na rzecz obronności. Miejsce i rolę poszczególnych ogniw pozamilitarnych w systemie obronności państwa wyznaczają stojące przed nimi zadania na rzecz sił zbrojnych i obronności kraju. Najważniejsze zadania obronne w czasie pokoju realizują polityczne, gospodarcze i administracyjne struktury państwa. Ogniwa ochronne realizują zadania związane z zapewnieniem warunków bezpieczeństwa funkcjonowania struktur państwa oraz ochroną ludności i majątku narodowego przed skutkami militarnych i niemilitarnych oddziaływań kryzysowych i wojennych. Ogniwa ochronne powinny być przygotowane do ochrony granic, ważnych osób i obiektów, zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienia przestrzegania nadzwyczajnych rygorów prawa w warunkach wojny i kryzysu. W przypadku pozamilitarnych zagrożeń kryzysowych zadania przejmie system ochrony ludności i cywilnego reagowania kryzysowego w oparciu o struktury administracji publicznej oraz służby i formacje pozamilitarne.

## BIBLIOGRAFIA

1. Jakubczak R., Flis J., red. nauk., *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa 2006.
2. Kitler W., *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, Warszawa 2002.
3. Kitler W., *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, A O N Warszawa 2001.
4. Korycki S., *System bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1994.
5. Koziej S., *Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przełomie XX i XXI wieku*, A O N, Warszawa 2001.

2001, s. 49-50; szerzej por. R. Jakubczak, J. Flis, red. nauk., *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa 2006, s. 305.

6. Koziej S., *System bezpieczeństwa Rzeczypospolitej*, Tom II, *Polityka i strategia bezpieczeństwa państwa XXI wieku*, Warszawa 2004.
7. Koziej S., Wołkowicz F., *Podstawowe założenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Obrony Narodowej - Departament Systemu Obronnego MON, Warszawa 1995.
8. Malak K., *Bezpieczeństwo i obronność państwa*, Warszawa 1998.
9. *Nowy słownik poprawnej polszczyzny*, PWN, Warszawa 1999.
10. Pawłowski J., *System obronności RP*, Informator nr 1(4)/2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa.
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 maja 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz. U. 2008 nr 98 poz. 636).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz. U. 2007 nr 175 poz. 1224).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji w czasie wojny (Dz. U. 2007 nr 158 poz. 1109).
14. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji wojskowej świadczeń na rzecz obrony (Dz. U. 2006 nr 247 poz. 1809).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz. U. 2004 nr 229 poz. 2307).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (Dz. U. 2004 nr 203 poz. 2081).
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju. (Dz. U. 2004 nr 181 poz. 1872).
18. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 czerwca 2004 r. w sprawie ewidencji wojskowej świadczeń na rzecz obrony (Dz. U. 2004 nr 148 poz. 1556).
19. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002.
20. Tyburska A., *Ochrona infrastruktury technicznej*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym i biznesie*, Białas T., Grzybowski M., Tomaszewski J. (red.), Gdynia 2009.
21. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej (Dz. U. 2011 nr 50, poz. 255).
22. Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. 2010 nr 229, poz. 1469).
23. Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2010 nr 240 poz. 160).

24. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. 2006 nr 104, poz. 709).
25. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2004 Nr 241 poz. 2416 z późn. zm.).
26. Wojnarowski J., Babuła J., *Bezpieczeństwo militarne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004.
27. Zieliński K., *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrofi klęsk żywiołowych*, AON, Warszawa 2004.

### **Paramilitary state protection links and their place**

#### **ABSTRACT**

The activity of the institution of the country is aimed at the protection of country's interests as well as ensuring Poland's safety. The peculiar tasks of the protection links have been laid out in the Constitution of the Republic of Poland and acts and legal documents of different nature. The concept of the defense system of the Republic of Poland is realized on the basis of the following documents implemented in life "The strategy of the Security of the Republic of Poland" and "The Strategy of Defense of the Republic of Poland", which are assumed to function within its subsystems: security management, military and paramilitary. The latter one encompasses the following links: informative, economic and defense one. The country protection links play an essential role during the peace time as well as crisis and at war. The assigned by the letter of law tasks are of the same importance as the tasks realized by other paramilitary subsystems links and the subsystems of the defense systems of the Republic of Poland. Because of the complexity of the issue the article narrows it down to presenting the organization of paramilitary tasks of protection links in the defense system of the country and the basic paramilitary threats.

Key words: country security, country protection links, paramilitary defense system, no-military threats.



**mł. insp. dr Agata Tyburska**

adiunkt

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

## **Administracja publiczna - podnoszenie kwalifikacji w obszarze ochrony infrastruktury krytycznej**

### **ABSTRAKT**

Zapewnienie właściwej ochrony infrastruktury krytycznej wymaga odpowiedniego przygotowania kadr realizujących zadania w tym obszarze. W przypadku infrastruktury krytycznej obowiązki związane z jej ochroną ciążyą głównie na właścicielach, operatorach danego elementu krytycznego oraz przedstawicielach administracji publicznej. Właściciele, zarządzający i operatorzy elementów kluczowych swoje zadania w tym obszarze, scedowali głównie na pracowników wyspecjalizowanych w tym zakresie komórek organizacyjnych usytuowanych w przedsiębiorstwach<sup>1</sup>.

Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony infrastruktury krytycznej wymaga zarówno od przedsiębiorców, właścicieli - w tym również kierowników komórek ochronnych - stałej współpracy z przedstawicielami administracji państwowej. Konieczność utrzymywania stałych kontaktów z podmiotami administracji publicznej to także wymóg będący efektem obowiązujących przepisów prawa. Każdy właściciel, operator infrastruktury krytycznej zobowiązany jest do współpracy zarówno z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, jak również wydziałami Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzy-

<sup>1</sup> Choć część przedsiębiorców utworzyła pojedyncze stanowiska dla osób zajmujących się problematyką ochrony, to jednak znaczna grupa dużych przedsiębiorców powołała specjalne wydziały lub komórki do spraw bezpieczeństwa, zatrudniające od kilku do kilkunastu (lub więcej) pracowników realizujących zadania na rzecz ochrony infrastruktury kluczowej przedsiębiorstwa. Do zadań takich komórek ochronnych w przedsiębiorstwach należy m.in. opracowanie koncepcji ochrony elementów kluczowych, przygotowanie planów ochrony oraz ich uzgadnianie z właściwymi podmiotami, zorganizowanie ochrony zgodnie z obowiązującymi przepisami i indywidualnymi potrzebami przedsiębiorstwa, a także współpraca z przedstawicielami administracji państwowej, która również realizuje zadania w zakresie zapewnienia właściwej ochrony podmiotom stanowiącym potencjał państwa. W komórkach tych częstokroć lokowana jest również problematyka ochrony informacji niejawnych.

sowego właściwych urzędów wojewódzkich, komórkami zajmującymi się zagadnieniami bezpieczeństwa w departamentach odpowiednich ministerstw czy urzędów centralnych, a także z innymi podmiotami (Policja, Państwowa Straż Pożarna, Wojskowe Komendy Uzuppełnień itp.). Istotnym elementem efektywnej współpracy jest w każdym przypadku odpowiedni poziom przygotowania kadr zajmujących się problematyką ochronną zarówno w przedsiębiorstwach, jak również właściwych komórkach administracji publicznej. Niniejszy artykuł stanowi próbę charakterystyki potencjału kadrowego administracji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem pracowników Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich, zajmujących się problematyką ochrony elementów kluczowych państwa. W artykule przedstawiona została także diagnoza potrzeb określonych przez przedstawicieli urzędów wojewódzkich, w zakresie kształcenia kadr zajmujących się problematyką ochrony infrastruktury krytycznej, a także ich subiektywne opinie dotyczące współpracy z innymi podmiotami realizującymi zadania na rzecz ochrony tego typu infrastruktury.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, infrastruktura krytyczna, potrzeby kształcenia.

*XXI w. rozpoczął się 11 września 2001 r.  
Samoloty pasażerskie wbijające się  
w nowojorskie wieże World Trade Center  
obok zniszczeń niosły ze sobą komunikat:  
możliwe jest to, co niemożliwe<sup>2</sup>.*

## **Wstęp**

Jednym z naczelnych zadań administracji publicznej jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku na obszarze całego kraju. Troska o bezpieczeństwo państwa i obowiązek zagwarantowania podstawowych potrzeb społeczeństwu wynika zarówno z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również z innych przepisów prawa obowiązujących w naszym kraju<sup>3</sup> oraz wspólnocie państw Unii Europejskiej, której Polska jest aktywnym członkiem. Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa państwa będące wynikiem działania zarówno sił natury, jak również niekontrolowanej aktywności człowieka, wymagają od administracji publicznej szczególnej sprawności podczas realizacji zadań przewidzianych w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego<sup>4</sup>. Optymalne

<sup>2</sup> E. Bandyk, *To tylko zwykłe wypadki*, „Polityka” 2011, nr 13 (2800), s. 14.

<sup>3</sup>

M. Lisiecki, *Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu systemowym*, w: J. Widacki, J. Czapska (red.), *Bezpieczny obywatel - Bezpieczne państwo*, KUL, Lublin 1998, s. 93-94.

<sup>4</sup> J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe metodą rozwiązywania problemów bezpieczeństwa*, w: Materiały z I Konferencji „Zarządzanie kryzysowe” nt. „Zarządzanie kryzysowe w transporcie

przygotowanie kadr administracji państwowej funkcjonującej w obszarach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego powinno zatem uwzględniać działania edukacyjne przygotowujące do realizacji zadań w zakresie: zapobiegania kryzysom i sytuacjom kryzysowym, przygotowania sił i środków na wypadek wystąpienia kryzysu bądź sytuacji kryzysowej oraz wyposażenie w wiedzę i umiejętności umożliwiające właściwe reagowanie na powstałą sytuację. Nie można jednocześnie zapominać o doskonaleniu umiejętności pozwalających na sprawną organizację odbudowy składników stanowiących infrastrukturę państwa, uległą destrukcji w skutek zaistniałych uszkodzeń bądź awarii.

Z uwagi na fakt uzależnienia współczesnego człowieka od dóbr i usług dostarczanych poprzez kluczowe składniki państwa, niezwykle istotnym problemem jest zapewnienie bezpieczeństwa elementom określanym coraz częściej jako infrastruktura krytyczna<sup>5</sup>. Nie wolno jednocześnie zapominać, że *współczesne technologie, np. energetyka jądrowa, są tak złożone, że w naturalny niejako sposób obciążone są ryzykiem katastrofy. Złożoność powoduje, że może dojść do zwykłego wypadku mimo przeprowadzonej przez ekspertów analizy ryzyka technicznego i opracowywanych na jej podstawie zabezpieczeń. Wystarczy, że w jednym czasie wystąpi kilka niezależnych zdarzeń, których skumulowany efekt doprowadzi do wypadku*<sup>6</sup>. Taki zbieg okoliczności miał miejsce wiosną bieżącego roku w Japonii, kiedy w efekcie trzęsienia ziemi część terytorium kraju zalała niszcząca fala tsunami<sup>7</sup>.

Obowiązujące w Polsce przepisy przewidują ochronę składników stanowiących potencjał państwa i gwarantujących bezpieczeństwo obywateli zarówno w czasie pokoju, kryzysu jak również prowadzonych działań wojennych<sup>8</sup>. W przyjętych rozwiązaniach prawnych funkcjonują zatem takie pojęcia, jak: *obowiązkowa ochrona obiektów, obszarów, urządzeń i transportów*<sup>9</sup>, czy też *szczególna ochrona obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa*<sup>10</sup>. Pomimo, iż wymienione pojęcia dotyczą ochrony elementów istotnych państwa, w niniejszym opracowaniu zwrócona zostanie

*ładowym na Pomorzu*", Wyższa Szkoła Morska w Szczecinie, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie, Szczecin, 27 czerwca 2003 r., s. 24 - 29, W. Kitler, A. Skrabacz (red.), *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010, s. 54-59.

<sup>5</sup> B. Zdrodowski, *Dylematy poznawcze bezpieczeństwa*, w: P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda (red.) *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo 2010*. tom II, AON, Warszawa 2011, s. 92-93.

<sup>6</sup> E. Bendyk, *To tylko zwykłe wypadki*, poz. cyt., s. 15.

W wyniku kataklizmu odnotowano ponad 20 tys. ofiar; 8649 osób poniosło śmierć, a 13 262 uznano za zaginione (*Zabetonują Fukuszimę?*), „Polityka” 2011, nr 13 (2800), s. 10.

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat; A. Tyburska, *Współpraca Policji z innymi podmiotami w zakresie ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa. Wybrane zagadnienia*, WSPol., Szczytno 2009, s. 30-46.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia* (Dz. U. z 2005 r., nr 145, poz.1221).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2004 r., nr 241, poz. 2416), Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony* (Dz. U. z 2003 r., nr 116, poz. 1090).

szczególne uwagi na te elementy zapewniające sprawne funkcjonowanie państwa, które określane są mianem *infrastruktury krytycznej*.

Pojęcie *infrastruktura krytyczna* pojawiło się w polskich opracowaniach po wejściu w życie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*<sup>11</sup>. Kolejne nowelizacje ustawy uwzględniały również korekty w sposobie definiowania tego pojęcia. Ostatnia nowelizacja - przyjęta w 2010 r. - *infrastrukturą krytyczną* określa te systemy oraz wchodzące w ich skład - powiązane ze sobą funkcjonalnie - obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje oraz usługi kluczowe, które są istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służą zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, instytucji i przedsiębiorców<sup>12</sup>. Zastosowane w ustawie sformułowania definiujące pojęcie *infrastruktura krytyczna* - mają charakter uogólniony, a dodatkową wskazówką co do odpowiedniej interpretacji pojęcia jest wykaz systemów obejmujących tego typu infrastrukturę. W ustawie wymienione są zatem takie systemy, jak<sup>13</sup>:

- zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa;
- łączności;
- sieci teleinformatyczne;
- finansowe;
- zaopatrzenia w żywność;
- zaopatrzenia w wodę;
- ochrony zdrowia;
- transportowe;
- ratownicze;
- zapewniające ciągłość działania administracji publicznej;
- produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych oraz promieniotwórczych obejmujące jednocześnie rurociągi substancji niebezpiecznych.

Ważną rolę w odpowiednim zabezpieczeniu infrastruktury krytycznej odgrywają nie tylko właściciele czy operatorzy infrastruktury krytycznej ale również podmioty administracji publicznej różnych szczebli, które w zakresie swoich kompetencji realizują zadania dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej. Wiodącą rolę w tym obszarze odgrywa Rządowe Centrum Bezpieczeństwa<sup>14</sup>. Z uwagi na złożoność i różnorodność działań podejmowanych przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, a także w trosce

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o Zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590).

<sup>12</sup>

Art. 1, pkt. 1) Ustawy z dnia 29 października 2010 r. *o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. nr 240, poz. 1600).

Tamże.

<sup>14</sup> Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. *w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa* (Dz. U. z 2008 r., nr 128, poz. 821). Zgodnie z obowiązującymi przepisami dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa odpowiada m.in. za przygotowanie i wdrożenie koncepcji ochrony infrastruktury krytycznej państwa. Z uwagi na złożoność oraz wagę przypisanych mu zadań, dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa wspiera zespół

o zapewnienie wysokiego poziomu realizacji przypisanych zadań, niezwykle istotnym problemem jest pozyskanie wysokiej klasy specjalistów do pracy zarówno w komórkach Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, jak również na innych szczeblach administracji publicznej. Potrzeby te wynikają z zakresu przypisanych ustawowo powinności na rzecz ochrony infrastruktury krytycznej oraz konieczności prowadzenia stałej współpracy mającej na celu, zapewnienie, jak najwyższego poziomu zabezpieczenia elementów krytycznych. Zatrudnienie wysokiej klasy specjalistów z zakresu problematyki ochrony elementów kluczowych państwa umożliwia nie tylko merytoryczne wsparcie komórek Rządowego Centrum Bezpieczeństwa ale również sprzyja doskonaleniu prowadzonych czynności ochronnych. Dzięki zabiegom skierowanym na pozyskanie wysokokwalifikowanej kadry oraz stałej trosce o permanentne podnoszenie kwalifikacji pracowników można skutecznie zapobiegać sytuacjom kryzysowym wywołanym uszkodzeniem czy awarią elementów infrastruktury krytycznej<sup>15</sup>, ograniczać negatywne skutki będące ich następstwem - choć jak wcześniej wspomniano - nie można całkowicie wyeliminować istniejącego ryzyka. Najważniejszym celem jest jednak to, aby ryzyko to sprowadzić do poziomu dopuszczalnego i akceptowanego.

Aby poznać strukturę oraz charakter zadań kadry odpowiedzialnej w komórkach administracji publicznej za ochronę elementów kluczowych, przeprowadzone zostały badania ankietowe skierowane do przedstawicieli Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich<sup>16</sup>. Informacje zebrane przy wykorzystaniu kwestionariusza ankiety zostały dodatkowo uzupełnione o treści zebrane w trakcie rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami wydziałów wybranych urzędów wojewódzkich. Dzięki temu zabiegowi wiedza uzyskana po przeprowadzonej analizie wypełnionych ankiet została zweryfikowana i uzupełniona. Dało to także możliwość pełniejszego poznania charakteru i specyfiki realizowanych w wydziałach zadań. Badania

pracowników zatrudnionych w wyspecjalizowanych wydziałach, w tym realizujących zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Analizując zadania ciążące na dyrektorze Rządowego Centrum Bezpieczeństwa warto podkreślić niektóre z nich, np.: odpowiedzialność za opracowanie szczegółowych kryteriów pozwalających na wyodrębnienie elementów krytycznych z pośród całej - niekiedy niezwykle istotnej i złożonej - infrastruktury kluczowej państwa czy też przygotowanie wykazu krajowej infrastruktury krytycznej. Do jego powinności należy również prowadzenie stałej współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiadającymi za systemy uznane jako krytyczne. W ramach wykonywanych obowiązków dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa odpowiada również za przygotowanie propozycji do wykazu Europejskiej Infrastruktury Krytycznej oraz współpracuje w zakresie jej ochrony z właściwymi organami państw członkowskich Unii Europejskiej.

<sup>15</sup> Obecnie współpraca Rządowego Centrum Bezpieczeństwa opiera się głównie na kontaktach z pracownikami oraz osobami zatrudnionymi w ministerstwach i urzędach centralnych, a także z osobami zajmującymi się problematyką ochrony w urzędach wojewódzkich i wybranych przedsiębiorstwach. Ważnym elementem prowadzonych działań jest również wymiana doświadczeń z ekspertami innych państw (Stanów Zjednoczonych czy państw członkowskich Unii Europejskiej).

<sup>16</sup> Badaniami tego typu objęto także grupę przedstawicieli przedsiębiorców, policjantów oraz pracowników departamentów bezpieczeństwa w wybranych ministerstwach. Wszyscy ankietowani realizowali zadania z zakresu ochrony elementów kluczowych państwa.

prowadzone zostały w drugiej połowie 2009 roku w ramach projektu badawczego realizowanego w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie<sup>17</sup>.

Celem prowadzonych badań było uchwycenie ogólnych tendencji dotyczących potencjału kadry realizującej zadania na rzecz ochrony elementów kluczowych państwa, a także uzyskanie opinii na temat obszarów zagadnieniowych wymagających - zdaniem respondentów - uzupełnienia wiedzy i podniesienia kwalifikacji. Z 16 ankiet skierowanych do dyrektorów Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich, powróciło 15 wypełnionych kwestionariuszy. W jednym przypadku - dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego - odmówiono udziału w badaniach. Decyzję o odmowie uczestnictwa w badaniach uzasadniono między innymi brakiem odpowiednich rozwiązań prawnych oraz aktów wykonawczych do ustawy nakładającej na administrację rządową określone obowiązki w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej.

### **Wydziały Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędów Wojewódzkich - ogólna charakterystyka i główne kierunki w zakresie podnoszenia kwalifikacji**

Urzędy wojewódzkie realizują zadania wynikające z kompetencji wojewodów, którzy są przedstawicielami Rady Ministrów w województwach<sup>18</sup>. Wojewodowie to także zwierzchnicy zespolonej administracji rządowej, będący jednocześnie organami nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Na terenie województw, wojewodowie pełnią także funkcje Szefów Obrony Cywilnej<sup>19</sup>.

Jednym z naczelných zadań przypisanych wojewodom jest odpowiedzialność za bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny. Z obowiązkiem tym bezpośrednio koresponduje odpowiedzialność wojewody za przygotowanie administracji publicznej do przeciwdziałania wszelkim patologicznym zjawiskom, w tym także sytuacjom kryzysowym. Dla usprawnienia realizacji zadań przypisanych w tym obszarze wojewodom, w każdym urzędzie wojewódzkim funkcjonują Wydziały Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Główne obszary aktywności pracowników wskazanej komórki to: realizacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, problematyka związana z obowiązkami obronnymi, zagadnienia obrony cywilnej, ratownictwa medycznego, a także bezpieczeństwa imprez masowych, ochrony przeciwpowodziowej, łączności, czy prawa

<sup>17</sup> Projekt badawczy habilitacyjny ON 115 02 5536, Udział Policji w ochronie infrastruktury krytycznej w Polsce XXI wieku (ochrona infrastruktury krytycznej w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U., nr 31, poz. 206).

<sup>19</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U., nr 96, poz. 850).

atomowego<sup>20</sup>. W kompetencjach pracowników Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego leży także problematyka ochrony transportu drogowego towarów niebezpiecznych, które są przewożone po drogach i wyznaczonych trasach praktycznie każdego województwa<sup>21</sup>.

W Wydziałach Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego - kierowanych przez wyznaczonych dyrektorów wyodrębnione są specjalistyczne komórki, Są to z reguły Oddziały takie, jak<sup>22</sup>: Wojewódzkie Centra Zarządzania Kryzysowego, Planowanie Cywilne, Ratownictwo Medyczne, Sprawy Obronne, czy Logistyka.

Aby zapewnić obywatelom bezpieczeństwo i porządek publiczny, wypełnić obowiązki wynikające z zadań obronnych, ochrony ludności czy zarządzania kryzysowego, dyrektorzy (ich zastępcy) Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego mają obowiązek prowadzenia ścisłej współpracy z komendantami wojewódzkimi Policji, komendantami wojewódzkimi Państwowej Straży Pożarnej oraz szefami Wojewódzkich Sztabów Wojskowych. Odpowiadają między innymi za sprawne prowadzenie prac nad projektami aktów prawnych wojewody dotyczących bezpieczeństwa, obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysowego. Do zadań ich należy również współpraca - w imieniu wojewody - z właścicielami, zarządzającymi czy operatorami obiektów, instalacji oraz urządzeń określanych jako infrastruktura krytyczna. Zagadnieniami ochrony infrastruktury krytycznej zlokalizowanymi na terenie województw zajmują się z reguły Oddziały określane jako Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego. Do zadań tych Oddziałów należy oprócz przedsięwzięć odnoszących się bezpośrednio do zarządzania kryzysowego i współpracy w tym obszarze z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej również prowadzenie czynności związanych z ochroną infrastruktury krytycznej. Zadania dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej polegają głównie na<sup>23</sup>:

- uzgadnianiu planów ochrony infrastruktury krytycznej,
- opracowaniu i wdrożeniu procedur w przypadku powstania zagrożenia infrastruktury krytycznej,
- gromadzeniu i przetwarzaniu informacji dotyczących zagrożeń infrastruktury krytycznej,
- przygotowanie raportu cząstkowego na potrzeby dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa,
- monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń dotyczących obszaru województwa,
- przygotowanie do akceptacji wojewody projektu informacji dla marszałka województwa o podjętych działaniach w sytuacji pojawienia się poważnej awarii.

20

<http://wsz.poznan.uw.gov.pl>, 5 kwietnia 2011 r.

Tamże.

22

Na przykładzie rozwiązań przyjętych w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu, <http://wsz.poznan.uw.gov.pl>, 5 kwietnia 2011 r.

23

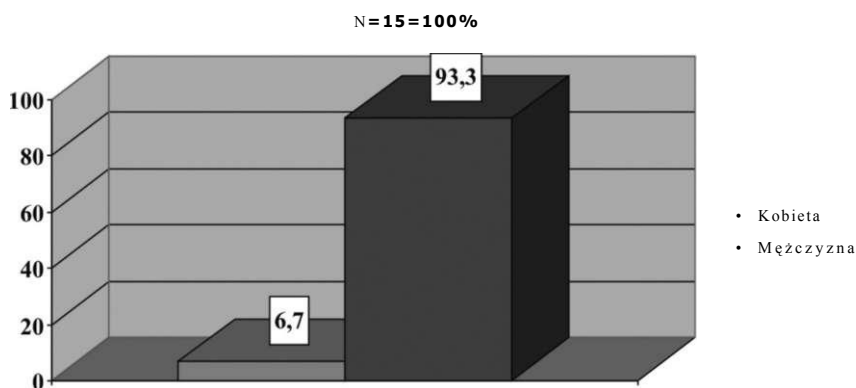
Na przykładzie *Regulaminu Organizacyjnego Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu*.

Z uwagi, że zadania dotyczące obszaru ochrony infrastruktury krytycznej umiejscowione są w urzędach wojewódzkich w Wydziałach Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, przygotowane kwestionariusze ankiet skierowane zostały do dyrektorów tych Wydziałów. Dodatkowo zakres i charakter realizowanych zadań z zakresu ochrony infrastruktury kluczowej wymusza na pracownikach tych Wydziałów konieczność przygotowywania konkretnych informacji i opinii na podstawie, których wojewoda podejmuje konkretne decyzje. Jednocześnie, jak wskazuje doświadczenie, *systemy techniczne nie są neutralne, lecz stanowią część systemu społecznego - o ich działaniu decydują nie tylko prawa fizyki, lecz także ludzkie decyzje. Te zaś są wypadkową ludzkich predyspozycji psychicznych, kompetencji i gry interesów. Cała sztuka polega na tym, żeby złożony system techniczny, sam już ze względu na swoją złożoność podatny na „zwykłe wypadki”, w połączeniu z ludzkim, z natury niedoskonałym, systemem obsługi zamienić na system obdarzony odpornością zarówno na przeciwności natury, jak i ludzka głupotę*<sup>24</sup>.

Zebrane w trakcie badań informacje pozwoliły między innymi na wskazanie ogólnych tendencji dotyczących struktury zatrudnienia w ogniwach realizujących zadania na rzecz ochrony elementów kluczowych państwa znajdujących się na obszarze poszczególnych województw. Zebrany materiał umożliwił także określenie potrzeb w zakresie podnoszenia kompetencji w obszarze określanym jako realizacja zadań na rzecz ochrony infrastruktury krytycznej.

Wyniki pozyskane w trakcie badań wskazują, że w przytłaczającej większości - w strukturach Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego - w obszarach ochrony infrastruktury kluczowej zatrudniani są (kierują nimi) mężczyźni (ponad 93% badanych). Kobiety stanowią zdecydowaną mniejszość (wśród badanych stanowiły jedynie nieco ponad 6%), co pokazuje wykres nr 1.

Wykres 1.  
Płeć respondentów



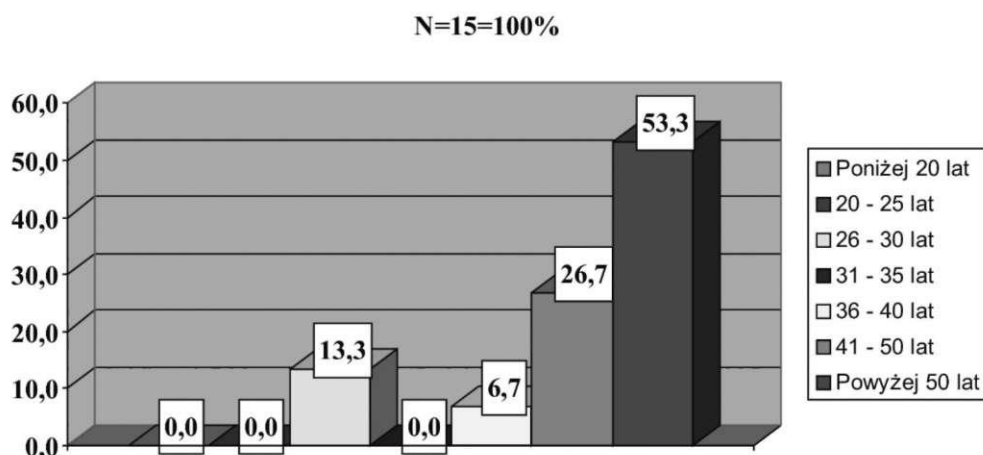
Źródło: Badania własne

<sup>24</sup> Charles Perrot za: E. Bandyk, *To tylko zwykłe wypadki*, poz. cyt., s. 15.



Analizując wiek badanych należy zauważyć, że za problematykę ochrony elementów kluczowych państwa umiejscowionych na obszarze województw odpowiadają z reguły osoby powyżej 40 roku życia (80%) w tym znaczną grupę stanowią osoby powyżej 50 tego roku życia (ponad 50% badanych). Jak zaprezentowano to na poniższym wykresie - są to osoby z reguły w średnim wieku, najczęściej pracownicy o dużym doświadczeniu zebrany w trakcie wieloletniej pracy zawodowej. Jednocześnie należy zauważyć, że przedsięwzięciami z zakresu ochrony infrastruktury kluczowej - w Wydziałach Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich - rzadko zajmują się pracownicy poniżej 40 roku życia, zaś udział procentowy zatrudnionych w nich osób pomiędzy 20 a 40 rokiem życia obejmuje ok. 20% wszystkich badanych. Dane na ten temat prezentuje poniższy wykres.

Wykres 2.  
Wiek respondentów

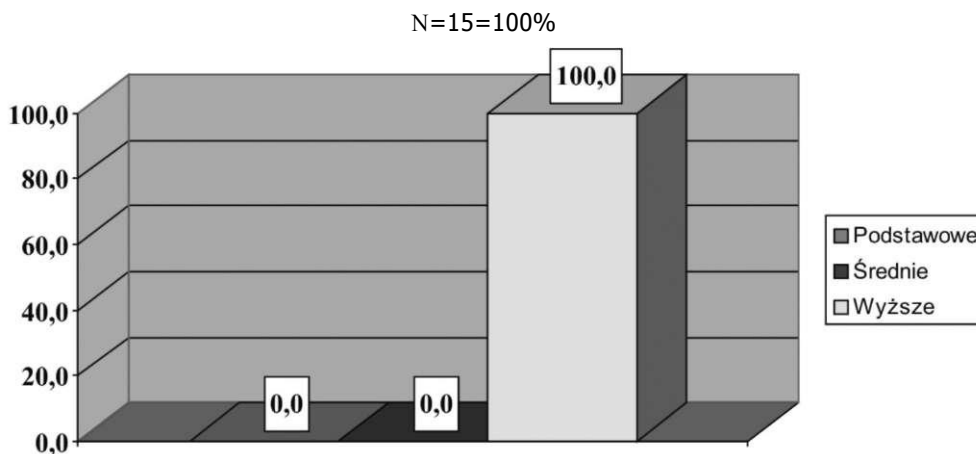


Źródło: *Badania własne*

Z przeprowadzonej analizy wynika również, że wszyscy badani pracownicy Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego to osoby posiadające wykształcenie wyższe (100% badanych). Pokazuje to wykres nr 3. Należy jednocześnie podkreślić, że respondenci nie wskazali kierunków ukończonych studiów wyższych ani uzyskanych w ramach tych studiów specjalności.

Wykres 3.

Wykształcenie respondentów

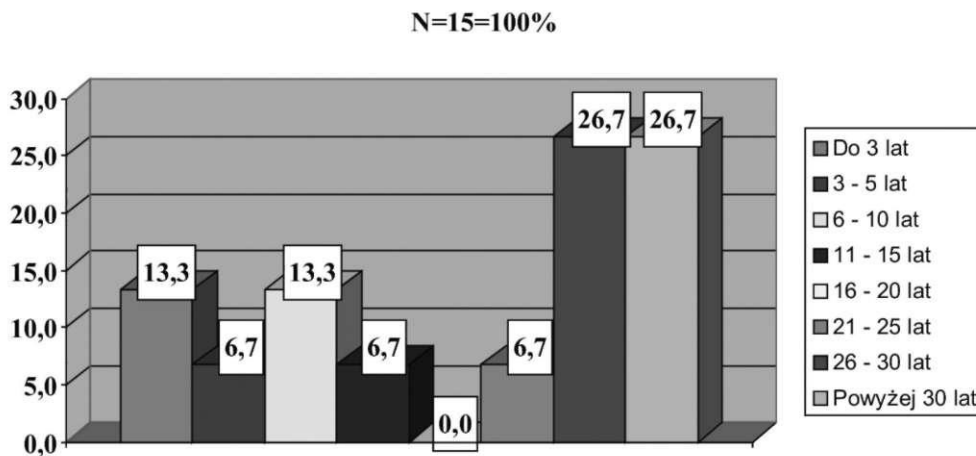


Źródło: *Badania własne*

Jeśli chodzi o staż pracy osób realizujących w Wydziałach Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego zadania na rzecz ochrony elementów kluczowych państwa - okazuje się, że w większości są to osoby z bogatym doświadczeniem zawodowym. Jak wynika z przeprowadzonych analiz większość z nich (ok. 53%) to osoby pracujące zawodowo powyżej 26 lat. Należy jednocześnie podkreślić, że staż pracy do pięciu lat - posiadała jedynie niewielka grupa pracowników (20%). Wykres nr 4 obrazuje szczegółowe dane dotyczące stażu pracy respondentów.

Wykres 4.

Staż pracy respondentów

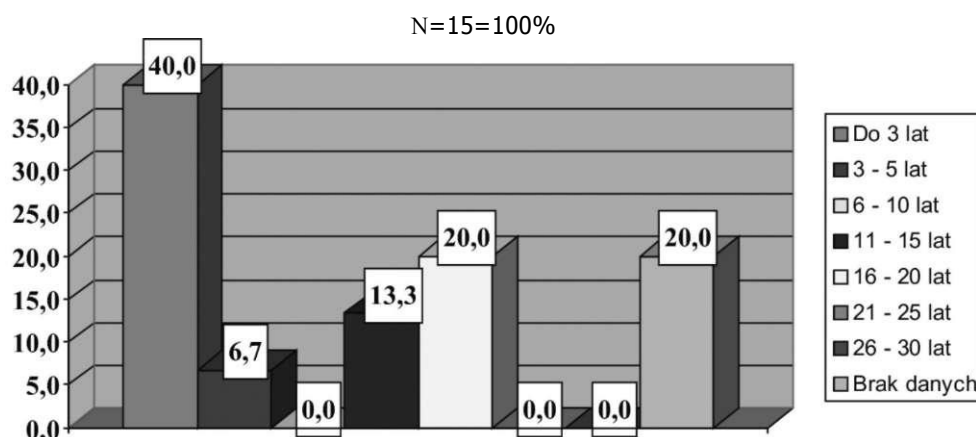


Źródło: *Badania własne*

Analizując wiek badanych pracowników Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego starano się uzyskać informację, jaki okres czasu ich kariera zawodowa związana jest z problematyką ochronną elementów kluczowych państwa. Innymi słowy, jakim stażem w komórkach realizujących zadania ochronne legitymowali się respondenci. Interesujące informacje na ten temat przedstawia poniższy wykres.

Wykres 5.

Staż pracy w obszarze ochrony elementów kluczowych państwa



Źródło: *Badania własne*

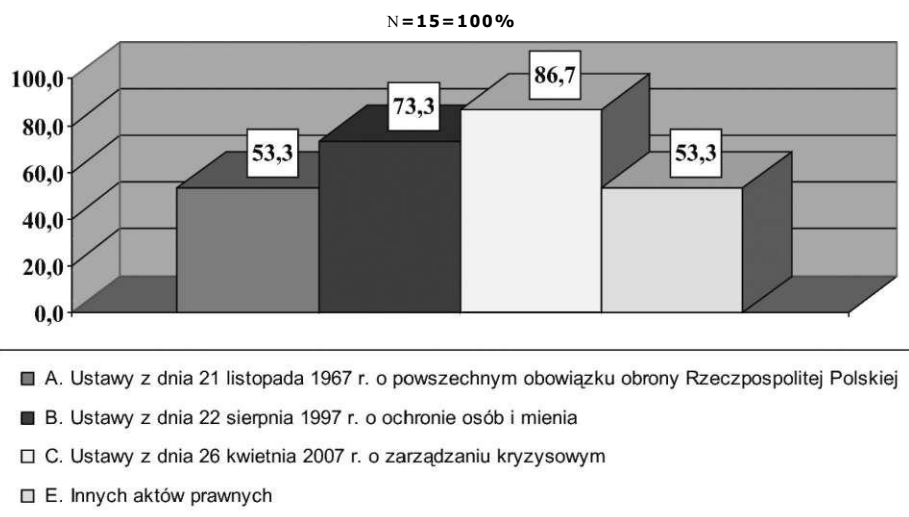
Jak wynika z powyższego wykresu, nie zawsze staż pracy ankietowanych odpowiada okresowi zatrudnienia w komórkach ochronnych. Znaczna liczba osób zatrudnionych w Wydziałach Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wcześniej pracowała w innych sektorach i wykonywała zadania o innym charakterze. Najwięcej zatrudnionych osób deklarowało staż w obszarach związanych z ochroną na nie więcej niż 3 lata (40% respondentów). Wskazuje to jednocześnie na ogólną prawidłowość w polityce zatrudniania w administracji publicznej tego szczebla i zainteresowanie zatrudnianiem w Wydziałach Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich osób posiadających wyższe wykształcenie oraz charakteryzujących się doświadczeniem zawodowym ale nie zawsze zbieżnym z działaniami na rzecz ochrony infrastruktury kluczowej państwa. Fakt ten dowodzi, że polityka kadrowa prowadzona w urzędach wojewódzkich skierowana jest na wykorzystanie pracowników posiadających doświadczenia zawodowe z pracy w innych ogniwach, komórkach i podmiotach, co w konsekwencji może zapoczątkować wieloaspektowym spojrzeniem na problematykę ochrony infrastruktury krytycznej państwa, niezakłóconą współpracą z innymi podmiotami działającymi na rzecz ochrony infrastruktury kluczowej oraz administracją rządową szczebla centralnego (departamenty właściwych ministerstw, urzędy centralne) a także z innymi podmiotami (Policja, Państwowa Straż Pożarna, Wojewódzki Sztab Wojskowy).

Jak wynika z zebranych opinii, nieznaczna grupa respondentów (ok.20%) posiadała staż pracy powyżej 16 lat w obszarze związanym z realizacją zadań na rzecz ochrony elementów kluczowych. Zaskakującym jest jednocześnie fakt, że znaczny procent badanych nie chciał ujawnić jakiegokolwiek informacji na ten temat (20 % brak danych). Możemy jedynie domniemywać, że mogły to być osoby z niewielkim stażem pracy w obszarze ochrony infrastruktury kluczowej państwa ale również - brak odpowiedzi na tak postawione pytanie - mogło wynikać z zupełnie innych przyczyn.

Interesującym elementem badań było wskazanie zadań, które realizowane są w Wydziałach Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich. Z uwagi, iż w trakcie przeprowadzanych badań, w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa nie zakończono jeszcze prac nad przygotowaniem kryteriów pozwalających na wyznaczenie konkretnych elementów infrastruktury krytycznej - żaden z respondentów nie dysponował wiedzą dotyczącą umieszczania jakichkolwiek podmiotów w wykazach infrastruktury krytycznej. W trakcie prowadzonych wywiadów pracownicy wskazywali jednak na duże szanse znalezienia się przedsiębiorstw czy innych podmiotów z terenu danego województwa w przygotowywanym wykazie. Sygnalizowano również na wynikające z tego problemy: brak aktów wykonawczych do ustawy, brak stosownych wytycznych, konieczność opracowywania nowych dokumentów, trudności w przepływie informacji ze szczebla centralnego (ministerstwa, departamenty) na niższe szczeble administracji publicznej. Sygnalizowano również potrzebę doksztalcenia kadry w zakresie realizacji zadań związanych z ochroną infrastruktury krytycznej. Zakres zadań, jaki przypisany został do obowiązków respondentów, wynikał bezpośrednio z obowiązujących w Polsce przepisów warunkujących funkcjonowanie administracji publicznej w tym obszarze, co przedstawia wykres nr 6.

Wykres 6.

Rozkład odpowiedzi na pytanie „Realizowane zadania związane z ochroną infrastruktury kluczowej wynikają z”:



Praktycznie respondenci wskazali, że odpowiadają za ochronę elementów kluczowych znajdujących się na obszarze województw w sposób - można rzec - kompleksowy (bez względu na sytuację w jakim znajduje się państwo). Zadania, które realizowali w obszarach ochrony wynikały bowiem z różnych unormowań prawnych: *Ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia*<sup>25</sup> (ok. 73% badanych), *Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>26</sup> (ponad 50%) oraz innych aktów prawnych (również ponad 50%). Największa grupa respondentów (ponad 86%) podała, że realizowane przez nich zadania wynikają głównie z *Ustawy z 26 kwietnia o zarządzaniu kryzysowym*<sup>27</sup>.

Przeprowadzone rozmowy pozwoliły także na wskazanie przykładowych zadań realizowanych przez pracowników Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich. Wskazano między innymi na:

- gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących infrastruktury kluczowej znajdującej się na obszarze województwa,
- sporządzanie bieżących wykazów tego typu infrastruktury w ramach obowiązujących przepisów,
- zestawianie sił i środków, które mogą być użyte na obszarze województwa,
- współpraca z podmiotami zaopatrującymi w energię, gaz ziemny, służbami ratowniczymi i administracją samorządową,
- tworzenie i uzgadnianie procedur reagowania kryzysowego,
- utrzymywanie bieżącej współpracy z właścicielami, zarządzającymi i operatorami infrastruktury kluczowej,
- organizowanie współdziałania w ramach przypisanych zadań,
- opracowanie procedur realizacji zadań wynikających z ochrony infrastruktury kluczowej położonej na obszarze województwa,
- przygotowanie projektów decyzji,
- opracowanie planów ochrony infrastruktury kluczowej,
- opracowywanie wariantów odbudowy infrastruktury kluczowej położonej na terenie województwa,
- wydawanie decyzji dotyczących objęcia podmiotu obowiązkową ochroną.

Przeprowadzone rozmowy w Wydziałach Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich wskazywały także, że część respondentów uczestniczyła w spotkaniach organizowanych przez przedstawicieli Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, na których prowadzono dyskusje, wymieniano poglądy m.in. co do opracowywanych kryteriów pozwalających na wyznaczenie elementów krytycznych. Z prowadzonych rozmów wynikało, że część badanych - mimo braku w ówczesnym czasie aktów

<sup>25</sup> Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2005 r., nr 145, poz. 1221).

<sup>26</sup> Ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r., nr 241, poz. 2416 z późn. zm.).

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r., o zarządzaniu kryzysowym, poz. cyt.

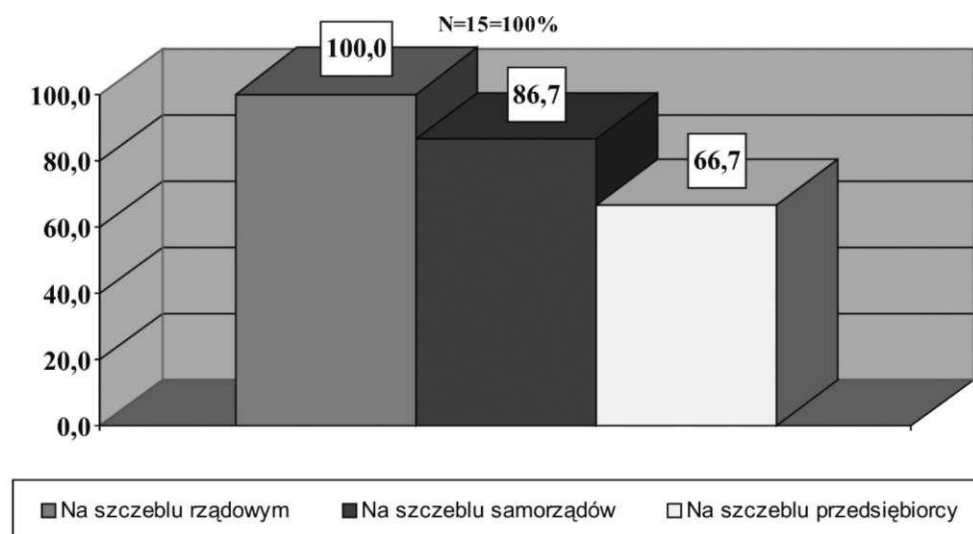
wykonawczych do ustawy - czyniła już wstępne przygotowania do wyodrębnienia elementów infrastruktury krytycznej na obszarze danego województwa i związanych z tym zapisów w wojewódzkich planach zarządzania kryzysowego.

Wywiady przeprowadzone z przedstawicielami Rządowego Centrum Bezpieczeństwa odpowiedzialnymi za opracowanie koncepcji i realizację zadań w obszarze ochrony infrastruktury krytycznej również zawierały informacje o prowadzonych spotkaniach z przedstawicielami administracji rządowej z wybranych województw.

Interesującym zagadnieniem dotyczącym działalności prowadzonej przez pracowników Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich było pozyskanie informacji dotyczących szczebla, na którym realizują swoje zadania w zakresie ochrony infrastruktury kluczowej. Uzyskane w tej kwestii informacje pokazuje wykres nr 7.

Wykres 7.

Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Z podmiotami jakiego szczebla współpracuje Pani/Pan realizując zadania związane z ochroną infrastruktury kluczowej?”



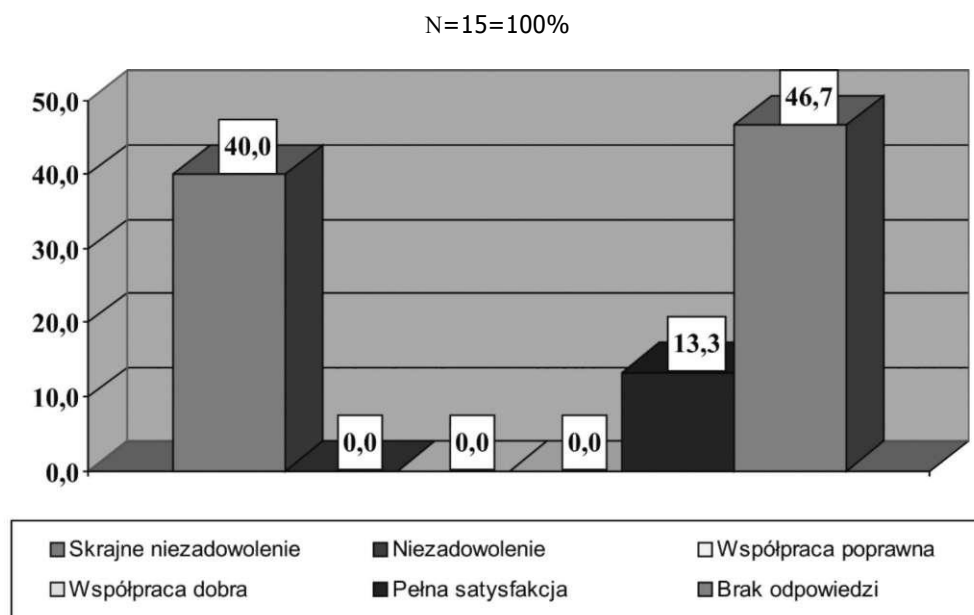
Źródło: *Badania własne*

Przedstawiony wykres jednoznacznie wskazuje, że większość respondentów (100% badanych) realizowała zadania z zakresu ochrony infrastruktury kluczowej państwa we współpracy z przedstawicielami departamentów właściwych ministerstw lub też pracownikami urzędów centralnych. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że znaczna grupa respondentów (ponad 86%) współpracuje w tym obszarze z samorządami, a ponad połowa z nich (ok.67%) z przedsiębiorcami, którzy są właścicielami, operatorami lub też zarządzają tego typu infrastrukturą.

Przeglądając wyniki badań dotyczące pracowników Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich w zakresie prowadzonej współpracy z poszczególnymi podmiotami warto wrócić uwagę, jak oceniają poziom tej współpracy. Na uwagę zasługują opinie formułowane pod adresem takich podmiotów, jak Policja, Państwowa Straż Pożarna, czy Wojewódzkie Sztaby Wojskowe. Opinie dotyczące oceny współpracy prowadzonej z przedstawicielami Komendy Głównej Policji pokazuje wykres nr 8.

Wykres 8.

Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Ocena współpracy z Komendą Główną Policji”



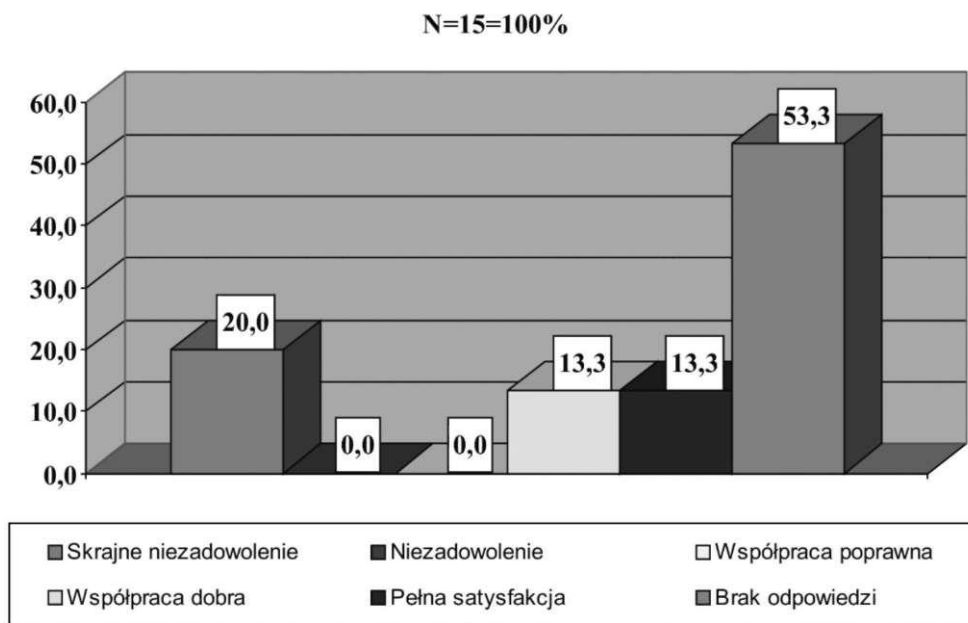
Źródło: *Badania własne*

Przeprowadzone badania wskazują, że prawie połowa badanych (40%) jest skrajnie niezadowolona ze współpracy z policjantami działającymi w obszarze ochrony elementów kluczowych państwa z ramienia Komendy Głównej Policji. Respondenci nie wskazali jednak powodów, dla których współpracę z policjantami tak wysokiego szczebla ocenili tak surowo. Należy jednocześnie podkreślić, że podobna liczba respondentów (ok. 47%) w ogóle nie przedstawiła swoich opinii na ten temat. Wynika to prawdopodobnie z faktu, że tylko część pracowników Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego prowadziło współpracę z policjantami pełniącymi służbę na szczeblu Komendy Głównej Policji.

Nieco lepsze opinie zebrali w tym zakresie funkcjonariusze Komend Wojewódzkich Policji, co przedstawia wykres nr 9.

Wykres 9.

Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Ocena współpracy z Komendą Wojewódzką Policji”



Źródło: *Badania własne*

Okazuje się, że współpraca z policjantami prowadzona na szczeblu Komend Wojewódzkich Policji jest nieco wyżej oceniana przez pracowników Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich aniżeli z funkcjonariuszami Komendy Głównej Policji. W tym przypadku swoje skrajne niezadowolenie z prowadzonej współpracy okazała ok. 1/5 wszystkich respondentów (20%). Wśród badanych znalazło się także grupa (ponad 26% badanych), która prowadzoną współpracę określiła jako dobrą i satysfakcjonującą. Niestety - podobnie, jak w przypadku oceny współpracy z Komendą Główną Policji znaczna część badanych (ponad 53%) całkowicie odstąpiła od formułowania jakichkolwiek ocen dotyczących poziomu zadowolenia z prowadzonej współpracy.

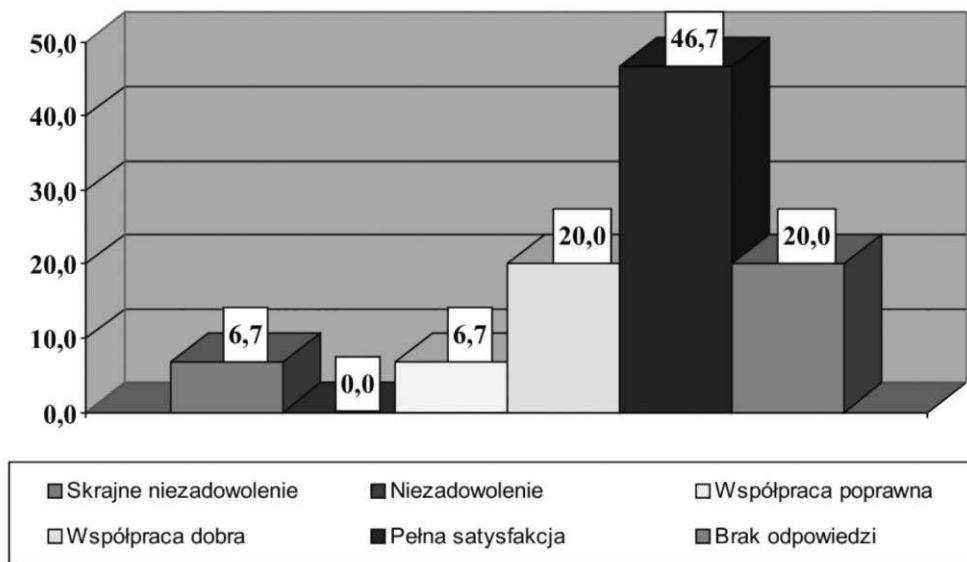
Znacznie wyżej oceniany był poziom współpracy respondentów z funkcjonariuszami Państwowej Straży Pożarnej. Dane dotyczące jakości tej współpracy prowadzonej na poziomie Komend Wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej pokazuje wykres nr 10.



Wykres 10.

Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Ocena współpracy z Komendą Wojewódzką PSP”

N=15=100%



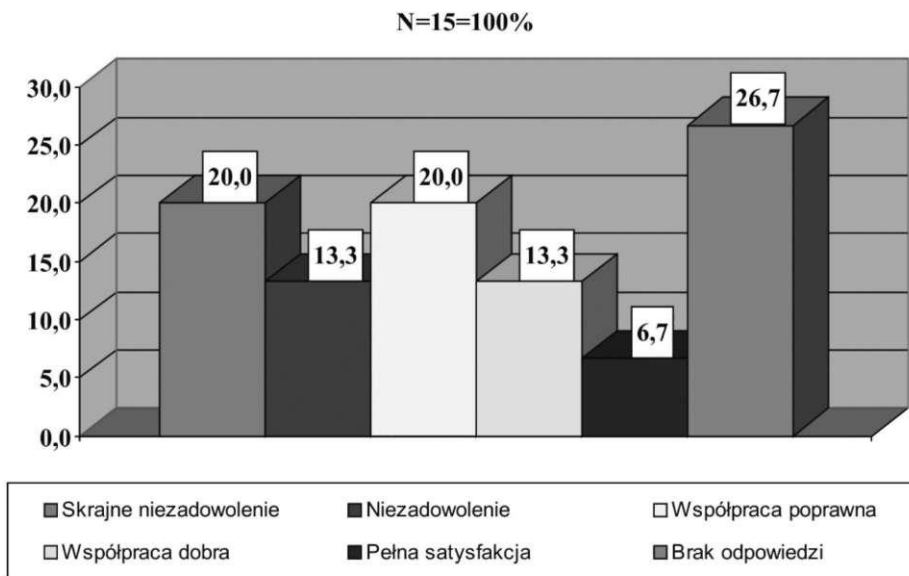
Źródło: *Badania własne*

Okazuje się, że większość badanych współpracę z funkcjonariuszami Państwowej Straży Pożarnej prowadzoną w obszarach związanych z ochroną elementów kluczowych państwa oceniali jako dobrą i satysfakcjonującą (ok. 66%). Byli wśród nich także respondenci, którzy ocenili prowadzoną współpracę jako poprawną (ok. 6%). Jedyne niewielki wskaźnik ocen (ok. 6%) prezentował skrajne niezadowolenie z kontaktów z funkcjonariuszami zatrudnionymi na szczeblu Komend Wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej. Należy jednocześnie zauważyć, że jedynie 1/5 badanych nie wyraziła opinii na ten temat.

Dla porównania można prześledzić wyniki dotyczące oceny przez respondentów - współpracy prowadzonej w obszarach ochrony infrastruktury kluczowej z takimi podmiotami, jak samorząd wojewódzki czy samorząd powiatowy. Przedstawiają to wykresy nr 11 i 12.

Wykres 11.

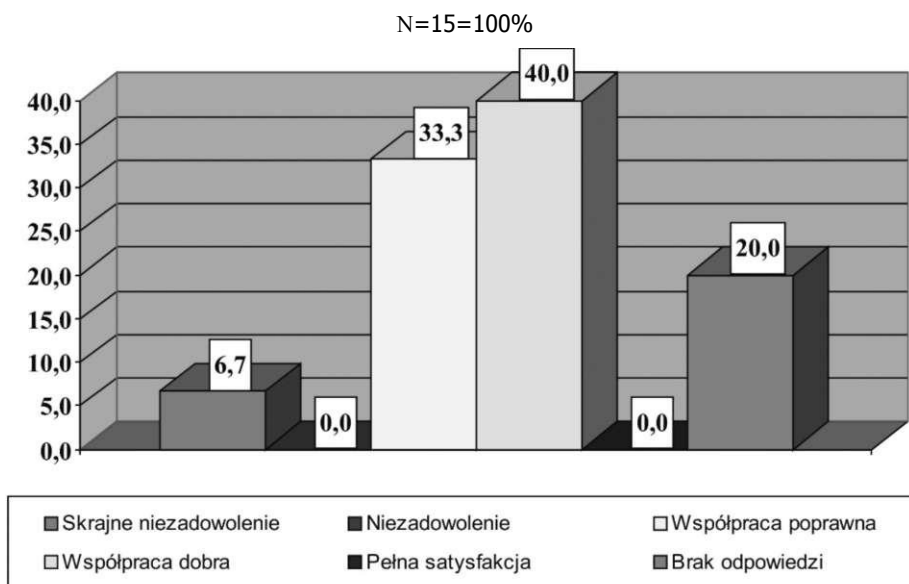
Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Ocena współpracy z Urzędem Marszałkowskim”



Źródło: Badania własne

Wykres 12.

Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Ocena współpracy ze Starostwem”



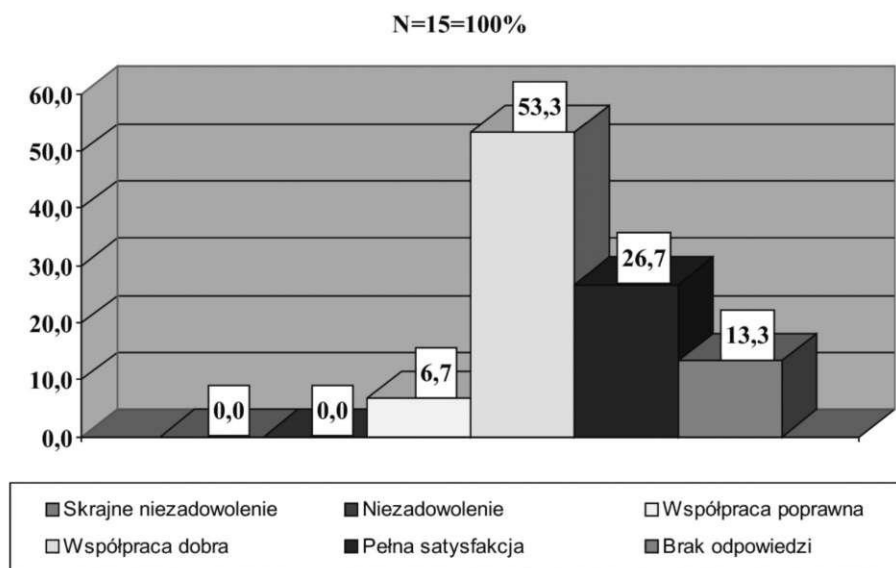
Źródło: Badania własne

Jak wynika z przedstawionych wykresów oceny dotyczące współpracy z samorządami wojewódzkimi i powiatowymi wystawione przez respondentów znacznie przewyższają te, które wystawiono Policji. Jednocześnie należy podkreślić, że nieco lepiej oceniona została przez badanych współpraca z samorządami powiatowymi (ok. 73% oceniających współpracę jako poprawną i dobrą, w porównaniu do ok. 6% skrajnie niezadowolonych), aniżeli z samorządem wojewódzkim (40% badanych oceniło współpracę jako poprawną, dobrą czy satysfakcjonującą, przy jednocześnie ok. 33% grupie niezadowolonych czy też skrajnie niezadowolonych z prowadzonej współpracy).

Warto jednocześnie podkreślić wysokie oceny dotyczące współpracy w zakresie ochrony elementów kluczowych kierowane pod adresem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Uzyskane w tym obszarze wyniki wskazują, że przeważająca część respondentów (ok. 87%) oceniła współpracę z przedstawicielami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji jako poprawną, dobrą i satysfakcjonującą. Żaden z respondentów nie wyraził w tej kwestii niezadowolenia, ani skrajnego niezadowolenia (00,0%), co niestety wystąpiło w przypadku oceny współpracy z Policją. Zebrane wyniki przedstawia wykres nr 13.

Wykres 13.

Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Ocena współpracy z MSWiA”



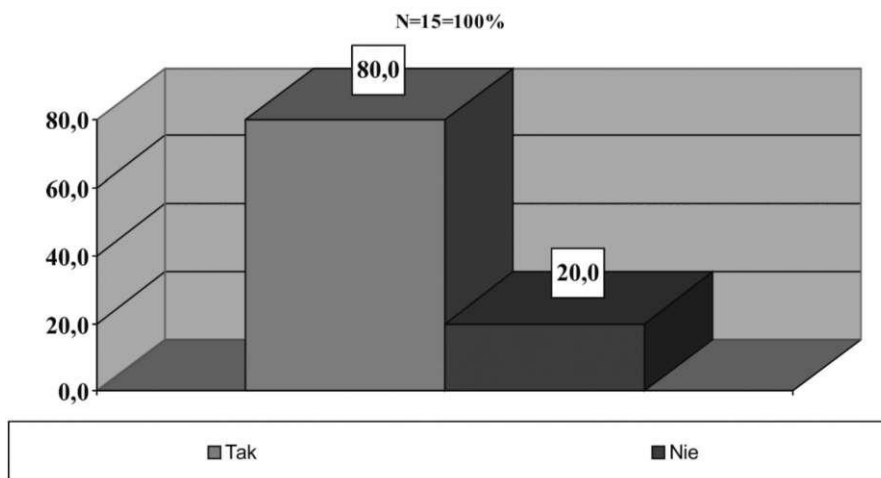
Źródło: *Badania własne*

Obowiązujące w Polsce unormowania prawne nie uwzględniają wojewody jako organu uprawnionego do typowania elementów infrastruktury krytycznej i umieszczenia ich wykazie infrastruktury krytycznej państwa. Sformułowane zadania dotyczą głównie realizacji zadań na rzecz ochrony infrastruktury krytycznej położonej czy też prze-

biegającej przez obszar województwa. Zadanie to przypisane zostało Dyrektorowi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, który realizuje go wspólnie z przedstawicielami ministerstw i kierownikami urzędów centralnych. Jak przedstawiają się opinie na ten temat pracowników Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich pokazuje wykres nr 14.

Wykres 14.

Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy zdaniem Pani/Pana Wojewoda powinien posiadać uprawnienie do typowania obiektów (urzędów) w celu ich umieszczenia w wykazie (planie) systemów (obiektów) infrastruktury krytycznej?”



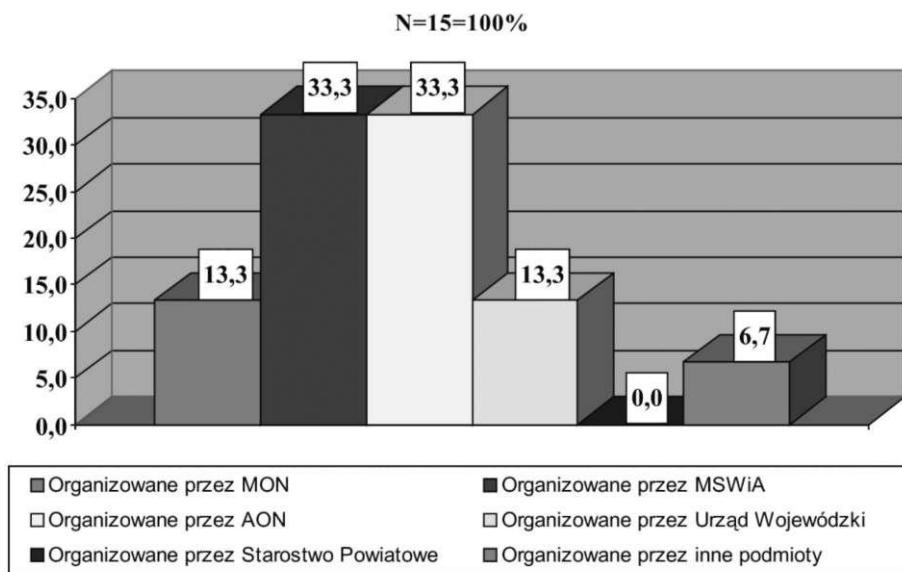
Źródło: *Badania własne*

Jak wynika z opinii większości respondentów (80%), uprawnienia do typowania elementów kluczowych i umieszczania w wykazie infrastruktury krytycznej, powinny przysługiwać również wojewodom. Z perspektywy realizowanych zadań, w tym obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województw, a także zagrożeń płynących ze strony infrastruktury ulokowanej na obszarze województw, wykaz sporządzony przez dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa - zdaniem respondentów - wydaje się zbyt ograniczony. Pomimo tego, że skutki zniszczenia, uszkodzenia bądź awarii składnika infrastruktury kluczowej mogą stać się dolegliwe czy też zagrażać życiu, zdrowiu czy mieniu w znacznych rozmiarach, w odniesieniu do mieszkańców czy obszaru pojedynczych województw - zdaniem badanych, nie powinno być podstawą do wykluczenia takiego elementu krytycznego z tego typu wykazu. Jednocześnie kryteria przyjęte w tym zakresie, a wypracowane przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa przy współpracy z przedstawicielami ministerstw i urzędów centralnych, wskazują na nieco inne podejście do sposobu interpretowania, co może stanowić infrastrukturę krytyczną kraju i i zdaniem większości respondentów - wojewodowie powinni mieć możliwość uzupełniania tego typu wykazów.

Interesującym aspektem badań było również uzyskanie informacji na temat aktywności pracowników Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich w obszarze podnoszenia kwalifikacji zawodowych związanych z ochroną elementów kluczowych. Zebrane dane na ten temat prezentuje poniższy wykres.

Wykres 15.

Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Ukończone szkolenia w zakresie realizacji zadań związanych z ochroną infrastruktury kluczowej państwa”



Źródło: *Badania własne*

Uzyskane w trakcie badań opinie dotyczące podnoszenia kwalifikacji zawodowych w zakresie ochrony elementów kluczowych państwa potwierdzają jednocześnie wysokie oceny, które wystawiono Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji. Okazuje się bowiem, że największa grupa respondentów uczestniczyła w szkoleniach poświęconych ochronie infrastruktury kluczowej państwa organizowanych przez pracowników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (ok.33%) oraz Akademii Obrony Narodowej (ok. 33%). Szkolenia poświęcone tej problematyce prowadzone były również przez Ministerstwo Obrony Narodowej (ok.13%), urzędy wojewódzkie (ok. 13%) oraz inne podmioty (ponad 6%).

Pomimo udziału w różnego rodzaju szkoleniach, jak widać z zamieszczonego powyżej wykresu - organizowanych przez różne podmioty, nadal sygnalizowane są potrzeby podnoszenia kwalifikacji w obszarze ochrony infrastruktury krytycznej. Zagadnienie zapewnienia optymalnej ochrony infrastruktury krytycznej państwa, jej wyodrębnianie a także opracowywanie procedur na wypadek zniszczenia, uszkodzenia awarii elementów kluczowych to jedynie przykłady wskazywanych przez respondentów potrzeb szkole-

niowych. Szczegółowe informacje dotyczące potrzeb szkoleniowych w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej przedstawia wykres nr 16.

Wykres 16.

Preferowane tematy szkolenia/doskonalenia zawodowego (dane procentowe)

**Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Jakie zagadnienia zdaniem Pani/Pana powinny zostać uwzględnione w programach kształcenia/ doskonalenia zawodowego dotyczących bezpieczeństwa i ochrony infrastruktury krytycznej państwa?”**



Źródło: Badania własne

Uzyskane wyniki wskazują na potrzebę dokształcania pracowników Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich w zakresie problematyki ochrony infrastruktury krytycznej. W trakcie spotkań i prowadzonych rozmów, przedstawiciele administracji publicznej wielokrotnie sygnalizowali potrzebę usystematyzowania wiedzy związanej z zadaniami ochronnymi, do których są zobowiązani oraz wsparcia merytorycznego odnoszącego się do przypisanych im obowiązków zarówno w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej, jak również zaistniałych sytuacji kryzysowych będących następstwem awarii, zniszczenia bądź uszkodzenia elementów kluczowych infrastruktury państwa. Postulaty ich dotyczyły głównie wkomponowania problematyki ochrony infrastruktury krytycznej w dotychczas realizowane zadania, do których zobowiązują przedstawiciele administracji publicznej wcześniej wprowadzone i nadal obowiązujące akty prawne. W ten sposób powstała idea przygotowania programu studiów podyplomowych o kierunku *Bezpieczeństwo wewnętrzne w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej*. Studia te przewidziane zostały dwa semestry<sup>28</sup>. Przygotowując szczegółowy program kształcenia opierano się głównie na wskazaniach obszarów szkoleniowych dokonanych zarówno przez przedstawicieli przedsiębiorców, jak również uwzględniono postulaty pracowników departamentów z kluczowych ministerstw, przedstawiciele administracji publicznej, Policji, a także innych podmiotów.

Jak wynika z wykresu nr 16, respondenci w programie kształcenia najchętniej odnależliby zagadnienia poświęcone przygotowaniu kryteriów pozwalających na wyodrębnienie infrastruktury krytycznej (ok. 93% badanych), podstawom prawnym realizowanych zadań ochronnych (ponad 86%), analizie ryzyka (ponad 86%) czy też współpracy administracji publicznej z właścicielami, operatorami, zarządzającymi elementami infrastruktury krytycznej (ponad 86%). Potrzebę uzupełnienia wiedzy respondenci wskazali również w zakresie: finansowania zadań związanych z ochroną infrastruktury kluczowej (80%), doświadczeń innych państw w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej (ok. 73%), zadań samorządów czy Sił Zbrojnych w zakresie ochrony infrastruktury kluczowej (ok. 73%).

Wszystkie przedstawione postulaty pracowników Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich zostały przeanalizowane i po porównaniu uzyskanych informacji z wynikami pozyskanymi od pozostałych respondentów (przedstawiciele departamentów kluczowych ministerstw, przedsiębiorców, funkcjonariuszy Policji oraz innych podmiotów), stały się podstawą do zbudowania wspomnianego wyżej programu studiów podyplomowych. Należy jednocześnie podkreślić, że obszary zagadnieniowe wskazywane przez respondentów wywodzących się z różnych grup badawczych charakteryzowały się dużą zbieżnością<sup>29</sup>. Wynika stąd wniosek, że problematyka ochrony infrastruktury kluczowej państwa wymaga stałego doskona-

<sup>28</sup> Szerzej na ten temat: A. Tyburska, *Kierunki kształcenia i doskonalenia zawodowego osób realizujących zadania w obszarze ochrony infrastruktury krytycznej*, [w:] A. Tyburska (red.), *Ochrona infrastruktury krytycznej*, WSPol., Szczytno 2010, s. 329-332.

<sup>29</sup>

Porównaj: A. Tyburska, *Szkolnictwo wyższe a potrzeby podnoszenia bezpieczeństwa państwa*, w tym

lenia, dając jednocześnie gwarancję przygotowania wyspecjalizowanych kadr realizujących zadania ochronne na wszystkich wymaganych poziomach administracji publicznej, w przedsiębiorstwach, a także w przypadku określonych służb i straży<sup>30</sup>.

## **Zakończenie**

W ramach obszarów kierunkujących doskonalenia kadr administracji państwowej powinny znaleźć się również treści pozwalające na podniesienie kompetencji w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej państwa. Brak odpowiedniego zabezpieczenia elementów infrastruktury krytycznej państwa może wywołać jej zniszczenie, uszkodzenie lub pozbawić podstawowych funkcji, jaką spełniają na rzecz społeczeństwa. Braki w dostawach podstawowych dóbr i usług mogą - w dłuższym okresie czasu - obniżyć nie tylko potencjał ekonomiczny państwa, ale również jakość życia zwykłych obywateli. Kolejny negatywny efekt zaistniałej sytuacji to także utrudnienie sprawnego funkcjonowanie administracji publicznej. Skumulowanie się wielu negatywnych skutków będących wynikiem zakłóceń w funkcjonowaniu elementów infrastruktury krytycznej może w konsekwencji doprowadzić do zbiorowych wystąpień społecznych manifestujących swoje niezadowolenie z zaistniałej sytuacji kryzysowej. W efekcie - skutki powstałych zakłóceń objawiające się równocześnie obniżeniem poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego - mogą spowodować obniżenie poziomu poczucia bezpieczeństwa obywateli<sup>31</sup>. Należy jednocześnie podkreślić, że nie istnieją w pełni bezpieczne i autonomiczne systemy techniczne, a cywilizacja w coraz większym stopniu od techniki zależy, pogodzić się musimy z egzystencjalną świadomością globalnego ryzyka. Gdy ludzie przestają to ryzyko rozumieć i tracą wpływ na podejmowane decyzje o potencjalnie globalnych konsekwencjach, zaczynają ryzyko traktować jak fatum i ulegać irracjonalnemu lękowi<sup>32</sup>.

Z tego też względu potrzeba podnoszenia kwalifikacji zawodowych jest jednym z wniosków będących efektem prowadzonych badań. Respondenci wskazują na potrzebę podnoszenia kwalifikacji w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej - pomimo po-

*infrastruktury krytycznej*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni, nr16, Gdynia 2011, s. 157-160.

H. Swieboda, *Zarządzanie ryzykiem w kształceniu menadżerów bezpieczeństwa*, w: P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Swieboda (red.) *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo 2010*. tom II, A ON, Warszawa 2011, s. 165-166.

31

Dobrym przykładem takiego społecznego leku jest strach przed wznoszeniem elektrowni atomowych. Trzęsienie ziemi, wywołując falę tsunami, spowodowało poważne awarie w trzech elektrowniach Japonii. Lęk przed skutkami katastrofy nuklearnej - ocenianej coraz częściej jako 7 stopień w Międzynarodowej skali Zdarzeń Jądrowych - przywoływany jest coraz częściej jako przykład takiej międzynarodowej psychozy. Porównaj: *Strach przed atomem jest jak średniowieczny zabobon*. Rozmowa z Wernerem Gruberem, „Dziennik Gazeta Prawna” 2011, nr 54, 18-20 marca, M. Rotkiewicz, *Gdzie ta apokalipsa?*, „Polityka” 2011, nr 13 (2800), s. 16 i 17.

32

E. Bendyk, *To tylko zwykłe wypadki*, poz. cyt., s. 15.



siadanego wyższego wykształcenia oraz doświadczeń zebranych w trakcie dotychczasowej pracy w innych komórkach, na innych stanowiskach, w innych podmiotach.

Wskazywane przez respondentów bloki zagadnieniowe, które ich zdaniem powinny stanowić trzon treści kształcenia w przygotowywanych programach, są zbieżne z propozycjami określonymi przez przedstawicieli departamentów kluczowych ministerstw i urzędów centralnych, przedsiębiorców czy policjantów. Przygotowanie programu *studiów podyplomowych o kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej* jest w tym przypadku ofertą edukacyjną skierowaną do tych wszystkich podmiotów, które są zaangażowane w działania na rzecz ochrony infrastruktury krytycznej kraju<sup>33</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

### Pozycje zwarte

1. Kitler W., Skrabacz A. (red.), *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.
2. Lisiecki M., *Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu systemowym*, [w:] Widawki J., Czapska J. (red.), *Bezpieczny obywatel - Bezpieczne państwo*, KUL, Lublin 1998.
3. Swieboda H., *Zarządzanie ryzykiem w kształceniu menadżerów bezpieczeństwa*, w: Sienkiewicz P., Marszałek M., Swieboda H. (red.), *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo 2010*. Tom II, AON, Warszawa 2011.
4. Tyburska A., *Kierunki kształcenia i doskonalenia zawodowego osób realizujących zadania w obszarze ochrony infrastruktury krytycznej*, [w:] A. Tyburska (red.), *Ochrona infrastruktury krytycznej*, WSPol., Szczytno 2010.
5. Tyburska A., *Współpraca Policji z innymi podmiotami w zakresie ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa. Wybrane zagadnienia*, WSPol., Szczytno 2009.
6. Zdrodowski B., *Dylematy poznawcze bezpieczeństwa*, [w:] Sienkiewicz P., Marszałek M., Swieboda H. (red.) *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo 2010*. tom II, AON, Warszawa 2011.

### Artykuły w czasopismach

1. Bendyk E., *To tylko zwykłe wypadki*, „Polityka” 2011, nr 13 (2800).
2. *Strach przed atomem jest jak średniowieczny zabobon*. Rozmowa z Wernerem Gruberem, „Dziennik Gazeta Prawna” 2011, nr 54, 18-20 marca.

<sup>33</sup> A. Tyburska., *Szkolnictwo wyższe a potrzeby podnoszenia bezpieczeństwa państwa, w tym infrastruktury krytycznej*, poz. cyt.

3. Rotkiewicz M., *Gdzie ta apokalipsa?*, „Polityka” 2011, nr 13 (2800).
4. Tyburska A., *Szkolnictwo wyższe a potrzeby podnoszenia bezpieczeństwa państwa, w tym infrastruktury krytycznej*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni, nr 16, Gdynia 2011.

#### **Akty prawne**

1. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2004 r., nr 241, poz. 2416)
2. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia* (Dz. U. z 2005 r., nr 145, poz. 1221).
3. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590).
4. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz.U., nr 31, poz. 206).
5. Ustawa z dnia 29 października 2010 r. *o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. nr 240, poz. 1600).
6. Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. *w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa* (Dz. U. z 2008 r., nr 128, poz. 821).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 roku *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin* (Dz. U., nr 96, poz. 850).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony* (Dz. U. z 2003 r., nr 116, poz. 1090).

#### **Inne źródła**

1. Gołębiowski J., *Zarządzanie kryzysowe metodą rozwiązywania problemów bezpieczeństwa*, w: Materiały z I Konferencji „Zarządzanie kryzysowe” nt. Zarządzanie kryzysowe w transporcie lądowym na Pomorzu, Wyższa Szkoła Morska w Szczecinie, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie, Szczecin, 27 czerwca 2003 r.
2. *Regulamin Organizacyjnego Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu*, <http://wsz.poznan.uw.gov.pl>, 5 kwietnia 2011 r.

**Public administration - enhancing the staff potential  
for critical infrastructure protection**

**ABSTRACT**

Providing adequate critical infrastructure protection requires proper preparation of relevant staff. As regards critical infrastructure, its protection is mainly the responsibility of owners, operators of individual critical assets and representatives of public administration. Owners and operators of key assets delegate their tasks in this area first of all to employees of specialist organizational units in charge of infrastructure protection, which are part of companies' structure. Although some of them establish in their company independent posts for persons responsible for the protection, considerable number of big entrepreneurs create special security departments or units with several or a dozen or so (or even more) employees tasked with the protection of the company's critical assets. Their responsibilities include, e.g. developing key assets protection policies, drafting protection plans and consulting them with relevant stakeholders, providing protection in accordance with regulations in force and individual needs of the company, as well as cooperating with representatives of public administration, which is also responsible for ensuring adequate protection of facilities that are of crucial importance to the state activity. Very often, these units are also in charge of classified information protection.

Providing high-level infrastructure protection requires from entrepreneurs and heads of security units a close cooperation with representatives of public administration. The need to maintain regular contact with public administration stakeholders results from the applicable legal regulations. Each owner or critical infrastructure operator is obliged to cooperate with the Government Security Centre and Crisis Security and Management Departments of relevant regional authorities, and with units responsible for security-related issues in departments of relevant ministries or central authorities, as well as with other stakeholders such as the Police, Fire Brigade, Military Recruitment Office, etc. In each case, of crucial importance for effective cooperation is an appropriate preparation level of the staff dealing with security-related issues who work in enterprises and relevant public administration offices. The article attempts to present the potential of public administration personnel, in particular that of employees in crisis security and management departments as well as departments involved in critical infrastructure protection-related issues in selected ministries. The article discusses training needs related to critical infrastructure protection, which have been proposed by the above mentioned stakeholders, as well as their opinions about chosen activities in relation to this kind of infrastructure.

**ml. insp. mgr Michał Stępiński**  
Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi

## **Optymalizacja procesu podejmowania decyzji w sytuacji kryzysowej w oparciu o model RPD**

### **ABSTRAKT**

Artykuł zawiera charakterystykę pojęć dowodzenie i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych na podstawie rozwiązań formalno-prawnych obowiązujących w Policji.

Przedstawia model RPD i porównuje go z klasycznym modelem podejmowania decyzji. We wnioskach autor podkreśla znaczenie specjalistycznych kompetencji decydenta działającego w sytuacji kryzysowej.

### **1. Wstęp**

Organizacje funkcjonujące w obecnej rzeczywistości muszą być przygotowane do realizacji swoich celów - w sytuacji określanej mianem kryzysowej. Dla każdej z nich zjawisko to może mieć inny wymiar. Począwszy od zagrożeń czysto ekonomicznych, poprzez społeczne, aż po bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia ludzi. Coraz więcej podmiotów gospodarczych zmuszonych jest brać pod uwagę ten ostatni element, którym jest fizyczne bezpieczeństwo ludzi, tak swoich pracowników, jak i klientów. Z drugiej strony rozwój społeczeństw obywatelskich powoduje, że służby powołane do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zmuszone do funkcjonowania w ramach ograniczonych środków na działalność, tworzą kadrę zarządzaną ocenianą przede wszystkim przez pryzmat ekonomiki działania podległych jednostek. Siłą rzeczy codzienna działalność wyższych rangą funkcjonariuszy państwowych, takich służb jak: Policja, czy Straż Pożarna bardziej wymaga umiejętności menedżerskich niż dowódczych.

Bez względu na to czy organizacja jest formacją państwową powołaną do ochrony życia i zdrowia obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, czy też pod-

miotem gospodarczym nastawionym na wypracowywanie zysku powinna posiadać odpowiedni system działania w sytuacji kryzysowej. Na tej płaszczyźnie autor spróbuje określić współzależność, takich pojęć jak: zarządzanie, kierowanie i dowodzenie. Głównym elementem powyższego systemu zawsze pozostaje człowiek, zmuszony do funkcjonowania w określonym środowisku organizacyjnym, a więc również do podejmowania decyzji w określonych warunkach. Człowiek widziany przez pryzmat kompetencji, czyli zbioru cech wymaganych, niezbędnych oraz pożądanych przy spełnianiu roli, jaka została na niego nałożona.

Od wielu lat trwają rozważania nad sposobem podejmowania decyzji w organizacji i czynnikami determinującymi ten proces. O ile w sytuacji programowalnej, powtarzalnej można pozwolić sobie nawet na automatyzację procesu decyzyjnego, o tyle w warunkach niedookreśloności jakie są przesłanką kryzysu, określone umiejętności ludzkie wydają się być niezastąpione. Dlatego autor w niniejszej publikacji próbuje przybliżyć model podejmowania decyzji na podstawie rozpoznania oraz uzasadnić znaczenie określonego obszaru kompetencji decydenta w procesie zarządzania w sytuacji kryzysowej.

## 2. Kierowanie a dowodzenie

*Zarządzanie* organizacją uznawane jest często za pojęcie szersze niż *kierowanie*. Biorąc pod uwagę to, że istotą zarządzania jest doprowadzenie organizacji do osiągnięcia ustalonego celu<sup>1</sup> oraz, że dotyczy ono ludzi<sup>2</sup>, autor twierdzi, że są to pojęcia równoważne i mogą być stosowane zamiennie. W przypadku podmiotów cywilnych realizowane jest w każdych warunkach: normalnych - standartowych oraz szczególnych - kryzysowych. Mimo, że przytoczone powyżej cechy zarządzania można by przypisać również *dowodzeniu*, odmiennosc warunków, w jakich jest ono realizowane zmusza do traktowania go jako oddzielnego pojęcia. Tą odmiennosc bardzo dobrze obrazuje sposób sformalizowania tych pojęć w organizacji, jak jest Policja. Zgodnie z rozwiązaniami organizacyjno-prawnymi obowiązującymi w tej służbie, funkcjonują dwa sposoby sprawowania władzy formalnej. *Kierowanie* realizowane przez kierowników jednostek i komórek organizacyjnych polega w szczególności na:

- organizowaniu służby lub pracy podwładnych w sposób planowany, a w odniesieniu do spraw charakteryzujących się niemożliwością przewidywania, do koordynowania działań;
- kontrolowaniu sposobu wykonywania zleconych działań i uzyskanych rezultatów, a w odniesieniu do spraw pilnych lub szczególnie ważnych - również terminowości rozpoczęcia działań;
- korygowaniu działania w razie stwierdzenia wadliwej metodyki wykonywania;

<sup>1</sup> Penc J., *Decyzje menedżerskie - o sztuce zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa 2001, s. 12.

<sup>2</sup> Drucker P., *Myśli przewodnie Druckera*, MT Biznes, Warszawa, 2002, s. 27.

- podejmowaniu przedsięwzięć doskonalących metodykę działania oraz motywujących podwładnych do efektywnej służby lub pracy<sup>3</sup>.

Dotyczy to zadań Policji realizowanych w warunkach codziennego jej funkcjonowania. Formacja ta przygotowana jest również do realizacji swoich zadań w warunkach szczególnych, takich jak *sytuacja kryzysowa*, którą jest zdarzenie sprowadzające niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi lub mienia, spowodowane bezprawnymi zachowaniami naruszającymi te dobra lub klęską żywiołową, charakteryzujące się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia, w których do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego niezbędne jest użycie większej liczby policjantów, w tym zorganizowanych w oddziały lub pododdziały, w tym uzbrojone<sup>4</sup>.

Powyższa definicja utożsamia pojęcie sytuacji ze zdarzeniem o określonych cechach. Na tej podstawie należy wysnuć wniosek, z którego wynika, że sytuacja kryzysowa nie jest normalnym stanem, w którym przychodzi funkcjonować formacji takiej jak Policja. Jest to sytuacja nadzwyczajna, przewidywana, lecz nie przewidywalna. Niosąca za sobą szczególne utrudnienia w procesie funkcjonowania organizacji. W przytoczonej definicji jest mowa o działaniach zbrojnych. Rozumiejąc znaczenie tego stwierdzenia prawodawca w tym samym akcie prawnym określił *dowodzenie* w Policji, jako ukierunkowaną, celową działalność dowódcy, realizowaną w ramach działań policyjnych, zapewniającą wysoką zdolność sił i środków Policji do osiągnięcia celu tych działań oraz charakteryzującą się szczególnie sprawnym, jednoosobowym podejmowaniem decyzji i ponoszeniem za nie odpowiedzialności, precyzyjnym rozdziałem i kontrolą przebiegu czynności<sup>5</sup>. Na tej podstawie stwierdzić należy, że dowodzenie jest pojęciem odmiennym od zarządzania. W przypadku Policji odmiennosc powyższa przejawia się w dwóch obszarach. Pierwszym jest osoba realizująca powyższe procesy. Dowodzi zawsze dowódca, kieruje kierownik. Drugim obszarem są warunki, w jakich pojęcia powyższe występują: kierowanie podczas normalnego funkcjonowania organizacji, dowodzenie w sytuacjach szczególnych.

Dodatkowym argumentem za rozdzieleniem tych dwóch pojęć jest zakres władztwa, wynikający z obowiązku prawnego podporządkowania się woli decydenta i w przypadku dowodzenia jest znacząco wyższy niż w przypadku kierowania. Na gruncie działalności cywilnych podmiotów organizacyjnych nie można mówić o występowaniu pojęcia dowodzenia. Dlatego też w ich przypadku kierowanie musi być realizowane w każdych warunkach. W tym również szczególnych, kryzysowych. Elementem zbieżnym pozostanie sposób realizacji czynności znaczeniowych tych pojęć, który powinien przejawiać się poprzez podejmowanie decyzji. Według P. Druckera menedżer działa, podejmując decyzje<sup>6</sup>. W przypadku dowodzenia wymóg ten wskazany jest wprost

<sup>3</sup> Zarządzenie nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 maja 1993 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji.

<sup>4</sup> Zarządzenie nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, Dz. Urz. KGP z 2007, nr 5, poz. 49.

<sup>5</sup> Tamże

<sup>6</sup> Drucker P., *Praktyka zarządzania*, Czytelnik, Warszawa 1998, s. 376.

w jego definicji. Tak więc przyjąć należy, że **podstawowym zadaniem menedżerów oraz dowódców jest decydowanie**. O ile w kierowaniu dopuszczalne są wszystkie rodzaje partycypacji decyzyjnej, o tyle w przypadku dowodzenia wyłącznie forma autokratyczna. Bez względu na sposób realizacji, decydowanie pozostanie czynnością w sposób znaczący wpływającą na skuteczność całości działań organizacji. W doktrynie nie istnieje jedna formalna definicja *decyzji*, dlatego też dla usystematyzowania autor proponuje przyjąć, że *decyzja* to akt świadomego wyboru, przynależnego kierownikowi lub dowódcy, sformalizowany i wyrażony w postaci polecenia lub rozkazu. Psychologiczna teoria decyzji próbuje odpowiedzieć na pytanie, „dlaczego” ludzie podejmują decyzje? W przypadku nauki o zarządzaniu dużo bardziej istotnym jest odpowiedź na pytanie, „jak”?

### 3. Decydowanie w sytuacji kryzysowej

Rozwiązaniem uznanym za klasyczne jest racjonalny model podejmowania decyzji. Uwzględnia on następujące etapy:

- Zbadaj sytuację;
- Wyszukaj możliwe rozwiązania;
- Oceń możliwe rozwiązania i wybierz najlepsze;
- Wdróż i sprawdzaj skutki<sup>7</sup>.

Impulsem do rozpoczęcia procesu decyzyjnego jest wystąpienie sytuacji o określonych cechach. Najważniejszą z nich jest oczywiście konieczność podjęcia decyzji. Oznacza to, że istnieją co najmniej dwie możliwości dalszego postępowania. Wybór przynależny decydentowi mieścił się będzie w tym właśnie obszarze. Na podstawie przeprowadzonego rozpoznania zdefiniowany zostanie cel działania. Element ten determinuje dalsze postępowanie oraz w dużej mierze skuteczność całego procesu. Rozwiązanie błędnie zdefiniowanego problemu nie będzie stanowiło rozwiązania sytuacji decyzyjnej, a więc całe działanie będzie w rzeczywistości bezskuteczne. Na podstawie analizy stanu aktualnego i porównania ze stanem pożądanym określony zostanie zakres rozbieżności, które w wyniku podjętej decyzji powinny zostać zniwelowane. Dla właściwego zdefiniowania celu działania wymagana jest odpowiednio dogłębna i szczegółowa analiza sytuacji, która w założeniu klasycznego procesu jest stabilna, pozwalająca na uwzględnienie wszystkich jej aspektów. Na podstawie uzyskanych wyników opracowane zostaną warianty możliwego postępowania.

Jak podkreślono powyżej muszą istnieć co najmniej dwa alternatywne rozwiązania. Model idealny zakłada dostęp decydenta do wszystkich możliwych wariantów oraz zakaz ich oceny w trakcie opracowywania, wyraźnie rozdzielając moment tworzenia rozwiązań od procesu ich oceny. Stosując się do tych zaleceń, porównanie wszystkich uzyskanych wariantów ma na celu wybór najlepszego z nich. Tak więc odrzucone

<sup>7</sup>

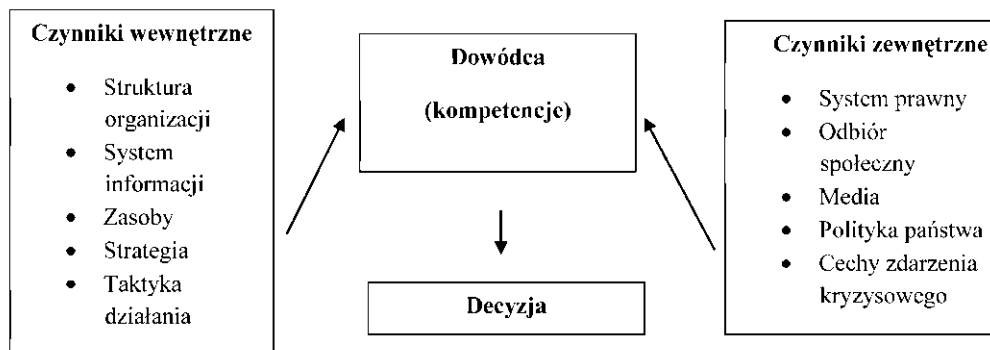
Stoner J., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 2001, s. 249.

zostają również te rozwiązania, które są wystarczająco dobre dla osiągnięcia celu działania. Rozwiązanie uznane za najlepsze zostanie na podstawie aktu woli decydenta wybrane i skierowane do realizacji. Przy założeniu wyboru najlepszego wariantu działania, kontrola ma na celu zapewnienie jego właściwego wykonania.

Decydent bez względu na to czy jest nim kierownik, czy dowódca funkcjonuje w specyficznym układzie organizacyjnym. W układzie tym zachodzą określone interakcje mogące wpływać dwojako na proces podejmowania decyzji: wspomagać lub utrudniać jego realizację. W znacznej mierze zależało to będzie od cech, przymiotów jakie posiada decydent, czyli od jego kompetencji. I w takim ujęciu należy przedstawić model podejmowania decyzji następująco:

Rysunek 1.

Model podejmowania decyzji w sytuacji kryzysowej (na przykładzie Policji)



Źródło: *Opracowanie własne*

Na dowódcę, będącego decydem, oddziałują dwa układy, określane jako czynniki wewnętrzne oraz zewnętrzne. Te pierwsze zawierają się w ramach organizacji, w jakiej funkcjonuje decydent. Drugie natomiast (zewnętrzne) generowane są poza nią. Większość z wymienionych powyżej elementów jest w miarę stabilna i nie ulega zmianom w sytuacji decyzyjnej. Zdecydowanie odmiennie określić należy jednak cechy zdarzenia kryzysowego. Do najistotniejszych zaliczyć należy: zaskoczenie i presję czasu, niewystarczającą ilość lub niepewność informacji, utratę kontroli nad sytuacją, pojawienie się paniki<sup>8</sup>.

Rozwój systemów informatycznych oraz środków łączności umożliwia pracę na olbrzymiej liczbie informacji. Możliwości percepcji ludzkiej są jednak ograniczone. Dlatego też coraz częściej można rozważać informację jako czynnik obciążający proces

<sup>8</sup> Guła P., Prońko J., Wiśniewski B., *Zarządzanie informacją w sytuacjach kryzysowych*, WSA w Białymstoku-Białej 2009, s.19.



podejmowania decyzji również ze względu na jej nadmiar, niemożliwość wyselekcjonowania tej naprawę ważnej dla decydenta. Jak wynika z powyższego, sytuację o charakterze kryzysowym zakwalifikować należy jako dynamiczną, w skrajnych przypadkach osiągającą poziom turbulencji, rozumianej jako stan, w którym nie tylko nie da się przewidzieć przyszłości, ale i obecne warunki stają się niestabilne<sup>9</sup>. Autor proponuje przyjmując następujące znamiona sytuacji decyzyjnej wywołanej przez zdarzenie kryzysowe:

- Decyzja podjęta w tej sytuacji związana jest z dostatecznie ważnymi konsekwencjami;
- Konsekwencje te, powinny obejmować możliwość wystąpienia znaczących wyników negatywnych<sup>10</sup>;
- Występują w niej czynniki zakłócające, utrudniające i obciążające system przetwarzania informacji<sup>11</sup>.

W związku z powyższym przyjęć należy, że klasyczny proces decyzyjny niemożliwy jest do zrealizowania w sytuacji kryzysowej przez decydenta ograniczonego własnymi kompetencjami oraz znamionami sytuacji decyzyjnej. Rozdźwięk następuje już na samym początku. Badanie zaistniałej sytuacji w przypadku kryzysu jest istotnym elementem, jednak wielokrotnie okazuje się niemożliwe do wykonania klasycznymi metodami diagnostycznymi. Ilość i jakość napływających do decydenta informacji najczęściej nie pozwala na analizowanie ich w oparciu o matematyczne schematy. Obszary ryzyka są tak rozległe i zróżnicowane, że wykluczają proste wartościowanie. Określenie celu działania musi być oparte na innych niż jedynie empirycznych przesłankach. Brak możliwości jednoznacznego zdefiniowania sytuacji decyzyjnej w modelu klasycznym uniemożliwia jego realizację. Jeśli nawet uzyskany model rzeczywistości przyjmiemy za wystarczający do rozpoczęcia procesu decyzyjnego, to okaże się, że jest on niestabilny. Stan ten nie pozwala na opracowanie wszystkich możliwych rozwiązań, narzucając olbrzymią presję czasu. Dysponując niepełnym zbiorem wariantów działania proces ich porównania należy uznać za obciążony błędem. Nie można przyjąć, że dokonany wybór będzie najlepszy, jeżeli nie ma pewności, że idealne rozwiązanie znajdowało się w zbiorze poddanych ocenie. Przyjmując jednak, że udało się wygenerować i zidentyfikować wariant najlepszy w sytuacji decyzyjnej, może się okazać że kontrola jego wykonania jest niewystarczająca dla osiągnięcia celu działania. Dynamiczny charakter sytuacji kryzysowej powoduje stałe ewoluowanie obszaru decyzyjnego. Wariant uznany za najlepszy „wtedy” - „teraz” może być nieskuteczny i to bez względu na to, jaki występuje między tymi obszarami odstęp czasu. Wobec tego w sytuacji kryzysowej uznanie jakiegokolwiek wariantu za najlepszy jest obiektywnie niemożliwe. Rozumiejąc niewydolność procesu klasycznego w tak specyficznych warunkach, wielu teoretyków i praktyków zarządzania uważa za uprawnione posługiwanie się nie w pełni racjonalnymi metodami podejmowania decyzji<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Stoner J., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 2001, s. 257.

<sup>10</sup> Tyszcza T., Zaleskiewicz T., *Racjonalność decyzji*, PWE, Warszawa 2001, s. 243.

<sup>11</sup> Koziński J., *Psychologiczna teoria decyzji*, PWN, Warszawa 1977, s. 355.

<sup>12</sup> Prońko J., Wiśniewski B., Wojtuszek T., *Kryzys i zarządzanie*, WSA w Bielsku-Białej, 2006, s. 82.

#### 4. Model podejmowania decyzji na podstawie rozpoznania

Aby można było rozważać inne niż racjonalny modele podejmowania decyzji, należy przyjąć kilka podstawowych założeń:

- Decydent szuka sposobu działania, który będzie *zadowalający*, czyli „dostatecznie dobry”, świadomie rezygnując z poszukiwania najlepszego rozwiązania. Dzięki temu nie musi tworzyć i analizować wszystkich możliwych wariantów działania.
- Decydent uznaje, że stworzony przez niego model rzeczywistości jest niedoskonałym odwzorowaniem otaczającego go świata. Dlatego też z premedytacją ignoruje fakty, które uznaje za nieistotne, koncentrując się jedynie na tych uznanych za ważne dla podjęcia decyzji<sup>13</sup>.
- Decydent działa w warunkach *niepewności*. Uznaje ją za stan niemalże naturalny. Ogranicza ją poprzez własne działanie.
- Dobry decydent wie, kiedy przejść od planowania do działania. Posiada kompetencje niezbędne do określenia tego momentu. Nie koncentruje się na tworzeniu skomplikowanych, wieloetapowych planów. Podąża w określonym kierunku, będąc gotowym do stałego podejmowania decyzji i modyfikowania przyjętego rozwiązania.

W oparciu o powyższe założenia stworzono wiele naturalistycznych modeli podejmowania decyzji, jednym z nich jest model *podejmowania decyzji na podstawie rozpoznania*, określane jako RPD (*recognition-primed decision*). Jego twórca Gary Klein chcąc określić, w jaki sposób optymalnie podejmować decyzje w sytuacjach kryzysowych poszukiwał odpowiedzi wśród osób, które najczęściej znajdują się w takich okolicznościach. Przeprowadził badania wśród doświadczonych dowódców akcji ratunkowych i gaśniczych amerykańskiej straży pożarnej oraz jednostek USC. Dzięki temu rozwinął i uszczegółowił założenia przytoczone powyżej, formułując następujące wnioski:

- Doświadczenie jest kompetencją znacząco wpływającą na sposób podejmowania decyzji;
- Główny nacisk kładziony jest na rozpoznanie sytuacji jako znajomej, a nie porównywanie różnych opcji;
- Różne sposoby postępowania są błyskawicznie oceniane na zasadzie wyobrażenia ich przebiegu w praktyce, a nie poprzez formalną analizę lub porównania;
- Wybierana jest pierwsza akceptowalna możliwość, a nie możliwość najlepsza;
- Pierwsza rozpatrywana możliwość jest zazwyczaj akceptowalna, a to oznacza, że nie ma konieczności wynajdywania kolejnych;
- Opcje są generowane i oceniane pojedynczo, ich wady i zalety nie są porównywane;
- Rozpatrywana możliwość jest przetestowana w wyobraźni, dzięki czemu osoba podejmująca decyzje może wykryć słabe punkty danego rozwiązania i znaleźć sposób ich obejścia, tym samym czyniąc rozwiązanie lepszym;

<sup>13</sup> Simon H. *Podejmowanie decyzji i zarządzanie ludźmi w biznesie i administracji*, Helion, Gliwice 2007, s. 144.

- Główny nacisk kładziony jest na działanie, a nie bezczynność związaną z dokonywaniem oceny wszystkich możliwych rozwiązań<sup>14</sup>.

W oparciu o powyższe wnioski opracowany został model podejmowania decyzji na podstawie rozpoznania (patrz rysunek 2) przewidujący trzy warianty decyzyjne. Pierwszy, jednocześnie najprostsz, kiedy decydent rozpoznaje sytuację decyzyjn. Określa, że jest ona mu znana. Nie należy tej sytuacji utożsamiać z działaniem w warunkach pewności. Decydent poznaje jedynie określone symptomy i utożsamia je z sytuacją w której się już kiedyś znajdował. Rozpoznanie to następuje w czterech obszarach, które wystarczą aby zidentyfikować sytuację decyzyjn.:

- Potrafi *zdefiniować* cele działania.
- Wie czego należy się spodziewać, a więc *przewiduje* rozwój sytuacji.
- Zna punkty krytyczne i identyfikuje je jako *wskazówki* potwierdzające identyfikację sytuacji, nie obciążając procesu nadmiarem informacji.
- Określa znane sobie rozwiązania oraz *identyfikuje sposób działania*, który daje największe szanse powodzenia.

W drugim przypadku, następują zakłócenia identyfikacji sytuacji decyzyjnej, co z kolei może wywołać utrudnienia na dwóch różnych etapach. Pierwszym, kiedy decydent zdaje sobie sprawę z faktu, że ma trudności z rozpoznaniem. W takiej sytuacji niezbędne jest zebranie dodatkowych informacji, w celu dokonania identyfikacji. Drugim, kiedy postawiona została błędna diagnoza, lecz ujawnia się to dopiero, gdy pewne przewidywania się nie spełniają. Decydent próbuje wtedy od nowa sklasyfikować sytuację - sprawdzając, czy jest ona typowa, czy nie.

W trzecim przypadku decydent rozważa określone rozwiązanie i sprawdza czy będzie ono skuteczne. Spodziewając się utrudnień w realizacji wybranego wariantu, wprowadza do niego modyfikacje lub odrzuca go i rozważa następny.

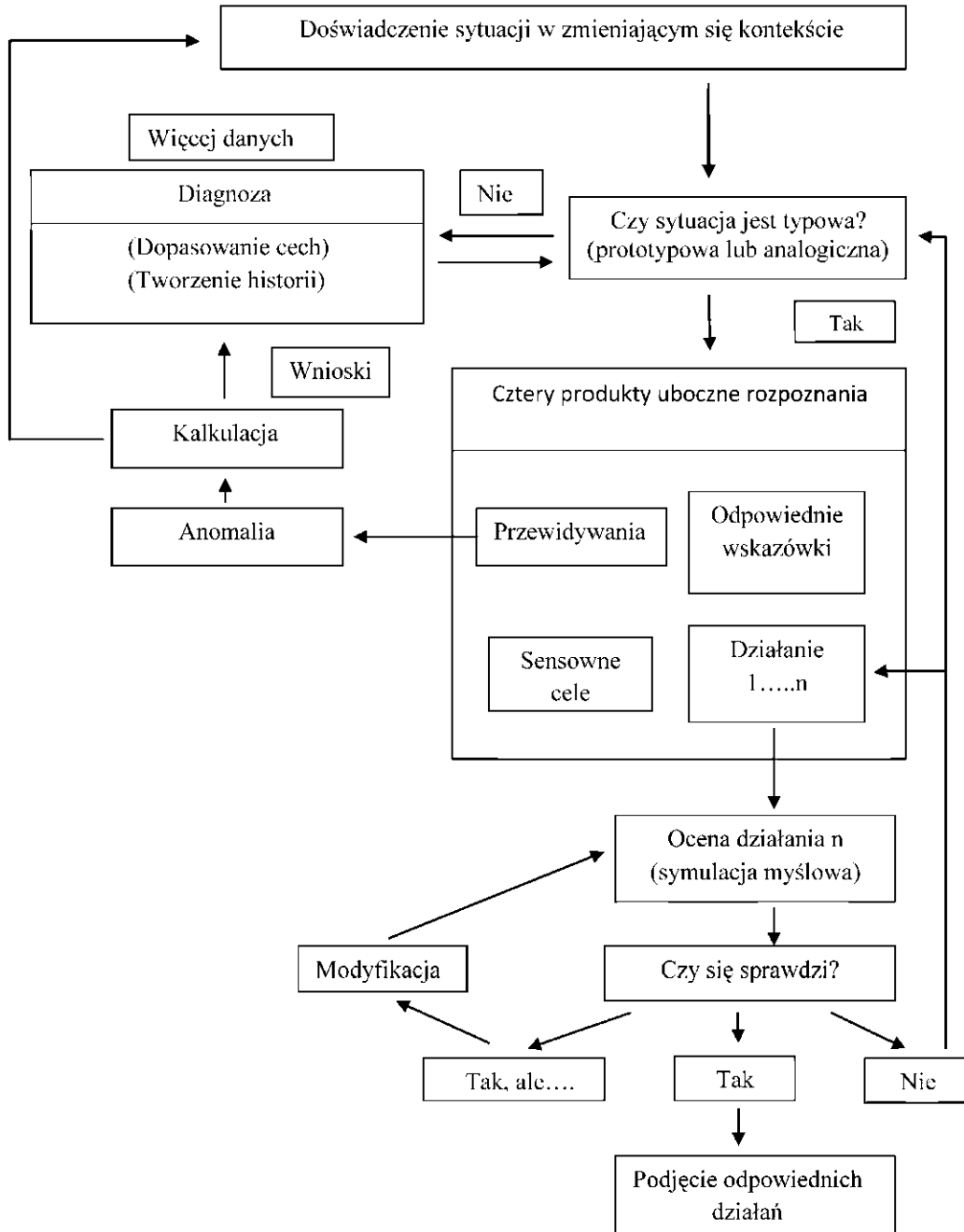
Na potrzeby powyższych trzech przypadków opracowana została zintegrowana wersja tego procesu.

<sup>14</sup> Klein G., *Sztuka podejmowania decyzji*, Helion, Gliwice, 2010, s.47.



Rysunek nr 2.

Model podejmowania decyzji na podstawie rozpoznania wg G. Klein'a



Źródło: Na podstawie G. Klein, *Sztuka podejmowania decyzji*, Helion, Gliwice, 2010.

Temu modelowi można próbować zarzucić pewną nieścistość. Jeśli przymiotem sytuacji kryzysowej jest jej nieprzewidywalność, to jak można mówić o jej identyfikacji i traktowaniu jako typowej? Odpowiedzią na to pytanie, a jednocześnie rozwiązaniem umożliwiającym stosowanie powyższego modelu jest *symulacja myślowa*. Jest to proces polegający na wyobrażeniu sobie przebiegu wydarzeń, tak przeszłych jak i przyszłych. Dzięki temu decydent może wykorzystać tą metodę na trzy sposoby:

- zinterpretować daną sytuację i dokonać diagnozy problemu,
- określić punkty newralgiczne umożliwiające weryfikację przyjętych założeń,
- ocenić wybrany sposób działania i w następstwie tego stosować ją nawet w sytuacji uznanej za nietypową.

## 5. Zakończenie

Pomimo, że opisany sposób podejmowania decyzji jest z powodzeniem stosowany przez funkcjonariuszy realizujących zadania w warunkach kryzysowych, nie może być przyjmowany bezkrytycznie. Należy pamiętać o kilku bardzo istotnych założeniach, dotyczących *kompetencji* niezbędnych do realizacji modelu podejmowania decyzji na podstawie rozpoznania:

- kompetencje niezbędne do stosowania tej metody podejmowania decyzji nie są kompetencjami analitycznymi,
- wykorzystywane są do uogólniania, ograniczania procesu decyzyjnego do jednej możliwości, a nie koncentrują się na analizie wszystkich możliwych rozwiązań,
- pozwalają modyfikować cele oraz sposoby ich osiągania,
- pozwalają szybko podejmować decyzje ograniczając ich precyzję, a co za tym idzie dopuszczają popełnianie błędów,
- wymagają od decydenta posiadania banku doświadczeń,
- mogą być wykorzystywane w odpowiednim kontekście<sup>15</sup>.

W znacznej mierze model RPD opiera się na przypisaniu decydentowi określonego doświadczenia. Cecha ta pozwala na tworzenie odwzorowania rzeczywistości, odwołującego się do już znanych rozwiązań. Może być on wykorzystywany nie tylko przez dowódców realizujących funkcje dowodzenia, lecz również przez menedżerów zarządzających w sytuacjach określanych mianem kryzysowych. Gdy proces decyzyjny obciążony jest presją czasu, a konsekwencje niepodjęcia decyzji mogą być znaczące, jedni i drudzy muszą być odpowiednio przygotowani do działania w takich warunkach. Ze zrozumieniem muszą kształcić w sobie umiejętność podejmowania decyzji oraz dzięki realnemu działaniu i szkoleniu - budować własne banki doświadczenia.

<sup>15</sup> Tamże, s. 326.

## BIBLIOGRAFIA

1. Drucker P., *Myśli przewodnie Druckera*, MT Biznes, Warszawa 2002.
2. Drucker P., *Praktyka zarządzania*, Czytelnik, Warszawa 1994.
3. Guła P., Prońko J., Wiśniewski B., *Zarządzanie informacją w sytuacjach kryzysowych*, WSA w Bielsku-Białej, 2009.
4. Klein G., *Sztuka podejmowania decyzji*, Helion, Gliwice 2010.
5. Penc J., *Decyzje menedżerskie - o sztuce zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa 2001.
6. Prońko J., Wiśniewski B., Wojtuszek T., *Kryzys i zarządzanie*, WSA w Bielsku-Białej, 2006.
7. Simon H. *Podejmowanie decyzji i zarządzanie ludźmi w biznesie i administracji*, Helion, Gliwice 2007.
8. Stoner J., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 2001.
9. Zarządzenie nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 maja 1993 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji.
10. Zarządzenie nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, Dz. Urz. KGP z 2007, nr 5, poz. 49.

### **Optimization of decision making in a crisis based on the RPD model**

#### **ABSTRACT**

Article contains characteristics of concepts command and crisis management. It presents the model RPD and compares it with the classical model of decision making. In its conclusions, the author stresses the importance of professional competence of the decision maker to act in a crisis situation.

**dr Marcin M. Smolarkiewicz**

Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa  
im. H. Chodkowskiej w Warszawie

## **Wykorzystanie metodyki *N*-wymiarowej Matrycy Bezpieczeństwa na potrzeby centrów powiadamiania ratunkowego - studium przypadku**

### **ABSTRAKT**

W niniejszym artykule przedstawiono sposób wykorzystania nowej metodyki *N*-wymiarowej Matrycy Bezpieczeństwa, w oparciu o szczegółowy przykład (pożar domu jednorodzinny). Metodyka ta została opracowana w celu wspomagania procesu decyzyjnego na potrzeby funkcjonowania Centrów Powiadamiania Ratunkowego. Nowa metodyka jest reprezentowana przez zbiór dwuwymiarowych matryc (funkcji relacji) wiążących ze sobą zbiory informacji, decyzji i działań podejmowanych podczas różnych zdarzeń niekorzystnych.

### **Wstęp**

W celu optymalizacji zarządzania siłami i środkami podmiotów bezpośrednio zaangażowanych w działania przy zdarzeniach niekorzystnych oraz optymalizacji procesu zarządzania informacją wprowadzono w Polsce w życie projekt utworzenia Centrów Powiadamiania Ratunkowego (CPR). Problem wspomagania decyzji w obszarze działań przy zdarzeniach niekorzystnych, szczególnie w ramach kompetencji Centrów Powiadamiania Ratunkowego, jest złożony i nie da się rozwiązać jedynie w oparciu o dotychczas stosowane narzędzia z obszaru zarządzania kryzysowego<sup>1</sup>, takie jak matryce zagrożeń

<sup>1</sup> P. Żebrowski, W. Abramowicz, A. Filipowska, D. Wróblewski, M. M. Smolarkiewicz, J. Wolanin, M. Wiśniewski, A. Bassara, *Progressive crisis management system*, Symposium on Risk Management and Cyber-Informatics RMCI 2005.

i matryce bezpieczeństwa<sup>2</sup>. Z tego powodu w ramach projektu rozwojowego<sup>3</sup> wykreowano nowe narzędzie, wraz z procedurą jego wykorzystania, którego podstawowym elementem jest *N-wymiarowa Matryca Bezpieczeństwa*<sup>4</sup>. Zasady konstrukcji poszczególnych elementów nowej, wielowymiarowej matrycy, jak również obliczone wskaźniki wiążące w sposób ilościowy zmienne 2-wymiarowych matryc, wchodzących w jej skład, przedstawiono szerzej w innej publikacji<sup>5</sup>. W niniejszym artykule pokazano na wybranym przykładzie (jako studium przypadku) sposób wykorzystania nowej metodologii na potrzeby wspomagania pracy operatora Centrum Powiadamiania Ratunkowego.

### ***N-Wymiarowa Matryca Bezpieczeństwa***

Efektom badań prowadzonych przez Konsorcjum Zarządzania Kryzysowego w ramach projektu *Instytucjonalizacja i optymalizacja hierarchicznego modelu matryc bezpieczeństwa publicznego oraz systemu zarządzania zasobami i działaniami ratowniczymi*<sup>6</sup> jest metodyka stosująca podejście sfunkcjonalizowane do bezpieczeństwa i koordynacji działań wielu podmiotów zaangażowanych w niesienie pomocy po wystąpieniu zdarzenia niekorzystnego. Metoda ta wprowadza 2-wymiarowe matryce do opisu relacji zachodzących pomiędzy zbiorami: *Zd* - możliwych zdarzeń niekorzystnych, *Zg* - wszystkich możliwych i realnych klas zagrożeń, *Mz* - możliwych miejsc zdarzenia, uwzględniających przede wszystkim rodzaj miejsca lub obiektu, *Cs* - najbardziej istotnych z punktu widzenia prowadzenia działań ratowniczych cech miejsca zdarzenia, *Pz* - podmiotów zaangażowanych w reagowanie, wspomaganie lub koordynację działań,

<sup>2</sup> J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli*, DANMAR, Warszawa 2005, ISBN 83-88777-12-2.

<sup>3</sup> Projekt rozwojowy pt. *Instytucjonalizacja i optymalizacja hierarchicznego modelu matryc bezpieczeństwa publicznego oraz systemu zarządzania zasobami i działaniami ratowniczymi*, Nr O R00 0032 09, realizowany w latach 2009-2011, przez Konsorcjum w skład którego wchodzi: Akademia Obrony Narodowej w Warszawie, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. H. Chodkowskiej w Warszawie, firma WORLDIXI Polska.

<sup>4</sup> M. M. Smolarkiewicz, *Metody matrycowe w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym na potrzeby Centrów Powiadamiania Ratunkowego - podejście funkcyjne do konstruowania N-wymiarowej Matrycy Bezpieczeństwa*, s. 365-377, Z. Ciekanowski [red.], *Infrastruktura bezpieczeństwa publicznego - Ogólnokrajowe i lokalne wyzwania cywilizacyjne*, Wydawnictwa WSZiP im. H. Chodkowskiej w Warszawie, Warszawa 2010, ISBN 978-83-62250-04-2.

<sup>5</sup> M. M. Smolarkiewicz, *Wykorzystanie metodologii matryc w procedurach reagowania na potrzeby Centrów Powiadamiania Ratunkowego*, Konferencja naukowa „Tożsamość bezpieczeństwa wewnętrznego miejsce, rola i funkcje”, zorganizowana przez Wyższą Szkołę Zarządzania i Prawa im. H. Chodkowskiej, 17-18.06.2010 r., Częstochowa.

<sup>6</sup> M. M. Smolarkiewicz, *Konstrukcja N-wymiarowej Matrycy Bezpieczeństwa na potrzeby wspomagania działania Centrów Powiadamiania Ratunkowego*, Konferencja naukowa: „Rola systemów i procedur koordynacyjnych w kształtowaniu bezpieczeństwa wewnętrznego Polski”, zorganizowana przez Wyższą Szkołę Zarządzania i Prawa im. H. Chodkowskiej, 15.04.2011 r., Warszawa. *Op. cit.* 1.



$Dz$  - możliwych działań (w rozumieniu realizacji zadań),  $Rś$  - wszystkich możliwych do wykorzystania sił i środków, będących w posiadaniu podmiotów ze zbioru  $Pz$ . Wymieniona metodyka matrycowa może być wykorzystana do wspomaganie działania operatorów CPR w obszarze zarządzania i koordynacji podmiotów zaangażowanych w zwalczanie skutków określonego zdarzenia niekorzystnego. Z tego względu zostały zdefiniowane matryce:  $R(Zd, Pz)$ ,  $R(Dz, Pz)$ ,  $R(Dz, Pz)$ ,  $R(Dz, Rś)$ ,  $R(Pz, Rś)$ ,  $R(Zd, Mz)$ ,  $R(Zd, Cs)$ ,  $R(Mz, Cs)$ ,  $R(Dz, Cs)$ ,  $R(Zg, Zd)$ . Matryce te tworzą razem wielowymiarową strukturę informacji i relacji - *N-wymiarową Matrycę Bezpieczeństwa*. Ich szerszy opis można znaleźć w dotychczasowych publikacjach członków Konsorcjum Zarządzania Kryzysowego<sup>8</sup>, jednakże, dla ustalenia uwagi, poniżej przedstawiono ich skrócone charakterystyki:

$R(Zg, Zd)$  - matryca ta w rzeczywistości została sprowadzona do rozbudowanej listy zagrożeń oraz zdarzeń, będących ich konsekwencją. Podejście takie zastosowano jedynie z tego powodu, że różne zdarzenia o podobnym charakterze mogą mieć inną genezę (tzn. mogą być powodowane przez inne zdarzenie inicjujące, mimo podobnych skutków i metod przeciwdziałania). Z tego powodu połączono zbiory  $Zg$  i  $Zd$  w jedną listę logiczną.

$R(Zd, Pz)$  - w matrycy tej połączono za pomocą relacji ilościowych elementy zbioru możliwych zdarzeń niekorzystnych ( $Zd$ ) z elementami zbioru podmiotów zaangażowanych w reagowanie, wspomaganie lub koordynację działań ( $Pz$ ). Zastosowano skalę wskaźnikową (1-5) do określenia prawdopodobieństwa konieczności wykorzystania sił i środków danego podmiotu, oraz skalę wskaźnikową (A, B) do określenia potrzeby koordynacji działań przy danym zdarzeniu przez CZK.

Matryca  $R(Dz, PZ)G$  - w matrycy tej połączono za pomocą relacji ilościowych elementy zbioru możliwych działań w tzw. strefie gorącej (bezpośredniego zagrożenia) ( $Dz$ ) z elementami zbioru podmiotów zaangażowanych w reagowanie, wspomaganie lub koordynację działań ( $Pz$ ). Zastosowano skalę wskaźnikową (1-5) do określenia możliwości prowadzenia określonego działania przez wybrany podmiot, oraz skalę wskaźnikową (A, B, C) do określenia potrzeby koordynacji danego działania przez CZK.

Matryca  $R(Dz, PZ)Z$  - w matrycy tej połączono za pomocą relacji ilościowych elementy zbioru możliwych działań w tzw. *strefie zimnej* (poza strefą zagrożenia) ( $Dz$ ) z elementami zbioru podmiotów zaangażowanych w reagowanie, wspomaganie lub koordynację działań ( $Pz$ ). Zastosowano skalę wskaźnikową (1-5) do określenia możliwości prowadzenia określonego działania przez wybrany podmiot, oraz skalę wskaźnikową (A, B, C) do określenia potrzeby koordynacji danego działania przez CZK.

<sup>8</sup> *Op. cit.* 2, 3, 4.

Matryca  $R(Dz, Rś)$  - w matrycy tej połączono za pomocą relacji ilościowych elementy zbioru możliwych działań w tzw. *strefie zimnej* (poza strefą zagrożenia) i tzw. *strefie gorącej* (bezpośredniego zagrożenia) ( $Dz$ ) z elementami zbioru wszystkich możliwych do wykorzystania sił i środków ( $Rś$ ). Zastosowano skalę wskaźnikową (1-3) do określenia istotności wykorzystania danego rodzaju sił i środków przy prowadzeniu określonego działania.

Matryca  $R(Pz, Rś)$  - w matrycy tej połączono za pomocą relacji ilościowych elementy zbioru wszystkich możliwych do wykorzystania sił i środków ( $Rś$ ) z elementami zbioru podmiotów zaangażowanych w reagowanie, wspomaganie lub koordynację działań ( $Pz$ ). Zastosowano skalę wskaźnikową (1-3) do określenia szansy posiadania danego rodzaju sił i środków przez określony podmiot.

Matryca  $R(Zd, Mz)$  - w matrycy tej połączono za pomocą relacji ilościowych elementy zbioru możliwych zdarzeń niekorzystnych ( $Zd$ ) z elementami zbioru możliwych miejsc zdarzenia, uwzględniających przede wszystkim rodzaj miejsca lub obiektu ( $Mz$ ). Zastosowano skalę wskaźnikową (1-3) do określenia szansy wystąpienia wybranego rodzaju zdarzenia niekorzystnego na określonym terenie (rodzaju obszaru).

Matryca  $R(Zd, Cs)$  - w matrycy tej połączono za pomocą relacji ilościowych elementy zbioru możliwych zdarzeń niekorzystnych ( $Zd$ ) z elementami zbioru najbardziej istotnych z punktu widzenia prowadzenia działań ratowniczych cech miejsca zdarzenia ( $Cs$ ). Zastosowano skalę wskaźnikową (1-3) do określenia szansy wystąpienia sytuacji o charakterze kryzysowym w przypadku wystąpienia wybranych cech charakterystycznych miejsca zdarzenia i rodzaju zagrożenia (zdarzenia).

Matryca  $R(Mz, Cs)$  - w matrycy tej połączono za pomocą relacji ilościowych elementy możliwych miejsc zdarzenia, uwzględniających przede wszystkim rodzaj miejsca lub obiektu ( $Mz$ ) z elementami zbioru najbardziej istotnych z punktu widzenia prowadzenia działań ratowniczych cech miejsca zdarzenia ( $Cs$ ). Zastosowano skalę wskaźnikową (1-3) do określenia szansy wystąpienia czynnika utrudniającego prowadzenie działań ratowniczych w przypadku koincydencji rodzaju miejsca zdarzenia z pewnymi jego cechami.

Matryca  $R(Dz, Cs)$  - w matrycy tej połączono za pomocą relacji ilościowych elementy możliwych działań w tzw. *strefie zimnej* (poza strefą zagrożenia) i tzw. *strefie gorącej* (bezpośredniego zagrożenia) ( $Dz$ ) z elementami zbioru najbardziej istotnych z punktu widzenia prowadzenia działań ratowniczych cech miejsca zdarzenia ( $Cs$ ). Zastosowano skalę wskaźnikową (1-3) do określenia prawdopodobieństwa na utrudnienia w prowadzeniu działania z uwagi na brak jego efektywności (lub w skrajnych warunkach w ogóle możliwości przeprowadzenia) lub na możliwość spowodowania działaniem strat lub zagrożenia innego typu na skutek wystąpienia określonych cech miejsca zdarzenia.

## Studium przypadku na przykładzie pożaru domu jednorodzinnego

Stworzona metodyka *N-wymiarowej Matrycy Bezpieczeństwa* została opracowana w celu zastosowania jej do wspomagania działań podejmowanych przez operatora CPR - jako podstawowe narzędzie logiczne, porządkujące jego działania na drodze informatycznej. Ze względu na konieczność podejmowania decyzji głównie w sytuacji niedoboru czasu i informacji wspomaganie operatora CPR staje się istotnym i ważnym zadaniem<sup>9</sup>. Tworzony w ramach wcześniej wspomnianego projektu rozwojowego system informatyczny z jednej strony ma dostarczać w miarę kompletnych i racjonalnych propozycji decyzji, z drugiej jednak strony nie może angażować czasowo samego operatora. Odnalezienie optymalnych rozwiązań jest jednym z zadań stawianych przed Konsorcjum Zarządzania Kryzysowego.

Na Rys. 1 pokazano schemat wykorzystania nowej metodyki matryc w obszarze obsługi zdarzenia przez operatora Centrum Powiadamiania Ratunkowego. Na każdym etapie pozyskiwania, przetwarzania i ewaluacji informacji, oraz podejmowania decyzji, zastosowanie odpowiednich 2-wymiarowych matryc, jako swoistej bazy wiedzy, może w znacznym stopniu zwiększyć efektywność działań operatora CPR. Poniżej przedstawiony został przykład zastosowania *N-wymiarowej Matrycy Bezpieczeństwa* w przypadku pożaru domu jednorodzinnego (wszystkie dane adresowe, nazwiska i inne informacje ilościowe zostały wykreowane na potrzeby analizy przypadku i nie mają nic wspólnego z rzeczywistymi miejscami czy osobami).

Do Centrum Powiadamiania Ratunkowego telefonuje osoba, przedstawiająca się jako Andrzej Rybak, która zgłasza pożar w swoim domu jednorodzinnym przy ul. Akcyjowej 13 w miejscowości Pogorzelec. Mężczyzna jest bardzo zdenerwowany, twierdzi, że dzwoni z prywatnego telefonu.

Informuje, że był w domu sam, gdy poczuł dym. Wybiegł na zewnątrz i zorientował się, że pali się pokój na poddaszu. Oprócz niego nikogo nie było w obiekcie w momencie powstania pożaru, gdyż rodzina wyjechała na wakacje

W pierwszej kolejności, przed przystąpieniem do dysponowania odpowiednich służb, sił i środków operator CPR musi uzyskać informacje dotyczące rodzaju zagrożenia, rodzaju zdarzenia i miejsca zdarzenia, przyporządkowując do zdarzenia wybrane elementy ze zbiorów *Zd* i *Mz*. W tym wypadku jest to zagrożenie pożarowe (*Zd*) oraz obiekt mieszkalny - dom jednorodzinny (*Mz*). W określeniu położenia miejsca zdarzenia operator może wykorzystać system informacji przestrzennej (GIS) z bazą teleadresową.

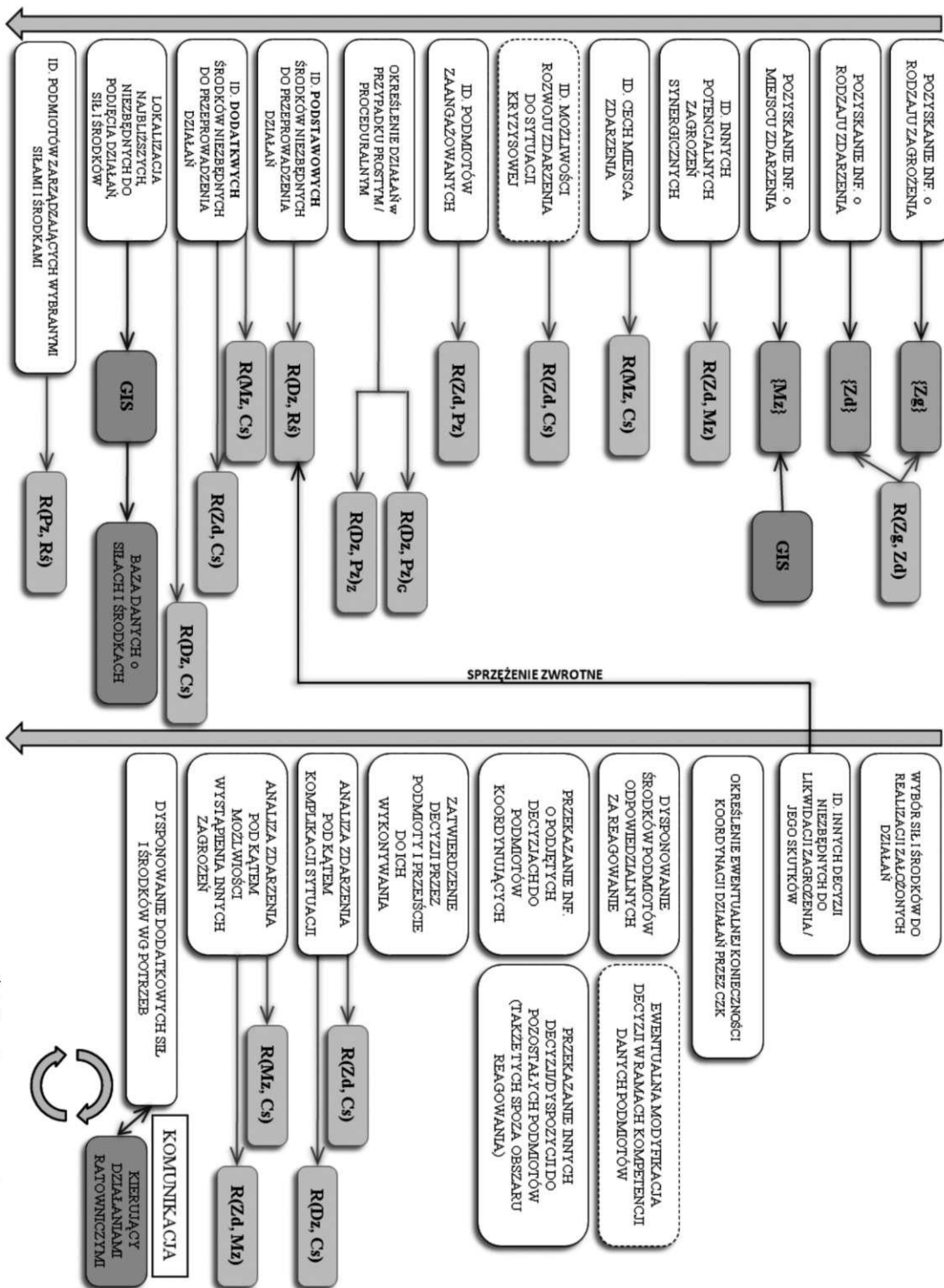
Na tym etapie możliwa jest również wstępna próba określenia możliwości wystąpienia zagrożeń synergicznych - matryca  $R(Zd, Mz)$  zwraca wartość wskaźnika  $'2''^{10}$ ,

<sup>9</sup> M. M. Smolarkiewicz, *Systemy Wspomagania Decyzji i Systemy Ekspertowe w zarządzaniu kryzysowym - ich rola, zadania i ograniczenia*, Journal of Modern Science - Zeszyty Naukowo-Dydaktyczne, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide de Gasperi w Józefowie k/Otwocka, Tom 1/6/ 2009, Józefów 2009, ISSN 1734-2031.

<sup>10</sup> Z uwagi na obszerność wszystkich matryc, w niniejszym artykule nie przedstawiono wartości wskaź-

Rysunek 1.

Wykorzystanie metodyki matryc w obszarze obsługi zdarzenia przez operatora Centrum Powiadamiania Ratunkowego.



\*Źródło: Opracowanie własne

co oznacza, że pożar jest typowym zagrożeniem występującym w obiektach mieszkalnych. Aby dokonać bardziej precyzyjnych analiz konieczna jest dokładniejsza charakterystyka miejsca zdarzenia. Operator dowiaduje się od zgłaszającego zdarzenie, że dom jest ogrzewany gazem LPG, którego zbiornik znajduje się w niewielkiej odległości od budynku, na terenie posesji. Dodatkowo posesja jest otoczona stalowym płotem na kamiennej podmurówce, zaś brama wjazdowa na posesję jest niezbyt szeroka. Operator ustala, że cechami charakterystycznymi miejsca zdarzenia, które mogą wpłynąć na prowadzenie działań ratowniczych są: występowanie zagrożenia wybuchem zbiornika LPG oraz trudności z dojazdem do budynku (elementy zbioru Cs). Matryca  $R(Mz, Cs)$  zwraca w przypadku takich utrudnień, odpowiednio, wartości wskaźników '1' i '3', co oznacza, że wystąpienie zbiornika LPG w znacznym stopniu może utrudnić/skomplikować działania ratownicze (druga z cech jest w tym momencie mało istotna, aczkolwiek nie należy jej lekceważyć). Matryca  $R(Zd, Cs)$  zwraca w przypadku takich utrudnień wartość wskaźnika '2', co oznacza, że taka koincydencja może prowadzić ze średnim prawdopodobieństwem do sytuacji o charakterze kryzysowym. Jest to sygnał dla operatora CPR, że zdarzenie może rozwinąć się do sytuacji o dużo poważniejszych skutkach, niż to by wynikało z wcześniejszych ustaleń, co skutkuje koniecznością dysponowania większej liczby sił i środków, oraz aktywnego monitorowania rozwoju wydarzeń.

W kolejnym kroku operator CPR identyfikuje podmiot wiodący, oraz podmioty wspomagające - matryca  $R(Zd, .Pz)$  zwraca wartość '1' dla Państwowej Straży Pożarnej (PSP), która winna być natychmiast zadysponowana. Z uwagi na informacje zebrane o zdarzeniu operator podejmuje również decyzję o zadysponowaniu Policji, Pogotowia Gazowego (PG), Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP). Operator CPR powinien teraz zidentyfikować podstawowe działania niezbędne do przeciwdziałania skutkom zdarzenia zarówno w obszarze działań bezpośrednich, jak i pośrednich.

Z uwagi na wczesną fazę reagowania konieczne jest przede wszystkim podjęcie działań gaśniczych - matryca  $R(Dz, PZ)G$  zwraca wartość '1' dla wszystkich tego typu działań przy podmiocie PSP. Konieczne również jest zabezpieczenie zbiornika LPG, w czym pomocne będą działania Pogotowia Gazowego (matryca  $R(Dz, PZ)G$  zwraca wartość '4' dla działania *Uszczelnianie zbiorników, rurociągów* w przypadku PG, co oznacza że w takim działaniu jest to podmiot wspomagający, dysponowany w zależności od rodzaju zagrożenia i sytuacji - w tym przypadku taka potrzeba jest w pełni uzasadniona).

Następnie operator CPR identyfikuje rodzaj, liczbę i lokalizację podstawowych i dodatkowych środków niezbędnych do przeprowadzenia zamierzonych działań. Matryca  $R(Dz, Rś)$  zwraca wartość wskaźnika '1' (co oznacza, że działanie wymaga bezwzględnie zastosowania sił i środków danego typu) przy szeroko rozumianych działaniach gaśniczych i *Samochodach wodno-pianowych*, podobnie jak w przypadku działania *Uszczelnianie zbiorników, rurociągów* i środka *Samochody ratownictwa*

ników dla wszystkich możliwych kombinacji wartości zmiennych w metodologii *N-wymiarowej Matrycy Bezpieczeństwa*. Na potrzeby rozważanego studium przypadku odwołano się jedynie do wybranych wartości tych wskaźników.

*chemiczno-ekologicznego*. W oparciu o matrycę  $R(Pz, Rś)$  operator identyfikuje podmioty dysponujące niezbędnymi siłami i środkami. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami podstawowym podmiotem dysponującym niezbędnymi siłami i środkami jest PSP, oraz OSP. Wartość wskaźnika '1' w matrycy występuje dla „Samochodów wodno-pianowych” zarówno w przypadku PSP jak i OSP (oznacza to, że oba podmioty dysponują danym rodzajem sił lub środków). W przypadku *Samochodów ratownictwa chemiczno-ekologicznego* matryca zwraca wartość '1' dla PSP i '3' dla OSP (trójka oznacza, że podmiot z niewielkim prawdopodobieństwem dysponuje danym rodzajem sił i środków, zatem konieczne będzie najprawdopodobniej zadysponowanie pojazdu PSP z jednostki najbliższej zdarzeniu). Oczywiście jest, że podstawowym podmiotem dysponującym *Specjalistycznymi pojazdami pogotowia gazowego* jest PG, podobnie jak *Patrol zmotoryzowany Policji - Pojazd oznakowany* pozostaje w dyspozycji Policji (w obu tych przypadkach matryca  $R(Pz, Rś)$  zwraca wartość wskaźnika '1').

Wykorzystując system informacji przestrzennej (GIS) sprzężony z bazą danych sił i środków, operator jest w stanie szybko zidentyfikować, które jednostki PSP, OSP, PG i Policji są w stanie wysłać niezbędne do działań siły i środki. Następnie decyzje są przekazywane do operatorów poszczególnych podmiotów. Mogą oni zatwierdzić decyzje operatora CPR bez zmian, lub je częściowo zmodyfikować, gdyż dysponują bardziej szczegółową wiedzą w zakresie zadań, kompetencji i specyfiki rejonu operacyjnego.

Operator CPR oprócz stałego monitorowania zdarzenia oraz podejmowania kolejnych działań na podstawie informacji napływających z miejsca zdarzenia i decyzji podejmowanych przez kierującego działaniami ratowniczymi prowadzi również analizę ogólną sytuacji, mającą na celu stwierdzenie, czy dane zdarzenie może przekształcić się w zdarzenie o charakterze kryzysowym (wykorzystując matryce  $R(Zd, Cs)$ ,  $R(Dz, Cs)$ ,  $R(Mz, Cs)$ ). W późniejszej fazie reagowania może wystąpić również potrzeba przekazania informacji o przeprowadzonych działaniach i zdarzeniu do innych podmiotów, także spoza obszaru reagowania (władze samorządowe, media).

Po zakończeniu działań ratowniczych (przyjmijmy, że udało się uniemożliwić poważniejszym zniszczeniom dzięki obronie zbiornika LPG - nie doszło do jego wybuchu, jednakże dom pana Rybaka spłonął na tyle doszczętnie, że nie ma on w chwili obecnej możliwości zapewnienia sobie minimalnych warunków socjalnych) operator może dzięki bazie wiedzy, jaką jest *N*-wymiarowa Matryca Bezpieczeństwa wspomagać również działania w fazie odbudowy, czyli powrotu do stanu z przed zdarzenia. Podstawową potrzebą po ugaszeniu pożaru jest zapewnienie mieszkańcom spalonego obiektu noclegu oraz środków do przetrwania. Korzystając z matrycy  $R(Dz, Rś)$  operator ustala (co dość oczywiste w tym przypadku), że do działań *Zapewnienie zastępczych miejsc zakwaterowania dla osób ewakuowanych*, *Zapewnienie dostawy wody dla poszkodowanych*, *Zapewnienie dostaw żywności dla poszkodowanych/ewakuowanych*, *Zapewnienie warunków sanitarnych na określonym terenie poza strefą zagrożenia* niezbędne są środki *Zastępcze miejsca zakwaterowania*, *Woda pitna*, *Żywność*, *Środki czystości i antyseptyczne*. Środkami tymi, zgodnie z matrycą  $R(Pz, Rś)$  dysponują przede wszystkim różnego rodzaju „Organizacje pozarządowe i pożytku publicznego”

(wartość wskaźnika '1' w macierzy), jak również mogą one być dostępne z poziomu władz samorządowych na mocy odpowiednich porozumień.

Przedstawione studium przypadku zostało zogniskowane głównie na pokazaniu możliwości oraz zalet wykorzystania nowej metodyki matrycowej na potrzeby wspomagania działań operatora CPR. Należy tu zwrócić uwagę, że pominięto inne istotne elementy obsługi zdarzenia, takie jak potwierdzenie prawdziwości zgłoszenia, prowadzenie komunikacji z podmiotami na miejscu zdarzenia, sporządzenie poleceń wyjazdów, czy raportu po zakończeniu działań. Wszystkie te elementy są oczywistą częścią pracy operatora CPR, jednakże mało istotną z punktu widzenia wykorzystania *N-wymiarowej Matrycy Bezpieczeństwa*.

### **Podsumowanie i wnioski**

Wykorzystanie metodyki *N-wymiarowej Matrycy Bezpieczeństwa* może w dużym stopniu ułatwić pracę operatorów w CPR. Pozwala ona bowiem na strukturalizację procedur działania, jak również może pozytywnie wpłynąć na efektywności działań prowadzonych wspólnie przez wiele podmiotów na miejscu zdarzenia. Przedstawione studium przypadku jest jedynie bardzo prostym przykładem pokazania idei funkcjonowania nowej metodyki matrycowej. Z uwagi na swoją elastyczność i otwartość struktury metodyka znajduje również zastosowanie w przypadku bardziej złożonych działań. Jeżeli udałoby się dodatkowo stworzyć, zintegrowaną z metodyką, bazę danych obiektów, zagrożeń, sił, środków, czy ryzyka, wyrażonych w sposób przestrzenny przy pomocy systemu GIS, proponowana metodyka może stać się także narzędziem bardzo pomocnym w przypadku działań w sytuacjach o charakterze kryzysowych. Sytuacjach charakteryzujących się chaosem informacyjnym oraz brakiem efektywności działań proceduralnych. Baza wiedzy, której elementem byłaby *N-wymiarowa Matryca Bezpieczeństwa*, w znacznym stopniu przyczyniłaby się do podniesienia poziomu efektywności działań ratowniczych, a co za tym idzie również poziomu i poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli.

### **BIBLIOGRAFIA**

1. Smolarkiewicz M. M., *Systemy Wspomagania Decyzji i Systemy Ekspertowe w zarządzaniu kryzysowym - ich rola, zadania i ograniczenia*, Journal of Modern Science - Zeszyty Naukowo-Dydaktyczne, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide de Gasperi w Józefowie k/Otwocka, Tom 1/6/2009, Józefów 2009, ISSN 1734-2031.
2. Smolarkiewicz M. M., *Metody matrycowe w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym na potrzeby Centrów Powiadomienia Ratunkowego - podejście funkcyjne do konstruowania N-wymiarowej Matrycy Bezpieczeństwa*, str. 365-377, w Z. Ciekanowski [red.] *Infrastruk-*

*tura bezpieczeństwa publicznego - Ogólnokrajowe i lokalne wyzwania cywilizacyjne*, Wydawnictwa WSZiP im. H. Chodkowskiej w Warszawie, Warszawa 2010, ISBN 978-83-62250-04-2.

3. Smolarkiewicz M. M., *Wykorzystanie metodologii matryc w procedurach reagowania na potrzeby Centrów Powiadamiania Ratunkowego*, Konferencja naukowa „Tożsamość bezpieczeństwa wewnętrznego miejsce, rola i funkcje”, zorganizowana przez Wyższą Szkołę Zarządzania i Prawa im. H. Chodkowskiej, 17-18.06.2010 r., Częstochowa /złożone do druku/.
4. Smolarkiewicz M. M., *Konstrukcja N-wymiarowej Matrycy Bezpieczeństwa na potrzeby wspomagania działania Centrów Powiadamiania Ratunkowego*, Konferencja naukowa „Rola systemów i procedur koordynacyjnych w kształtowaniu bezpieczeństwa wewnętrznego Polski”, zorganizowana przez Wyższą Szkołę Zarządzania i Prawa im. H. Chodkowskiej, 15.04.2011 r., Warszawa /złożone do druku/.
5. Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli*, DANMAR, Warszawa 2005, ISBN 83-88777-12-2.
6. Żebrowski P., Abramowicz W., Filipowska A., Wróblewski D., Smolarkiewicz M. M., Wolanin J., Wiśniewski M., Bassara A. *Progressive crisis management system*, Symposium on Risk Management and Cyber-Informatics RMCI 2005.

### **Use of the *N-dimension Matrix of Safety* for need of emergency call centers - case study**

#### **ABSTRACT**

In this article a way of use of new methodology of the *N-dimension Matrix of Safety* was presented, based on detailed example (fire of single-family house). This methodology was invented to support the decision making process in Emergency Call Centers. It is represented as a complex of so called two-dimensional matrices (relational functions), connecting one another sets of information, decisions and activities taken during different unfavorable events.



**dr Łukasz Szarpak**

Wyższa Szkoła Mazowiecka w Warszawie

## **System Ratownictwa Medycznego elementem bezpieczeństwa państwa**

### **ABSTRAKT**

Główną funkcją każdego państwa jest zapewnienie jego obywatelom podstawowych warunków ochrony przed niebezpieczeństwami. W tym celu w państwie rozwija się system ratownictwa, który w czasie sytuacji nadzwyczajnych sprawnie ratuje życie, zdrowie i mienie poszkodowanych. W artykule oprócz wskazania zadań systemu ratownictwa w ogólnie pojętej strefie bezpieczeństwa publicznego przedstawiono rodzaje organizacji oraz funkcjonowanie Systemu Ratownictwa Medycznego w Polsce w oparciu o aktualny stan prawny jak też dostępną literaturę.

### **Wprowadzenie**

Historia ludzkości poprzeplatana jest niejednokrotnie wojnami, zniszczeniami i kataklizmami. Część z nich spowodowana jest siłami natury, takimi jak trzęsienia ziemi, pożary, powodzie. Zdarzają się także nieszczęścia, które są rezultatem błędnych decyzji i braku wyobraźni, bądź też zamierzonymi działaniami jak to ma miejsce w przypadku ataków terrorystycznych. Niemniej jednak niezależnie od przyczyny, wszystkie te wydarzenia dotyczą w mniejszym bądź większym stopniu ludzi, powodując niejednokrotnie śmierć, ból oraz ogromne cierpienie. W obliczu takiego niebezpieczeństwa naturalnym dążeniem człowieka wydaje się być zapewnienie bezpieczeństwa, rozumianego, jako stanu nie zagrożenia, spokoju i pewności. Funkcję tą przejmuje na siebie każde państwo zapewniając tym samym wszystkim obywatelom podstawowe warunki ochrony przed niebezpieczeństwami zarówno związanymi z rozwojem cywilizacyjnym jak i siłami natury. W tym celu w strukturach państwa zostały powołane odpowiednie służby realizujące zadania ratowania ludzi w stanach nagłego zagrożenia

zdrowotnego<sup>1</sup>, czego przykładem może być System Państwowe Ratownictwo Medyczne (PRM) w Polsce.

### **Rozwój ratownictwa medycznego**

System PRM jest młodym systemem, jego początki sięgają 1999 roku, kiedy to decyzją ówczesnej Minister Zdrowia - Franciszki Cegielskiej został wprowadzony program „Zintegrowane Ratownictwo Medyczne”<sup>2</sup>. Z biegiem czasu program się rozwijał, poprzez wprowadzenie 25 lipca 2001 r. pierwszej Ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, aż po dzień dzisiejszy i obowiązującą ustawę z dnia 8 września 2006 r. Ustawa zawierająca 67 artykułów zgrupowanych w ośmiu rozdziałach w precyzyjny sposób określa zasady organizacji i funkcjonowania systemu. PRM, zgodnie z art. 1 ustawy, zostało powołane w celu realizacji zadań państwa polegających na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego<sup>3</sup>, stanowiąc tym samym istotny element bezpieczeństwa publicznego.

Jednostkami Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne zgodnie z ustawą są:

- szpitalne oddziały ratunkowe,
- zespoły ratownictwa medycznego, w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego<sup>4</sup>.

W skład Systemu Ratownictwa Medycznego zalicza się także Centra Powiadomienia Ratunkowego, pomimo iż nie są traktowane jako jednostki systemu w myśl ustawy.

### **Szpitalne Oddziały Ratunkowe**

Szpitalne Oddziały Ratunkowe (SOR) mają kluczowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania zakładu opieki zdrowotnej, jakim jest szpital<sup>5</sup>. Stanowią swoisty łącznik pomiędzy szpitalem a społeczeństwem. Wśród głównych zadań SOR możemy wyróżnić: przyjmowanie pacjentów w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, segregację medyczną pacjentów na wymagających nagłej pomocy oraz zaopatrywanie mniej pilnych

<sup>1</sup> Pod pojęciem stanu nagłego zagrożenia zdrowotnego w myśl art. 3 ust. 8 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym należy rozumieć stan polegający na nagłym bądź przewidywalnym w krótkim okresie pojawieniu się objawów pogorszenia zdrowia, którego bezpośrednim następstwem może być poważne uszkodzenie funkcji organizmu bądź uszkodzenie ciała lub życia, który wymaga natychmiastowego podjęcia działań ratunkowych i leczenia.

<sup>2</sup> Szarpak Ł., Orzechowska M., *Rozwój ustawodawstwa z zakresu ratownictwa medycznego w Polsce*, „Prawo i medycyna”, 2010:1 (38 vol. 12), s. 143-150.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym.

<sup>4</sup> Tamże, art. 32 ust.1.

<sup>5</sup> Szarpak Ł., *Organizacja szpitalnego oddziału ratunkowego*, OPM Ogólnopolski Przegląd Medyczny 2009:12, s. 22-26.

przypadków medyczne. Prawidłowo przygotowane Szpitalne Oddziały Ratunkowe powinny być przygotowane, zatem na leczenie ratunkowe wszystkich zagrożeń zdrowotnych, w tym także przyjmowanie pacjentów z wypadków masowych. To ostatnie zadanie wynika z planu zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych województwa<sup>6</sup>.

Szczegółowa organizacja Szpitalnego Oddziału Ratunkowego została określona w osobnym rozporządzeniu<sup>7</sup>. Rozporządzenie to określa szczegółowe zadania Szpitalnych Oddziałów Ratunkowych, szczegółowe wymagania dotyczące lokalizacji SOR w strukturze szpitala, warunków technicznych oraz minimalnego wyposażenia, organizacji jak też zasobów kadrowych.

SOR powinien być zlokalizowany na poziomie wejścia dla pieszych oraz Zespołów Ratownictwa Medycznego (ZRM) z oddzielnym podjazdem dla ZRM od wejścia dla pieszych<sup>8</sup>. Wśród wymagań postawionych szpitalom, w których strukturze mieści się SOR, ustawodawca nakazał, aby w takiej placówce ochrony zdrowia mieściły się: oddział chirurgii ogólnej z częścią urazową, oddział chorób wewnętrznych, oddział anestezjologii i intensywnej terapii, pracownia diagnostyki obrazowej oraz medyczne laboratorium diagnostyczne, które umożliwi całodobowe prowadzenie badań diagnostycznych. Sama zaś struktura Szpitalnego Oddziału Ratunkowego jest strukturą złożoną z obszarów zadaniowych, wśród których możemy wyróżnić:

- obszar dyspozytora - rejestracji, przyjęć i segregacji medycznej,
- obszar resuscytacyjno-zabiegowy,
- obszar wstępnej intensywnej terapii,
- obszar terapii natychmiastowej,
- obszar obserwacji,
- obszar konsultacji,
- obszar laboratoryjno-diagnostyczny.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie wojewódzkiego planu działania Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz kryteriów kalkulacji kosztów działalności zespołów ratownictwa medycznego. Wojewódzkie plany działania ratownictwa medycznego, zgodnie z postanowieniami ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, zastąpią plany powiatowe i krajowe, z których tworzenia ustawodawca zrezygnował. Jak wynika z § 2 rozporządzenia sprawie wojewódzkiego planu działania Państwowe Ratownictwo Medyczne, plan ten powinien zawierać: charakterystykę potencjalnych zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi, mogących wystąpić na obszarze województwa, uwzględniając specyfikę zagrożeń lokalnych, informacje o liczbie i rozmieszczeniu na obszarze województwa jednostek systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy oraz szpitali posiadających jednostki organizacyjne wyspecjalizowane w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych, niezbędnych dla ratownictwa medycznego, sposób współpracy, określony w porozumieniu zawartym pomiędzy organami administracji publicznej i jednostkami systemu, z innych województw oraz informacje o planowanych na lata, na które plan jest sporządzany, nowych, przenoszonych lub likwidowanych jednostkach systemu na obszarze województwa.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego (Dz. U. z 2007, Nr 55, poz. 365).

<sup>8</sup> Szarpak Ł., *Organizacja szpitalnego oddziału ratunkowego*, [w:] OPM Ogólnopolski Przegląd Medyczny, 12/2009.

W strukturze SOR wyróżnić możemy także zaplecze administracyjno-gospodarcze oraz poczekalnię dla pacjentów. W rozporządzeniu przewidziana została także możliwość włączenia w strukturę SOR Zespołów Ratownictwa Medycznego.

### **Zespoły Ratownictwa Medycznego**

Ustawodawca w myśl obowiązującej ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym zniósł podział Zespołów Ratownictwa Medycznego na Zespoły Reanimacyjne oraz Zespoły Wypadkowe potocznie zwane odpowiednio „R-kami”. Nowy podział zgodnie z art. 36 ustawy z o P R M uwzględnia podział na zespoły podstawowe, w skład, których wchodzi, co najmniej dwie osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym ratownik medyczny bądź pielęgniarz systemu; a także zespoły specjalistyczne, w skład, których wchodzi, co najmniej trzy osoby posiadające uprawnienia do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym lekarz systemu oraz pielęgniarz systemu lub ratownik medyczny (ustawa w art. 37 wymienia ponadto, jako zespół ratownictwa medycznego wyposażony w specjalistyczny środek transportu sanitarnego - lotniczy zespół ratownictwa medycznego, który zostanie opisany w dalszej części opracowania)<sup>9</sup>.

W celu poprawy wizerunku jednostek wchodzących w skład Systemu PRM, Minister Zdrowia wprowadził rozporządzenie<sup>10</sup> określające wzór graficzny Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, sposób oznakowania zarówno jednostek systemu, personelu medycznego wykonującego medyczne czynności ratunkowe, lekarza koordynatora ratownictwa medycznego oraz kierującego akcją prowadzenia medycznych czynności ratunkowych - określanego w nomenklaturze ratowniczej, jako KMDR (Koordynator Medycznych Działań Ratunkowych).

Wprowadzenie standardów czasowych (zgodnych ze standardami obowiązującymi w Unii Europejskiej) związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych na poziomie opieki przedszpitalnej również niewątpliwie usprawniło funkcjonowanie Systemu PRM. Zgodnie z obowiązującymi przepisami zawartymi w ustawie o Państwowym Ratownictwie Medycznym, czas dojazdu zespołu ratownictwa medycznego do pacjenta w obrębie miasta nie powinien przekroczyć 8 minut, zaś poza miastem 15 minut.

Na podstawie wywiadu zebranego podczas rozmowy z osobą dzwoniącą na numer alarmowy dyspozytor medyczny ustala priorytet wysłania zespołu ratownictwa medycznego posługując się kodami pilności wyjazdu. Kod pilności pozwala na segregację zgłoszeń.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2006 r., Nr 191, poz. 1410).

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 października 2010r. w sprawie oznaczenia systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz wymagań w zakresie umundurowania członków zespołów ratownictwa medycznego.

**Kod I** - tryb alarmowy (czas reakcji od momentu przyjęcia alarmu do momentu wyjazdu do 60 sekund), obejmuje: wypadki, stany zagrożenia życia, zdarzenia uliczne, zagrożenia zatruciem toksycznymi środkami przemysłowymi lub innymi substancjami chemicznymi. Użycie pełnej sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej.

**Kod II** - tryb pilny (czas realizacji do 120 sekund): wypadki, zdarzenia uliczne i zachowania zagrażające zdrowiu, sygnalizacja świetlna i dźwiękowa na zlecenie kierownika zespołu lub koordynatora medycznego.

**Kod III** - tryb zwykły (czas realizacji do 180 sekund): transport intensywnego nadzoru, sygnalizacja świetlna i dźwiękowa na zlecenie kierownika zespołu lub koordynatora medycznego.

**Kod IV** - tryb zwykły (czas realizacji do 180sekund): inne transporty asekuracyjne z lekarzem.

**Kod V** - obejmuje zgłoszenia o charakterze niezagrażającym życiu, które powinna realizować podstawowa opieka zdrowotna. Czas realizacji do 600 sekund.

Ramowa procedura przyjmowania wezwań przez dyspozytorów medycznych widnieje w art. 27 ustawy z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym i obejmuje:

1. ustalenie priorytetu wysyłania zespołu ratownictwa medycznego na podstawie informacji o liczbie i stanie zdrowia osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego;
2. zadysponowanie właściwym zespołem ratownictwa medycznego, biorąc pod uwagę jego rodzaj i najkrótszy czas dotarcia na miejsce zdarzenia;
3. wyznaczenie kierującego akcją prowadzenia medycznych czynności ratunkowych;
4. utrzymanie stałego kontaktu z zespołem ratownictwa medycznego i przekazywanie niezbędnych informacji jego członkom;
5. wskazanie właściwego Szpitalnego Oddziału Ratunkowego lub szpitala, do którego może być przewieziona osoba w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

W przypadku, o których mowa w art. 27 ust. 1 pkt. 2 obejmującym przekazywanie niezbędnych informacji osobom udzielającym pierwszej pomocy, przed podjęciem decyzji o zadysponowaniu lotniczym zespołem ratownictwa medycznego dyspozytor medyczny powinien uwzględnić możliwość dowiezienia lotniczego zespołu ratownictwa medycznego z miejsca lądowania statku powietrznego na miejsce zdarzenia.

### **Lotnicze Pogotowie Ratunkowe**

Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym wśród Zespołów Ratownictwa Medycznego wymienia także Lotnicze Zespoły Ratownictwa Medycznego. Są to zespoły składające się, z co najmniej trzech osób, w tym, przynajmniej z jednego pilota

zawodowego, lekarza systemu, ratownika medycznego bądź pielęgniarki systemu<sup>11</sup>. Najważniejszą zaletą tego rodzaju Zespołów RM jest możliwość wykorzystania drogi transportu omijającej wszelkie niedogodności związane z ruchem kołowym pojazdów (w tym korki na drogach, przebudowy dróg) skutkującej zwiększeniem szybkości dotarcia do miejsca wypadku.

Obecnie Lotnicze Pogotowie Ratunkowe skupiające wszystkie Lotnicze Zespoły Ratownictwa Medycznego to zakład opieki zdrowotnej wykonujący zadania z zakresu ratownictwa medycznego i transportu medycznego. Z uwagi na fakt, iż lotnictwo sanitarne w Polsce to jedno z zadań przypisanych rządowi, 3 marca 2000 roku, decyzją ówczesnej Minister Zdrowia Franciszki Cegielskiej utworzono Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Lotnicze Pogotowie Ratunkowe (LPR). Na bazie tego rozporządzenia miał powstać w Polsce system ratownictwa z powietrza zgodny z kryteriami Helicopter Emergency Medical Service (HEMS). Finansowanie LPR pochodzi w całości z funduszy Ministerstwa Zdrowia. Główna siedziba SP ZOZ Lotnicze Pogotowie Ratunkowe mieści się w Warszawie, tu też znajduje się baza śmigłowcowa. LPR posiada łącznie z bazą w Warszawie 18 baz stacjonowania śmigłowców. Baza w Koszalinie spełnia funkcję jedynie bazy sezonowej. Wykaz baz śmigłowcowych przedstawia tabela nr 1.

Miasto	Kryptonim	Miejsce stacjonowania	Typ śmigłowca
Białystok	Ratownik 1	Lotnisko Białystok - Krywany	EC 135
Bydgoszcz	Ratownik 2	Lotnisko Bydgoszcz - Biedaszkowo	EC 135
Gdańsk	Ratownik 3	Port Lotniczy Gdańsk - Rębiechowo	EC 135
Gliwice	Ratownik 4	Lotnisko Gliwice - Trynek	Mi 2
Kielce	Ratownik 5	Lotnisko Kielce - Masłów	EC 135
Koszalin	Baza sezonowa	Lotnisko Zegrze Pomorskie	Mi 2
Kraków	Ratownik 6	Port Lotniczy Kraków - Balice	EC 135
Lublin	Ratownik 7	Lotnisko Lublin - Radwaniec	EC 135
Łódź	Ratownik 16	Port Lotniczy Łódź - Lublinek	EC 135
Olsztyn	Ratownik 8	Lotnisko Olsztyn - Dajtki	Mi 2
Płock	Ratownik 18	Lotnisko Płock	EC 135
Poznań	Ratownik 9	Port Lotniczy Poznań - Ławica	EC 135
Sanok	Ratownik 10	Łądowisko Sanok	EC 135
Suwałki	Ratownik 17	Łądowisko Suwałki	EC 135
Szczecin	Ratownik 11	Port Lotniczy Szczecin - Goleniów	EC 135
Warszawa	Ratownik 12	Lotnisko Warszawa - Babice	EC 135
Wrocław	Ratownik 13	Port Lotniczy Wrocław - Starachowice	EC 135
Zielona Góra	Ratownik 15	Lotnisko Zielona Góra - Przylep	EC 135

<sup>11</sup> Pielęgniarka systemu w myśl Ustawy o PRM to pielęgniarka, która posiada tytuł specjalisty lub specjalizująca się w dziedzinie pielęgniarstwa ratunkowego, anestezjologii i intensywnej terapii, kardiologii, chirurgii, pediatrii bądź posiadająca ukończony kurs kwalifikacyjny w jednej z powyższych specjalności oraz posiadająca co najmniej trzyletnie doświadczenie w pracy na oddziałach tych specjalności, oddziałach pomocy doraźnej, izbach przyjęć bądź pogotowiu ratunkowym (art. 3 ust 6 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym).

Jak widać z powyższej tabeli trzonem wyposażenia Lotniczego Pogotowia Ratunkowego są maszyny Eurocopter 135 (EC 135), który dzięki mniejszej w porównaniu ze śmigłowcem Mi2 rozpiętości głównego wirnika, może lądować w miejscach dotychczas niedostępnych dla Mi2. EC 135 mają wyposażenie podobne jak Specjalistyczne Zespoły Ratownictwa Medycznego, mogą więc stanowić wsparcie dla ambulansów w przypadku akcji ratunkowych z dużą liczbą poszkodowanych bądź, gdy jest potrzebny pilny transport medyczny do szpitala.



Ryc. 1. Śmigłowiec ratowniczy LPR : Mi2  
Źródło: *archiwum autora*

Śmigłowce ratunkowe LPR wykonują trzy rodzaje lotów: loty do zdarzeń, loty ratownicze oraz loty transportowe ratownicze. Pierwszy z tych rodzajów określany w nomenklaturze „primary mission” odnosi się do wezwań do wypadków oraz zachorowań o charakterze nagłego zagrożenia zdrowotnego, w zakresie obszaru o promieniu do 60 kilometrów od miejsca stacjonowania śmigłowca. Czas od przyjęcia zgłoszenia przez dyspozytora do startu śmigłowca nie powinien przekroczyć 4 minut. Drugi rodzaj - loty ratownicze (ang. secondary mission) odnosi się do lotów bezpośrednio do ośrodka specjalistycznego z pacjentem wymagającym intensywnej opieki medycznej w trakcie transportu - gdy występuje konieczność dostarczenia pacjenta do ośrodka specjalistycznego w czasie do jednej godziny. Loty te odbywają się w trybie 15 minut gotowości do startu. Ostatni rodzaj, czyli loty transportowe ratownicze (ang. tertiary mission) to loty z pacjentami wymagającymi intensywnej opieki medycznej w trakcie transportu, odbywają się po uprzednim zakwalifikowaniu lotu przez dyspozytora medycznego Lotniczego Pogotowia Ratunkowego.

## **Centra Powiadamiania Ratunkowego**

Kluczowym elementem z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego są Centra Powiadamiania Ratunkowego, koordynujące działania wszystkich służb ratowniczych. Pod pojęciem Centrum Powiadamiania Ratunkowego zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego, należy rozumieć zintegrowane stanowisko dyspozytorskie w skład, którego wchodzi: stanowiska dyspozytorów medycznych oraz stanowiska dyspozytorów Państwowej Straży Pożarnej<sup>12</sup>. Ponadto zgodnie z §3 w/w rozporządzenia istnieje możliwość włączenia w skład CPR stanowisk operatorów numerów alarmowych oraz stanowisk innych podmiotów i jednostek samorządu terytorialnego, które na podstawie porozumienia zawartego z wojewodą, o którym mowa w art. 14c ust. 4 ustawy o ochronie przeciwpożarowej<sup>13</sup>, realizują zadania z zakresu powiadamiania ratunkowego.

W Centrach Powiadamiania Ratunkowego opracowywane są plany postępowania na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym plan zwiększenia obsad osobowych centrum w sytuacjach nadzwyczajnych, określone są także zasady przekazywania niezbędnych informacji w czasie akcji ratunkowej oraz zasady organizacji pracy dyspozytorów medycznych i operatorów numerów alarmowych. Pod pojęciem zgłoszenia alarmowego należy rozumieć informację o wystąpieniu bądź podejrzeniu wystąpienia nagłego zagrożenia życia i zdrowia, środowiska bądź mienia przekazywane na numery alarmowe obsługiwane w centrum powiadamiania ratunkowego bądź wojewódzkich centrach powiadamiania ratunkowego<sup>14</sup>.

Sprawne działanie centrum powiadamiania ratunkowego opiera się na pozyskiwaniu przez nie aktualnych danych dotyczących liczby i rozmieszczenia dostępnych zespołów ratownictwa medycznego. CPR powinien posiadać także dane dotyczące liczby oraz wyposażenia jak też rodzaju i rozmieszczenia dostępnych grup ratowniczych zdolnych do udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy, a także gotowości szpitalnych oddziałów ratunkowych i innych jednostek organizacyjnych szpitali do przyjęcia osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Do CPR powinny spływać także informacje dotyczące całkowitego jak i czasowego braku możliwości udzielania świadczeń opieki zdrowotnej przez oddziały szpitalne, z uwzględnieniem przyczyny oraz wskazaniem przewidywanego okresu trwania tych ograniczeń. Posiadanie aktualnej informacji na temat dostępności zasobów ratowniczych przez dyspozytorów Centrum

<sup>12</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (Dz. U. z 2009 r., Nr 130, poz. 1073).

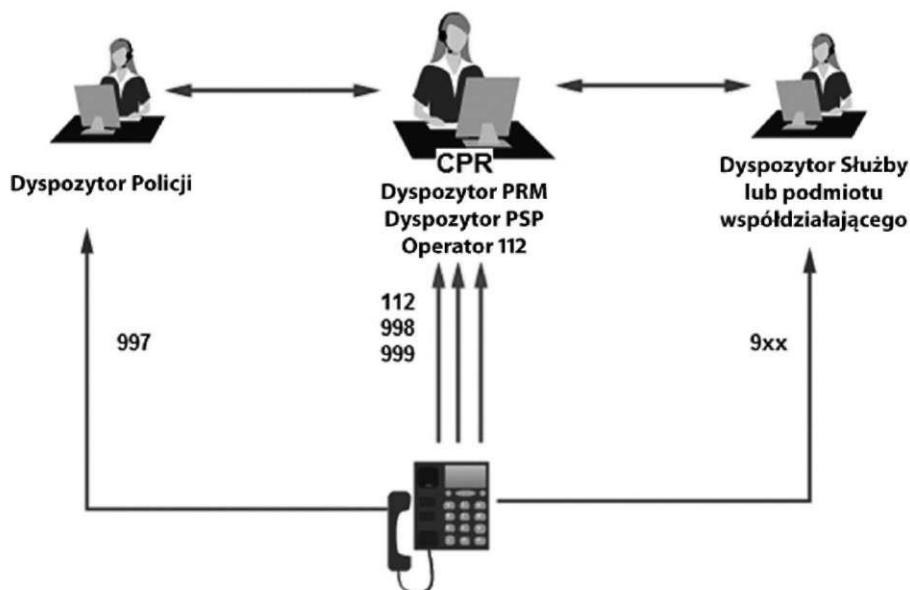
<sup>13</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 1991 r., Nr 81, poz. 351).

<sup>14</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (Dz. U. z 2011 r., Nr 50, poz.262).



Powiadamiania Ratunkowego stanowi kluczowy element w przypadku prowadzenia działań ratowniczych bądź akcji prowadzenia medycznych czynności ratunkowych, prowadzenia ćwiczeń przy udziale wszystkich służb ratunkowych, jak też w trakcie przygotowań do wprowadzenia podwyższonej gotowości zakładów opieki zdrowotnej<sup>15</sup>, bądź podwyższonej gotowości operacyjnej podmiotów wchodzących w skład Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG)<sup>16</sup>.

Centrum powiadamiania ratunkowego, jako zintegrowane stanowisko dyspozytorskie służb ratunkowych przyjmuje zgłoszenia alarmowe, w tym m.in. numery 112, 998, 999 oraz zapewnia wymianę informacji w czasie rzeczywistym pomiędzy operatorami numerów alarmowych i dyspozytorami CPR oraz wymianę informacji pomiędzy CPR a dyspozytorami spoza CPR. Dyspozytorzy CPR po uprzednim zakwalifikowaniu zgłoszenia zależnie od miejsca zdarzenia i jego rodzaju przekazują zgłoszenia odpowiednio do poszczególnych podmiotów ratowniczych działających na terenie danego CPR, jednostkom Policji oraz w razie konieczności dyspozytorom PSP, podmiotom ratowniczym oraz innym służbom spoza terenu działania centrum powiadamiania ratunkowego.



Ryc. 2. Schemat przyjmowania zgłoszeń alarmowych  
Źródło: opracowanie własne

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego I wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (Dz. U. z 2011 r., Nr 50, poz. 262).

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo - gaśniczego Dz. U. z 1999r. Nr 111, poz. 1311.

W celu sprawnego prowadzenia akcji ratunkowych, centrum powiadamiania ratunkowego po przyjęciu zgłoszenia kieruje zasoby ratownicze podmiotów ratowniczych na miejsce zdarzenia, przekazując im informacje dotyczącą miejsca zdarzenia, rodzaju zdarzenia oraz liczby poszkodowanych<sup>17</sup>. Osobie odpowiedzialnej za kierowanie akcją pod kątem medycznych czynności ratunkowych (KMDR<sup>18</sup>) bądź działaniami ratowniczymi (KDR<sup>19</sup>) przekazywane są także informacje dotyczące aktualnych zasobów ratowniczych będących w dyspozycji Centrum Powiadamiania Ratunkowego. Działanie CPR nie sprowadza się tylko i wyłącznie do przyjmowania zgłoszeń alarmowych oraz zadysponowania sił ratowniczych i zespołów ratownictwa medycznego do zaistniałego zdarzenia, obejmuje ponadto wszelkie działania zmierzające do koordynowania oraz ciągłego monitorowania działań ratowniczych i medycznych czynności ratunkowych. Ponadto dyspozytorzy CPR powiadamiają o zdarzeniu szpitalne oddziały ratunkowe bądź jednostki organizacyjne szpitalu wyspecjalizowanych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego<sup>20</sup>.

## **Podsumowanie**

Elementy Systemu Ratownictwa Medycznego takie jak Zespoły Ratownictwa Medycznego, w tym Lotnicze Zespoły Ratownictwa Medycznego, Szpitalne Oddziały Ratunkowe oraz Centra Powiadamiania Ratunkowego powinny być ciągle przygotowywane i utrzymywane w gotowości do działania w celu przeciwdziałania i likwidacji następstw wypadków z dużą liczbą poszkodowanych, a także przypadków nagłych zagrożeń zdrowotnych. Proces planowania i przygotowywania winien być procesem ciągłym, zaś informacje zawarte w protokołach i schematach postępowania powinny być na bieżąco aktualizowane w oparciu o najnowsze doświadczenia płynące z całego świata. Takie podejście niewątpliwie przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, a zarazem skutkować będzie zwiększeniu profesjonalizmu medycznych służb ratunkowych.

<sup>17</sup> Szarpak L., *Centra Powiadamiania Ratunkowego w kształtowaniu bezpieczeństwa*, [w:] *Wojskowa farmacja i medycyna Military pharmacy and medicine*, Tom III, nr 3, lipiec-wrzesień 2010.

<sup>18</sup> KMDR - Kierujący Medycznymi Działaniami Ratunkowymi - w zdarzeniach, w których występuje duża liczba poszkodowanych, jak to ma miejsce w zdarzeniach mnogich lub masowych, nadzór nad medycznymi działaniami ratowniczymi jednostek systemu. W czasie trwania całej akcji podlega bezpośrednio pod KDR.

<sup>19</sup> KDR - Kierujący Działaniami Ratowniczymi - podczas zdarzeń, w których prowadzone są działania w zakresie gaszenia pożarów, ratownictwa technicznego, chemicznego bądź ekologicznego kierownikiem całej akcji ratunkowej jest nim zawsze najstarszy rangą strażak. Do jego obowiązków należy dokonanie podziału terenu działania na strefy w zależności od stopnia niebezpieczeństwa. Ponadto zezwala Służbom Medycznym na prowadzenie działań w strefie obejmującej miejsce zdarzenia, po wcześniejszym ustaleniu czy nie występuje tam zagrożenie dla życia i zdrowia ratowników bądź po likwidacji takowego zagrożenia.

<sup>20</sup> Szarpak L., *Koordynacja działań ratunkowych na miejscu zdarzenia*, [w:] *Bezpieczeństwo Kryzysowe*, red. Mieczysław Koziński, Fundacja PRO POMERANIA, Gdańsk 2010, s. 232-240.

## BIBLIOGRAFIA

1. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie wojewódzkiego planu działania Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz kryteriów kalkulacji kosztów działalności zespołów ratownictwa medycznego.
2. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego (Dz. U. z 2007, Nr 55, poz. 365).
3. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 października 2010 r. w sprawie oznaczenia systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz wymagań w zakresie umundurowania członków zespołów ratownictwa medycznego.
4. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego I wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (Dz. U. z 2011 r., Nr 50, poz. 262).
5. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (Dz. U. z 2009 r., Nr 130, poz. 1073).
6. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo - gaśniczego (Dz. U. z 1999 r. Nr 111, poz. 1311).
7. Szarpak Ł., Orzechowska M., *Rozwój ustawodawstwa z zakresu ratownictwa medycznego w Polsce*, „Prawo i medycyna”, 2010:1 (38 vol. 12).
8. Szarpak Ł., *Organizacja szpitalnego oddziału ratunkowego*, OPM Ogólnopolski Przegląd Medyczny 2009:12.
9. Szarpak Ł., *Centra Powiadamiania Ratunkowego w kształtowaniu bezpieczeństwa*, [w:] *Wojskowa farmacja i medycyna Military pharmacy and medicine*, Tom III, nr 3, lipiec-wrzesień 2010.
10. Szarpak Ł., *Koordinacja działań ratunkowych na miejscu zdarzenia*, [w:] *Bezpieczeństwo Kryzysowe*, red. Mieczysław Kosiński, Fundacja PRO POMERANIA, Gdańsk 2010.
11. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2006 r., Nr 191, poz. 1410).
12. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 1991 r., Nr 81, poz. 351).

**Medical rescue systems as an element of state security**

**ABSTRACT**

The main function of each country is providing its citizens with the basic conditions for protection against dangers. For this purpose in the country develops and rescue system, which at the time of an emergency situation effectively save lives, health and property of victims. In the article, except to indicate the tasks in the emergency system in general and public safety zone shows the types of organization and functioning of the Medical Rescue in Poland, based on the current legal status as well as the available literature.

**prof. dr hab. inż. Krzysztof Ficoń**

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

## **Zabezpieczenie logistyczne ludności podczas niemilitarnych sytuacji kryzysowych**

### **ABSTRAKT**

W pracy przedstawiono węzłowe problemy zabezpieczenia logistycznego ludności podczas sytuacji kryzysowej. We wstępie podjęto próbę zdefiniowania logistyki kryzysowej, w nurcie tzw. logistyki paramilitarnych, do których zaliczamy logistykę społeczną i logistykę humanitarną. Kolejno zaprezentowano gradację i scharakteryzowano podstawowe potrzeby logistyczne ludności poszkodowanej. Możliwości realizacji tych potrzeb odniesiono do rzeczywistych uwarunkowań organizacyjno-technicznych sytuacji kryzysowych. Na zakończenie został zarysowany system zarządzania kryzysowego, w którym wyeksponowano ustawowe struktury władzy publicznej odpowiedzialne za zabezpieczenie logistyczne sytuacji kryzysowych na odpowiednim szczeblu administracji publicznej.

### **1. Pojęcie i definicja logistyki kryzysowej**

Teoria i praktyka współczesnej logistyki znajduje szerokie pola aplikacji niemal we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego, a swoją usługową i służebną misję pełni ona w stosunku do wszystkich potrzebujących, bez względu na użyteczne cele i założenia doktrynalne. Uniwersalne standardy logistyki stały się w dobie obecnej fundamentalnym założeniem wszelkich strategii związanych z pokonaniem czasoprzestrzeni przez dobra materialne przy spełnieniu określonych kryteriów sprawności, niezawodności i efektywności obsługiwanych procesów.

Bogate doświadczenia historyczne i sprawdzone technologie, ekstremalnej logistyki wojskowej sprawiły, że stała się ona prekursorem bardziej „miękkiej” logistyki

sytuacji kryzysowych<sup>1</sup>, w ramach której dojrzały znane dziś w świecie standardy logistyki kryzysowej, a ostatnio także logistyki humanitarnej, funkcjonującej zarówno w wymiarze lokalnym, regionalnym, jak też w aspekcie międzynarodowym i globalnym<sup>2</sup>. Rozległość przestrzenna dostaw materiałowych i świadczonych usług w przypadku logistyki sytuacji kryzysowych (humanitarnych) jest pochodną transgranicznych procesów czasoprzestrzennych, jakie cechują współczesne sytuacje kryzysowe.

Logistyczne zabezpieczenie niemilitarnych sytuacji kryzysowych odbywa się według podobnych zasad i zbliżonych technologii, jak logistyczne zabezpieczenie działań bojowych<sup>3</sup>. Niekiedy scenariusze niemilitarnych sytuacji kryzysowych mają jeszcze bardziej stochastyczny i losowy charakter, niż plany militarnych operacji bojowych. Różne niemilitarne sytuacje kryzysowe wybuchają zazwyczaj nagle, niekiedy bez żadnych symptomów ostrzegawczych, a ich przebieg może mieć postać katastrofy punktowej lub kataklizmu lokalnego, albo nawet regionalnego. Paleta potencjalnych przyczyn i zagrożeń jest praktycznie nieograniczona, podobnie, jak ich konsekwencje i następstwa. Dlatego ich zwalczanie musi być prowadzone w trybie zarządzania kryzysowego, opartego często na standardach rygorystycznego dowodzenia wojskowego<sup>4</sup>.

Wobec nielicznych i dość autorskich definicji logistyki kryzysowej rodzi się pokusa zaproponowania bardziej uniwersalnej definicji, opartej na kanonie tradycyjnej, powszechnie uznanej definicji operacyjnej<sup>5</sup> stworzonej dla potrzeb logistyki rynkowej. Najbardziej znana jej formuła pochodzi od *British Institute of Logistics and Distribution Management*, który w roku 1991 logistykę zdefiniował jako: „zarządzanie całym łańcuchem dostaw”. Formuła ta dotyczy wszystkich kategorii współczesnej logistyki (wojskowej, rynkowej, kryzysowej, humanitarnej itp.) rozpatrywanych w skali mikro (lokalnej) i makro (globalnej), według różnych kryteriów (operacyjnych, ekonomicznych, społecznych, systemowych), a także dla potrzeb wszystkich rodzajów zabezpieczenia i wsparcia logistycznego.

<sup>1</sup> „Logistyka w sytuacjach kryzysowych to dyscyplina naukowa, która tworzy całokształt systemowych rozwiązań niezbędnych do pełnego i racjonalnego zaspokajania potrzeb organom wykonawczym oraz zarządzającym bezpieczeństwem, uwzględniając możliwości ekonomiczne państwa w zakresie koniecznym do szkolenia, osiągnięcia i utrzymania zdolności oraz gotowości bojowej na poziomie wymaganym do zapewnienia pożądanego bezpieczeństwa dla określonego podmiotu”. Zob.: A. Szymonik; *Logistyka w bezpieczeństwie*. Difin, Warszawa 2010, s. 38.

Operuje się również pojęciem logistyki paramilitarnej, która dotyczy organizacji i oddziałów, zorganizowanych w sposób wojskowy, ale nie wchodzących w skład sił zbrojnych, np. Straży Pożarnej, Policji i innych. Zob.: S. Lipiński (red.); *Skuteczne ratownictwo. Fachowy poradnik dla służb ratowniczych*. Verlag Dashofer Warszawa 2008, część 6, rozdział 8, podrozdział 1, s. 3.

K. Ficoń; *Współczesna logistyka wojskowa*. BEL Studio, Warszawa 2002, s. 72.

<sup>4</sup> K. Ficoń; *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*. BEL Studio, Warszawa 2007, s. 163.

<sup>5</sup> „Definicja należy do operacyjnych, gdy sens definiowanego terminu, czyli definiowane pojęcie określa się przez podanie czynności (operacji) prowadzących do utworzenia owego pojęcia. [...] Definiowany termin ma sens tylko w tej dziedzinie, w której odpowiednie operacje są wykonywane”. Zob.: *Mala encyklopedia logiki*, Ossolineum, Wrocław - Warszawa - Kraków 1970, s. 40.

Uwzględniając znaczenie i charakter pojęcia logistyki oraz przesłanki formalne budowania definicji dla potrzeb niniejszej pracy proponuje się przyjąć następującą formułę: *Logistyka kryzysowa jest to zarządzanie lokalnym łańcuchem dostaw najpilniejszych asortymentów zaopatrzeniowych i usług gospodarczo-bytowych zaspakajających elementarne potrzeby w zakresie ochrony życia i zdrowia oraz bezpiecznej egzystencji ludności poszkodowanej.*

Człon definiowany (*definiendum*) dotyczy pojęcia „logistyka kryzysowa”, określanego często mianem „logistyki sytuacji kryzysowej”, albo jeszcze szerzej „logistycznego zabezpieczenia sytuacji kryzysowej”. Człon definiujący (*definiens*) „zarządzanie lokalnym łańcuchem dostaw najpilniejszych asortymentów zaopatrzeniowych i usług gospodarczo-bytowych zaspakajających elementarne potrzeby w zakresie ochrony życia i zdrowia oraz bezpiecznej egzystencji ludności poszkodowanej” ma charakter operacyjny i określa działalność pewnych podmiotów posługujących się logistyką kryzysową. Operacyjność definicji determinuje prakseologiczny proces zarządzania, który na gruncie nauk o zarządzaniu oznacza sekwencję wykonywania 4 czynności kierowniczych: planowanie, organizowanie, stymulowanie i kontrolowanie.

Z kolei „łańcuch dostaw”<sup>6</sup> to najczęściej wieloetapowa coraz bardziej rozbudowana już nie liniowa ścieżka, ale wielowymiarowa sieć łącząca początkowych dostawców z końcowymi konsumentami. Znaczącą rolę w tej sieciowej strukturze odgrywa liczne grono różnych podmiotów pośredniczących zaliczanych powszechnie do zbioru operatorów logistycznych. W ogólności przedmiotem transformacji czasoprzestrzennej w łańcuchu dostaw są asortymenty zaopatrzeniowe oraz różnorodne usługi i świadczenia, w tym wypadku o podstawowym znaczeniu dla zdrowia, życia i bezpieczeństwa poszkodowanej ludności. Sprawność procesu zarządzania tym łańcuchem dostaw będziemy oceniać według stopnia zaspokojenia najpilniejszych potrzeb, na elementarnym poziomie, jednakowo w stosunku do wszystkich potrzebujących. Analogicznie do przedstawionej operacyjnej definicji logistyki kryzysowej możemy zdefiniować praktycznie wszystkie inne kategorie logistyki, bazując na zaproponowanym wzorcu (Tabela 1).

Aksjomatycznym kryterium funkcjonowania każdej kategorii logistyki jest kardynalna zasada logistyczna *Just in Time*, która oprócz tradycyjnych 4 „W” - właściwy czas, właściwe miejsce, właściwy produkt i właściwa jakość posługuje się dodatkowo szczegółowymi kryteriami operacyjnymi. W przypadku logistyki kryzysowej będzie to zaspokojenie potrzeb wszystkich poszkodowanych na pewnym minimalnym poziomie świadczeń, gwarantującym bezpieczeństwo osobiste, zgodnie z aktualnymi możliwościami. Podobne metakryterium operacyjne obowiązuje w sferze logistyki humanitarnej. Logistyka wojskowa zasadę *Just in Time* rozszerza o warunek maksymalnej

<sup>6</sup> „Łańcuch dostaw - zintegrowane zarządzanie sekwencjami przepływu logistycznego, przetwarzaniem i czynnościami związanymi z obsługą - od dostawców do ostatecznych klientów - niezbędnymi do wytworzenia produktu lub usługi w sposób sprawny i efektywny”. Zob.: J.J. Coyle, E.J. Bardi, C, Jr. Langley; *Zarządzanie logistyczne*. PWE, Warszawa 2002, s. 30.

Tabela 1.  
Wybrane definicje operacyjne logistyki

<b>Logistyka wojskowa</b> <i>Military Logistics</i>	jest to	zarządzanie całym łańcuchem dostaw asortymentów zaopatrzeniowych i usług medycznych, gospodarczych oraz obsług technicznych warunkujących prowadzenie w siłach zbrojnych działalności szkoleniowej w okresie pokoju i działań operacyjnych w czasie wojny.
<b>Logistyka rynkowa</b> <i>Business Logistics</i>	jest to	zarządzanie całym łańcuchem dostaw dóbr i usług gospodarczych niezbędnych do prowadzenia efektywnej i konkurencyjnej działalności rynkowej w wymiarze mikro i makroekonomicznym.
<b>Logistyka kryzysowa</b> <i>Crisis logistics</i>	jest to	zarządzanie lokalnym łańcuchem dostaw najpilniejszych asortymentów zaopatrzeniowych i usług gospodarczo-bytowych zaspakajających elementarne potrzeby w zakresie ochrony życia i zdrowia oraz bezpiecznej egzystencji ludności poszkodowanej.
<b>Logistyka humanitarna</b> <i>Humanitarian Logistics</i>	jest to	zarządzanie z reguły międzynarodowym łańcuchem dostaw asortymentów zaopatrzeniowych i usług gospodarczo-bytowych zaspakajających elementarne potrzeby w zakresie przetrwania i bezpieczeństwa osobistego ludności oraz utrzymania porządku publicznego w danym rejonie.

Źródło: K. Ficoń; *Logistyka kryzysowa. Zabezpieczenie logistyczne sytuacji kryzysowych*, BEL Studio, Warszawa 2011, s. 40.

niezawodności i bezpieczeństwa realizowanych łańcuchów dostaw. Natomiast logistyka rynkowa dodatkowo w formule *Just in Time* eksponuje warunek minimalizacji ekonomicznych kosztów realizowanych łańcuchów dostaw (Tabela 2.).

Tabela 2.  
Kryteria ocenowe wybranych łańcuchów dostaw

<b>Logistyka wojskowa</b> <i>Military Logistics</i>	JiT	Maksymalna niezawodność funkcjonalna i bezpieczeństwo operacyjne logistycznego łańcucha dostaw.
<b>Logistyka rynkowa</b> <i>Business Logistics</i>	JiT	Minimalizacja ekonomicznych kosztów funkcjonowania logistycznych łańcuchów dostaw.
<b>Logistyka kryzysowa</b> <i>Crisis logistics</i>	JiT	Pełne zaspokojenie potrzeb życiowych wszystkich poszkodowanych na minimalnym poziomie świadczeń.
<b>Logistyka humanitarna</b> <i>Humanitarian Logistics</i>	JiT	Zaspokojenie elementarnych potrzeb w zakresie przetrwania i bezpieczeństwa, możliwie największej liczbie ludności poszkodowanej.

Źródło: K. Ficoń; *Logistyka kryzysowa. Zabezpieczenie logistyczne sytuacji kryzysowych*, BEL Studio, Warszawa 2011, s. 41.



W dobie globalizacji szczególnie wielką karierę robi logistyka we wszystkich wymiarach bezpieczeństwa (militarnego, gospodarczego, społecznego), gdzie zwalczanie potencjalnych zagrożeń i redukcja negatywnego ryzyka oparte jest głównie na skutecznym zabezpieczeniu logistycznym wszelkich działań operacyjnych, np. bojowych, kryzysowych rynkowych czy humanitarnych<sup>7</sup>. Bardzo modne ostatnio teorie i systemy bezpieczeństwa niemilitarnego swoje procedury wykonawcze, czyli działania odpowiednich ekip ratowniczo-ewakuacyjnych i służb logistycznych uzależniają w najwyższym stopniu od sprawności procesów zabezpieczenia i wsparcia logistycznego<sup>8</sup>. Również cała sfera bezpośredniej ochrony poszkodowanej ludności podczas różnych sytuacji kryzysowych, a także ochrona infrastruktury krytycznej oraz środowiska naturalnego oparta jest na sprawnym świadczeniu różnych usług i serwisów logistycznych.

## 2. Gradacja potrzeb logistycznych ludności poszkodowanej

W traumatycznych sytuacjach kryzysowych podstawowe potrzeby ludności dotkniętej awarią, katastrofą czy innym kataklizmem mają wymiar materialno-egzystencjalny i w gruncie rzeczy sprowadzają się do zaspokojenia elementarnych wymagań logistycznych w zakresie transportu i dostaw niezbędnych asortymentów zaopatrzeniowych oraz świadczenia niezbędnych usług logistycznych, głównie gospodarczo-bytowych. Oczywiście absolutnym priorytetem objęte są świadczenia i usługi medyczne wykonywane w ramach tzw. pierwszej pomocy medycznej (przedlekarskiej) przez profesjonalne służby ratownictwa medycznego na miejscu zdarzenia oraz przez inne ekipy służby zdrowia na kolejnych etapach ewakuacji i opieki medycznej.

Katalog najpilniejszych, a zarazem podstawowych potrzeb ludności poszkodowanej w wyniku sytuacji kryzysowej jest bardzo obszerny a zarazem klarowny i enumeracyjnie zdeterminowany. Na czoło wszelkich potrzeb w sytuacjach traumatycznych i ekstremalnych wysuwa się najważniejsza kategoria - bezpieczeństwa życia i ochrony zdrowia jako wartość absolutnie priorytetowa, czyli bezpieczeństwo egzystencjalne człowieka jako jednostki ludzkiej. Paradygmat ten zabezpiecza przede wszystkim pierwszą pomoc medyczną i sukcesywną opieką lekarską na poszczególnych poziomach publicznej służby zdrowia<sup>9</sup>. Dopiero spełnienie filozoficznego warunku „być” pozwala na sięgnięcie

Szerokie spektrum aplikacji i wyzwań techniczno-technologicznych z jakimi boryka się współczesna logistyka na wielu polach działalności gospodarczej, społecznej i publicznej zostało zarysowane w pracy: K. Ficoń; *Logistyka trzeciej fali*, Logistyka nr 1/2010.

<sup>7</sup> Metodologiczne problemy bezpieczeństwa systemów logistycznych z elementami analizy ryzyka logistycznego zostały obszernie omówione w pracy: J. Korczak; *Logistyka. Systemy, modelowanie, informatyzacja*. BEL Studio, Warszawa 2010, s. 65.

<sup>9</sup> Służba zdrowia jest organizacją samodzielną o dużej autonomii i w żaden sposób nie podlega jurysdykcji służb logistycznych. Jednak zdaniem E. Nowaka „w sytuacjach kryzysowych powinna być zintegrowana z pionem logistyki, przynajmniej na zasadach podległości funkcjonalnej [...] bowiem przedsięwzięcia medyczne najlepiej są realizowane w ramach zabezpieczenia logistycznego”. Zob. E. Nowak; *Logistyka w sytuacjach w sytuacjach kryzysowych*. AON, Warszawa 2005, s. 26.

po atrybut „mieć”, czyli żyć na pewnym poziomie społecznie uznawanych standardów. Dlatego na dalszym planie potrzeb rysuje się bezpieczeństwo godnego funkcjonowania w zorganizowanej społeczności, zgodnie z pewnymi wzorcami cywilizacyjnymi, czyli podaż dóbr materialnych i świadczenie niezbędnych usług, podnoszących jakość i komfort życia, także w traumatycznych sytuacjach kryzysowych.

Katalog najpilniejszych potrzeb ludności nieraz boleśnie doświadczonej określoną sytuacją kryzysową i jej negatywnymi następstwami, uporządkowany według prakseologicznych kryteriów ważności i pilności przedstawia się następująco:

1. Potrzeby w zakresie pomocy medycznej i opieki lekarskiej.
2. Potrzeby w zakresie usług transportowych.
3. Potrzeby w zakresie ewakuacji społecznej ludności.
4. Potrzeby zaopatrzeniowe w zakresie dostaw wody.
5. Potrzeby zaopatrzeniowe w zakresie dostaw środków żywności.
6. Potrzeby w zakresie dostaw artykułów powszechnego użytku.
7. Potrzeby w zakresie usług gospodarczo-bytowych.

Gradacja i pilność tych potrzeb jest oczywiście względna, gdyż w zależności od aktualnej skali zniszczeń, liczby osób poszkodowanych, bilansu ofiar i start, niektóre z tych potrzeb mogą uzyskać mniejszy, inne większy priorytet, a jeszcze inne mogą pojawić się zupełnie niespodziewanie. Jednak naczelnie względy bezpieczeństwa sygnowane przez instytucje państwowe i organa władzy publicznej wymagają przynajmniej wstępnego planowania tych potrzeb, z zamiarem określenia niezbędnego potencjału do ich skutecznego pokrycia.

Najważniejszą kategorią potrzeb, na które istnieje największe zapotrzebowanie podczas każdej sytuacji kryzysowej jest cała gama ratowniczych usług medycznych, zaczynających się od pierwszej pomocy medycznej (przedlekarskiej), poprzez fazę ewakuacji medycznej a kończąc na wykwalifikowanej opiece lekarskiej w stacjonarnych obiektach służby zdrowia i efektywnej rehabilitacji medycznej<sup>10</sup>. Procedura świadczenia pomocy medycznej ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych realizowana jest na czterech chronologicznych etapach: pierwsza pomoc przedmedyczna (ad hoc), pierwsza pomoc przedlekarska (medyczna), kwalifikowana pomoc medyczna (lekarska), specjalistyczna pomoc medyczna (kliniczna). Przejście na wyższy poziom opieki lekarskiej dokonuje się na drodze ewakuacji medycznej rannych i chorych.

Usługi transportowe dla ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych związane są przede wszystkim z realizacją dostaw zaopatrzenia, ewakuacją ludności z miejsc zagrożonych do miejsc tymczasowego zakwaterowania oraz ewakuacją jej mienia i dobytku, a także ewakuacją różnych zasobów materialnych, w tym zapasów materiałowych, sprzętu technicznego, dóbr kulturalnych i innych. Najwyższy priorytet ma trans-

<sup>10</sup> Podstawowe problemy ratownictwa medycznego w sytuacjach kryzysowych rozpatrywane na gruncie medycyny ratunkowej podejmuje publikacja: J. Ciećkiewicz (red.); *Ratownictwo medyczne w wypadkach masowych*, Górnicki Wydawnictwo Medyczne, Warszawa 2008. Zob. także: J. Campbell, *International Trauma Life Support. Ratownictwo przedszpitalne*. Wyd. Medycyna Praktyczna, Warszawa 2009.

port ekip ratowniczych i różnych służb porządkowych oraz brygad technicznych. Odrębną kategorią ewakuacji jest ewakuacja medyczna osób poszkodowanych, która przebiega według specjalnych procedur i realizowana jest za pomocą specjalistycznych środków transportowych.

W sytuacjach kryzysowych wymuszona ewakuacja ludności może być prowadzona w wymiarze medycznym i społecznym. Ewakuacja medyczna odbywa się na polecenie ekip ratowniczych i służb medycznych w celu bezpośredniego ratowania życia i zdrowia rannych i chorych i podlega ścisłej reglamentacji prowadzonej według kryteriów medycznych. Ewakuacja społeczna dotyczy ogółu ludności, której zdrowie i życie w dotychczasowym rejonie przebywania jest lub potencjalnie może być zagrożone i odbywa się na polecenie organów publicznych według specjalnych planów ewakuacyjnych<sup>11</sup>. Formalnie każdy rodzaj ewakuacji jest formą ochrony ludności i prowadzona w ramach określonych standardów bezpieczeństwa.

Potrzeby ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych w zakresie zaopatrzenia w wodę pitną i środki żywnościowe należą do elementarnych potrzeb i są uwarunkowane przede wszystkim względami fizjologicznymi oraz dodatkowymi czynnikami klimatycznymi, a także aktualną wydajnością energetyczną organizmu<sup>12</sup>. Dodatkowo w przypadku zaopatrzenia w wodę należy podzielić ją na dwa strumienie, czyli najczystsza wodę spożywcza do picia oraz wodę wykorzystywaną do celów gospodarczych, w tym głównie jako podstawowy środek sanitarnohigieniczny, gwarantujący należyta czystość i bezpieczeństwo higieniczno-epidemiologiczne.

Dostawy żywności obok wody, to drugi krytyczny asortyment zaopatrzeniowy jaki musi dotrzeć do miejsca zdarzenia<sup>13</sup>. Podobnie jak woda żywność jest podstawą biologicznej egzystencji człowieka, gdyż w procesach trawiennych jest zamieniana na energię. Pożywienie ulegając przemianie (spalaniu) wydziela dodatkowo pewną ilość energii, co było podstawą oszacowania pewnych, ilościowych norm kalorycznych dla organizmu człowieka. Ponadto pożywienie zawiera bardzo zróżnicowane składniki odżywcze m.in. popularne witaminy, różne minerały i sole które są niezbędne w procesach chemicznych zachodzących w naszych organizmach.

Oddzielnej uwagi wymaga żywienie niemowląt i małych dzieci, dla których powinny być przygotowane specjalne racje żywnościowe, stosownie do wieku dziecka. Żywność dla niemowląt musi spełniać najwyższe standardy bezpieczeństwa żywności i jednocześnie gwarantować wysokie walory odżywcze. W żadnym wypadku małym dzieciom nie powinno ograniczać się normatywnych racji dziennego spożycia, ani

<sup>11</sup> „Ewakuacja ludności - zorganizowane przemieszczanie ludności z rejonów (stref), w których przebywanie zagraża życiu lub zdrowiu, do obszarów (miejsce) bezpiecznych w celu jej ochrony lub udzielenia pomocy (ratunku)". Zob.: B. Balcerowicz; *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Myśl Wojskowa nr 6(623) / 2003, s. 35.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, Dz. U. z dn. 22 czerwca 2001r. nr 63, poz. 634.

<sup>13</sup> Szerzej: P. Górski; *Planowanie zaopatrzenia ludności w podstawowe artykuły konsumpcyjne w warunkach zewnętrznego zagrożenia i wojny*, AON, DSO MON Warszawa 1998.

drastycznie zmieniać składu ich diety<sup>14</sup>. Podobne problemy mogą wystąpić w przypadku żywienia osób chorych, np. cukrzyków będących na specjalnej diecie, które powinny być odpowiednio wcześniej sygnalizowane dla właściwych służb logistycznych.

Asortyment i skala dostaw artykułów powszechnego użytku w sytuacjach kryzysowych zależy od stopnia zniszczeń dotychczasowych domostw oraz utraty podstawowych sprzętów gospodarstwa domowego. Do kategorii artykułów powszechnego użytku zalicza się: sprzęt gospodarstwa domowego, środki higieny osobistej, środki czystości, niektóre narzędzia i środki oświetlenia. W ekstremalnych zdarzeniach, kiedy ludność raptownie traci cały swój dobytek bardzo ważnym asortymentem zaopatrzeniowym są dostawy odzieży, obuwia, pościeli, a także bielizny osobistej. Często sytuacjom kryzysowym towarzyszą ekstremalne warunki pogodowe (intensywne opady deszczu, śniegu, długotrwałe susze, wysokie lub niskie temperatury, silne wichury) i w takich wypadkach w zależności od czynników pogodowych mogą być potrzebne inne asortymenty zaopatrzeniowe. Przy niskich temperaturach najważniejsza jest ciepła odzież i solidne obuwie, a także koce, kołdry, śpiwory, czapki. Podczas ulewnych deszczy przydatne są nieprzemakalne peleryny i płaszcze ochronne, obuwie gumowe i inne asortymenty przeciwdeszczowe.

W razie konieczności budowy tymczasowych miejsc schronienia jeszcze inną kategorią artykułów powszechnego użytku jest szeroka gama podstawowego sprzętu kwaterunkowego do którego zaliczamy: namioty (mieszkalne, magazynowe), łóżka polowe, szafki, taborety, stoły, a także kuchnie polowe, latryny polowe, śmietniki i kosze na odpady. Na większych obozowiskach muszą znajdować się oddzielne pojemniki lub worki na odpady higieniczne i kuchenne. Nieodzowne są także indywidualne środki do prowadzenia dezynfekcji, w tym pojemniki z chlorem i środki ochrony osobistej. Mieszkańcy polowych obozowisk powinni być wyposażeni także w podręczne urządzenia świetlne takie jak: latarki, świece, lampy naftowe.

Każde obozowisko, na którym przebywają ludzie musi być wyposażone w niezbędny sprzęt przeciwpożarowy, na który składają się: podręczne gaśnice, drabiny, bosaki, tłumice, topory, wiadra. Sprzęt przeciwpożarowy musi być instalowany, zgodnie z odpowiednimi instrukcjami i przepisami, w ściśle określonych miejscach, w normatywnych ilościach, np. w przeliczeniu na liczbę zakwaterowanych osób.

Usługi gospodarczo-bytowe są świadczone w dalszej kolejności po elementarnych usługach medycznych i zaopatrzeniowych. W zakres usług gospodarczo-bytowych wchodzi: usługi gastronomiczne, kwaterunkowe, sanitarno-higieniczne, usługi odzieżowe i obuwnicze oraz ewentualne usługi handlowe. Niekiedy do sfery usług gospodarczo-bytowych włączane są pewne czynności opieki socjalnej i psychologicznej oraz wsparcia religijnego.

Szczególnie ważną kategorią usług są systematycznie wykonywane usługi sanitarno-higieniczne z zakresu inspekcji sanitarnych miejsc tymczasowego zakwaterowania,

<sup>14</sup> Obowiązujące standardy żywienia dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym zostały przedstawione w pracy: K. Flis, W. Konaszewska; *Podstawy żywienia człowieka*. WSiP, Warszawa 2009, s. 176.

kontrolowania ujęć i źródeł wody pitnej i ochrony przeciwchemicznej. Niezmiernie ważną czynnością są specjalistyczne usługi sanitarno-higieniczne z zakresu dezynsekcji, dezynfekcji i deratyzacji prowadzone przez wyspecjalizowane służby sanitarne, medyczne i logistyczne.

### 3. Determinanty zabezpieczenia logistycznego w sytuacjach kryzysowych

Organizacja zabezpieczenia logistycznego w sytuacjach kryzysowych, ukierunkowana przede wszystkim na zaspokojenie najpilniejszych potrzeb logistycznych poszkodowanej ludności przebiega w szczególnych warunkach, których zasadniczymi determinantami są<sup>15</sup>:

- duża dynamika i zmienność sytuacji kryzysowej,
- występowanie losowych zdarzeń i niepewność ich następstw,
- ogromna skala i różnorodność potrzeb logistycznych,
- zachowanie określonych priorytetów zabezpieczenia logistycznego,
- napięte terminy realizacji zabezpieczenia logistycznego,
- ekstremalne warunki działania służb logistycznych,
- trudności z utrzymaniem szlaków komunikacyjnych,
- konieczność reglamentacji dostaw zaopatrzeniowych,
- limitowany zakres świadczonych usług logistycznych,
- działanie pod presją czasu i zmieniających się zagrożeń.

Praktycznie każda sytuacja kryzysowa ma swoją naturalną dynamikę i bardzo trudno można przewidzieć jej kierunek czy trendy rozwojowe. Wynika to z faktu, że wpływ na jej kształtowanie ma zbyt wiele czynników zewnętrznych, a także wewnętrznych, których efektem końcowym są niekontrolowane zagrożenia zmieniające niemal ad hoc bieg wydarzeń<sup>16</sup>. Tylko w szczególnym przypadku niekorzystny rozwój sytuacji kryzysowej może doprowadzić do powstania kryzysu, w którym udział służb logistycznych jest konieczny, a skuteczne zabezpieczenie logistyczne jedyną szansą na humanitarną pomoc wszystkim poszkodowanym.

Permanentną cechą każdej sytuacji kryzysowej jest wielka losowość zdarzeń, które determinują kierunek jej rozwoju. Oczywiście skala dynamiki tych procesów zależy od rodzaju i charakteru sytuacji kryzysowej, dlatego nie można wskazać jednego uniwersalnego scenariusza narodzin kryzysu. Małe i wielkie kryzysy najczęściej wybu-

<sup>15</sup> E. Nowak; *Logistyka w sytuacjach*., op. cit. s. 14.

<sup>16</sup> Wielka dynamika, losowość i niepewność ewolucji sytuacji kryzysowej jest akcentowana przez zespół Z. Zamiar, A. Sosnowski: „W sytuacji kryzysowej 1) zawsze występuje czynnik zaskoczenia i presji czasu, 2) istnieje ograniczony dostęp do informacji, 3) zdarzenia rozwijają się lawinowo, 4) organ zarządzający traci kontrolę nad sytuacją, 5) pojawia się konflikt interesów zainteresowanych stron, 6) decydującego znaczenia nabiera szybki cykl podejmowania decyzji z ograniczeniem kolegiacyjnych procedur wydłużających reakcję”. Zob.: Z. Zamiar, A. Sosnowski; *Wybrane aspekty zarządzania bezpieczeństwem państwa*, ASw., Kielce 2001, s. 50.

chają nagle i niespodziewanie, pomimo wcześniejszego ich rozpoznania i racjonalnego tłumienia ich symptomów. Każda sytuacja kryzysowa ma swoją własną dynamikę i z rzadka ten rytm powtarza się w kolejnych odsłonach kryzysowych. Stąd każde zarzewie potencjalnego kryzysu musi być traktowane bardzo poważnie, co zawsze oznaczać powinno mniejszą lub większą mobilizację systemu logistycznego. Gotowość systemu logistycznego do spełnienia najpilniejszych potrzeb ludności poszkodowanej determinowana jest parametrami „eksploatacyjnymi” tego systemu, które powinny anticipować najbardziej typowe wymagania i elementarne potrzeby potencjalnych konsumentów<sup>17</sup>.

Skala i wielkość zabezpieczenia logistycznego zależy przede wszystkim od rodzaju i charakteru kryzysu, a głównie od liczby osób poszkodowanych wymagających natychmiastowej pomocy medycznej, liczby osób pozostających bez dachu nad głową i pozbawionych warunków bytowania oraz elementarnych świadczeń i usług społecznych, wielkości zniszczeń w infrastrukturze krytycznej i mieszkaniowej. Nie bez znaczenia jest aktualna pora roku, warunki klimatyczno-pogodowe, ukształtowanie terenu i dostępność komunikacyjna, a także poziom ewentualnych zagrożeń epidemiologicznych, toksykologicznych czy chemicznych<sup>18</sup>.

Podczas prowadzenia zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych bardzo istotnym warunkiem ich skuteczności jest zachowanie określonych priorytetów w realizacji poszczególnych zadań logistycznych. Konieczność zachowania priorytetów wynika z faktu, że skala i różnorodność potrzeb logistycznych ludności poszkodowanej jest ogromna, a możliwości wykonawcze służb logistycznych bardzo ograniczone. Dlatego należy dokonać błyskawicznej selekcji potrzeb i w pierwszej kolejności świadczyć usługi wymagające najwyższego priorytetu. System priorytetów determinuje charakter i skala nieszczęść, zniszczeń, strat materialnych, w tym liczba ofiar, a także warunki pogodowe, środowisko naturalne i inne. Naczelnym kryterium ustalania tego systemu priorytetów jest ratowanie życia i zdrowia rannych i chorych, czyli pierwsza pomoc medyczna, a dopiero potem realizowane są pozostałe potrzeby osób poszkodowanych.

Działania operacyjne służb logistycznych podczas zabezpieczenia sytuacji kryzysowych przebiegają zawsze przy permanentnym deficycie czasu i napiętych terminach realizacji poszczególnych przedsięwzięć. Deficyt czasu wynika przede wszystkim z ogromnej dynamiki i zmienności sytuacyjnej każdego kryzysu. Kolejne zdarzenia

<sup>17</sup>

W gospodarce rynkowej do najważniejszych elementów (standardów) obsługi klienta należą: czas dostawy, niezawodność dostaw, dostępność produktów z zapasu, elastyczność dostaw, częstotliwość dostaw, kompletność i dokładność dostaw oraz dogodność składania zamówień. Warto zwrócić uwagę, że powszechnie na pierwszym miejscu wymienia się zawsze czas dostawy, czyli czas upływający od momentu złożenia zamówienia przez klienta do momentu otrzymania zamówionych produktów. Zob.: D. Kempny; *Logistyczna obsługa klienta*. PWE, Warszawa 2001, s. 19.

<sup>18</sup>

Organizacja akcji ratowniczych i ogólne zasady postępowania w przypadku awarii chemicznych zostały przedstawione w pracy: S.K. Jaroszyński; *Ratownictwo chemiczne*, T. 1, EKOS, Gdańsk 1989, s. 97 i dalsze. Zob. także: J. Konieczny, J. Ranecki; *Ratownictwo chemiczno-medyczne*, Garmond, Warszawa 2007.

kryzysowe wyznaczają coraz to nowe zadania dla służb logistycznych, które trzeba niemal natychmiast obsługiwać. Rygory te spowodowały, że wszelkie usługi logistyczne - za wyjątkiem pomocy medycznej - świadczone są na pewnym nominalnym, często minimalnym poziomie, ale dla wszystkich potrzebujących, bez jakichkolwiek wyjątków. Ograniczony czas realizacji tych zadań pozwala jedynie na zaspokojenie elementarnych potrzeb ludności na minimalnym poziomie świadczeń logistycznych. Nie bez znaczenia jest także dostępność zasobów logistycznych, które z reguły dostarczane są transportem zaopatrzeniowym.

Najczęściej zabezpieczeniu logistycznemu, podobnie jak akcjom ekip ratunkowych towarzyszą ekstremalne warunki pogodowe i klimatyczne, traumatyczna sceneria ludzkiego cierpienia i ofiar, często śmiertelnych, obraz totalnych zniszczeń, wielkie straty materialne, przerwane więzi rodzinne i społeczne. Bardzo dotkliwy jest brak łączności z miejscem zdarzenia i zerwane szlaki komunikacyjne oraz przerwy w funkcjonowaniu administracji publicznej i organów porządku publicznego, potęgujące dodatkowe poczucie zagrożenia i osamotnienia. W trakcie działań operacyjnych, głównie ekip ratowniczych należy maksymalnie ograniczyć widok drastycznych scen dla osób postronnych, chroniąc szczególnie dzieci i rodziny ofiar.

Poważne sytuacje kryzysowe i będące ich konsekwencją kryzysy najczęściej powodują duże zniszczenia i straty w różnych obiektach infrastrukturalnych, a zwłaszcza komunikacyjnych. Sieć komunikacyjna, głównie drogowa i kolejowa jest z jednej strony, stosunkowo silnie narażona na oddziaływanie energetyczno-kinetyczne gwałtownych awarii technicznych i zdarzeń katastroficznych, z drugiej, w sytuacjach gwałtownie wrastającego natężenia ruchu może zostać niebezpiecznie przeciążona, a nawet zablokowana. Sprawdzonym w praktyce kryzysowej rozwiązaniem jest sterowanie ruchem za pomocą służb porządkowych, co pozwoli na wyeliminowanie zbędnych pojazdów i kursów osób postronnych. Należy zachować przede wszystkim najwyższe uprzywilejowanie drogowe dla pojazdów ratunkowych i specjalnych, które mogą wymagać niekiedy policyjnej eskorty czy pilotowania.

Szczególnie istotnym ograniczeniem podczas prowadzenia działań antykryzysowych jest konieczność reglamentacji i limitowania zawsze ograniczonych asortymentów zaopatrzeniowych<sup>19</sup>. Warunek ten wynika z dużych dysproporcji między faktycznymi potrzebami osób poszkodowanych, a rzeczywistymi możliwościami systemu dystrybucji. Ponieważ potrzeby materiałowe w sytuacjach kryzysowych są z reguły znacznie większe od możliwości ich zaspokojenia, dlatego wprowadza się obowiązek reglamentacji podstawowych asortymentów zaopatrzeniowych.

Reglamentacji podlega przede wszystkim woda do picia i podstawowe artykuły żywnościowe. Natomiast świadczenia i asortymenty gospodarczo-bytowe są dystrybu-

<sup>19</sup> „Reglamentacja oznacza w ekonomii wyłączenie pewnych dóbr z wolnego obrotu gospodarczego. Jest to sposób działania incydentalnie uruchamiany w okresach kryzysowych (wojny, klęski żywiołowe). Jest głównym mechanizmem dystrybucji dóbr w państwach, w których występuje systematyczna nadwyżka popytu nad podażą rynkową”. Zob.: *Leksykon politologii*, Alta2, Wrocław 2000, s. 500.

owane według ustalonych norm i popularnego rozdzielnika. Dla różnych zdarzeń kryzysowych zostały opracowane ogólne normatywy i należności, jakie powinny być dostarczone ludności poszkodowanej, jednak rzeczywiste uwarunkowania sytuacyjne powodują, że normatywy te z reguły są dodatkowo ograniczane, ze względu na aktualne możliwości systemu dystrybucyjnego.

Procedurom reglamentacji i limitowania podlegają nie tylko dostawy asortymentów żywnościowych, ale także niektóre usługi i świadczenia gospodarczo-bytowe. Podobnie, jak w przypadku dostaw materiałowych, także podstawowe świadczenia logistyczne są limitowane ze względu z jednej strony, na ich ograniczony potencjał usługowy z drugiej strony natomiast mamy do czynienia z bardzo zróżnicowanymi potrzebami ludności poszkodowanej. Limitowane są przede wszystkim podstawowe usługi logistyczne, które muszą być świadczone dla wszystkich poszkodowanych, ale na pewnym normatywnym, niekiedy minimalnym poziomie. Przykładem takich ograniczeń są przede wszystkim materialne usługi transportowe, gastronomiczne, sanitarno-higieniczne oraz pomoc społeczna.

Szczególną specyfiką każdej sytuacji kryzysowej jest konieczność prowadzenia działań operacyjnych, także w zakresie zabezpieczenia logistycznego pod presją czasu i wielkiej dynamiki zmian sytuacyjnych. Jednocześnie czynnikiem czasu jest głównym determinantem skuteczności i sprawności działania ekip ratowniczych i pomocniczych służb logistycznych<sup>20</sup>. Pod największą presją czynnika czasowego znajdują się ekipy ratownictwa medycznego. Istotą działań ratunkowych jest dotarcie możliwie w najkrótszym czasie do miejsca zdarzenia i udzielenie pierwszej pomocy medycznej rannym i poszkodowanym. W ratownictwie medycznym obowiązuje słynna zasada diamentowych „5 minut” i złotych „6 godzin”.

Zaprezentowana powyżej specyfikacja zasadniczych determinant procesu zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych, to nic innego na gruncie logistyki rynkowej, jak specyficzne warunki obsługi klienta<sup>21</sup>, czyli wymagania potencjalnych konsumentów, w tym przypadku osób poszkodowanych i oczekujących na skuteczną pomoc ze strony władz publicznych. Najczęściej dramatyczna sceneria i wymagania sytuacji

<sup>20</sup> Praktyczne uwagi racjonalnego zarządzania w sytuacjach kryzysowych zawiera standard GCMH (*Generic Crisis Management Handbook*), który proponuje następujące zalecenia: 1. Kryzysy są nieuniknione, zatem bądź przygotowany na najgorsze. 2. Opracuj plany reagowania i zarządzania w sytuacjach kryzysowych i weryfikuj je w drodze monitoringu i treningów. 3. Przejmij inicjatywę, nie czekając na instrukcje z „góry”, z poszanowaniem obowiązującego prawa. 4. Ustal rangę problemów, wykorzystaj szansę, likwiduj słabości. 5. Nie ulegaj panice, oceń sytuację na różne sposoby. 6. Zapobiegaj eskalacji sytuacji kryzysowej. 7. Szukaj sojuszników, zabiegaj o akceptację społeczną swoich decyzji. 8. Wykorzystaj wszelkie dostępne siły i środki. 9. Zajmij się tylko „kryzysem”. 10. Po zlikwidowaniu sytuacji kryzysowej, analizie jej przyczyn i swoich działań, zweryfikuj plany, przywróć stan normalny i zapobiegaj powtórzeniu rozmiaru klęski.

<sup>21</sup> „Obsługa klienta jest postrzegana jako umiejętność lub zdolność zaspokajania wymagań i oczekiwań klientów, głównie co do czasu i miejsca zamawianych dostaw, przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych form aktywności logistycznej, w tym transportu, magazynowania, zarządzania zapasami, informacją i opakowaniami”. Zob.: D. Kempny; *Logistyczna obsługa klienta*, PWE, Warszawa 2001, s. 15.



kryzysowych są zupełnie odmienne niż klasyczne warunki obsługi rynkowego klienta w czasie pokoju i spokoju, kiedy naczelnym kryterium logistyki jest minimalizacja kosztów procesów logistycznych przy nadrzędności rynkowych standardów obsługi klienta warunkujących konkurencyjność rynkową i pozycję biznesową podmiotów gospodarczych.

#### 4. Istota i struktura systemu zarządzania kryzysowego

Zgodnie z *Ustawą o zarządzaniu kryzysowym* za kompleksowe kształtowanie bezpieczeństwa publicznego, zarówno w wymiarze społecznym jak też obywatelskim odpowiadają organa administracji publicznej wszystkich szczebli i wszystkich resortów. Najwyższą klauzulą stymulowania i utrzymania bezpieczeństwa obciążone są organa administracji centralnej (rządowej) i samorządowej - wojewoda (marszałek), starosta powiatowy i wójt gminy wraz z podległymi im urzędami, personelem i będącymi w ich dyspozycji zasobami techniczno-materiałowymi (logistycznymi).

W myśl tejże Ustawy Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej<sup>22</sup>.

W aspekcie publicznym do sprawnego zarządzania kryzysowego w strukturach władz publicznych, na wszystkich ich poziomach powoływane są stosowne struktury organizacyjno-funkcjonalne dysponujące ustawowymi kompetencjami i obowiązkami, takie jak zespoły zarządzania kryzysowego i centra zarządzania kryzysowego. Zgodnie z *Ustawą o zarządzaniu kryzysowym* Zespół Zarządzania Kryzysowego jest organem opiniodawczo-doradczym, właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. Na szczeblu centralnym powołuje się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, natomiast na niższych szczeblach administracji publicznej odpowiednio: wojewódzkie, powiatowe i gminne zespoły zarządzania kryzysowego. Natomiast centrum zarządzania kryzysowego - etatowy organ monitorujący i nadzorujący sytuację kryzysową w kraju lub na określonym szczeblu administracji, koordynujący działania ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne w terenie i organizujący współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego innych organów administracji publicznej.

Podstawą operacyjnych działań antykryzysowych, w szczególności w zakresie niesienia pierwszej pomocy medycznej i świadczenia szerokich usług logistycznych i gospodarczo-bytowych dla poszkodowanej ludności są tzw. grupy robocze, które dzielą się najogólniej na dwa rodzaje:

<sup>22</sup> *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 (z późn. zm.) Art. 3.

- grupy robocze stałe, działające na bazie etatowych obsad urzędów gminnych, starostw powiatowych i urzędów wojewódzkich,
- grupy robocze czasowe, powoływane jedynie na potrzeby konkretnej sytuacji kryzysowej.

Grupy robocze stałe, w oparciu o potencjał których, organizowane są Centra Zarządzania Kryzysowego (gminne, powiatowe, miejsko-gminne, wojewódzkie) obejmują dwie grupy:

- Grupę Planowania Cywilnego,
- Grupę Monitorowania, Prognozowania i Analiz.

Grupy tymczasowe, powoływane na okres zaistnienia określonej sytuacji kryzysowej składają się z trzech grup roboczych:

- Grupę Działań Operacyjnych,
- Grupę Zabezpieczenia Logistycznego,
- Grupę Opieki Zdrowotnej i Pomocy Socjalno-Bytowej.

Tradycyjnie na wszystkich szczeblach administracyjnych jedynie Grupa Planowania Cywilnego i Grupa Monitorowania, Prognozowania i Analiz są komórkami o charakterze stałym i posiadają precyzyjnie określone zakresy działania, także w stanach normalnych. Etatowe ukompletowanie tych grup opiera się na pracownikach urzędu gminy, starostwa powiatowego i urzędu wojewódzkiego. Pozostałe grupy mają charakter struktur doraźnych i są aktywizowane jedynie w okresie wystąpienia symptomów sytuacji kryzysowej. Grupy robocze czasowe są tworzone na bazie zawodowców i ekspertów biegłych w danej dziedzinie zarządzania kryzysowego. Na czele każdej z tych grup stoi etatowy pracownik urzędu gminy, starostwa powiatowego lub wojewódzkiego wydziału zarządzania kryzysowego, odpowiedzialny merytorycznie za określony odcinek działań antykryzysowych także w zakresie swoich obowiązków służbowych.

Naczelnym zadaniem zespołów i centrów zarządzania kryzysowego jest zagwarantowanie możliwie najwyższego bezpieczeństwa ludności, zwłaszcza w zakresie ochrony ich życia i zdrowia we wszystkich, najbardziej prawdopodobnych niemilitarnych sytuacjach kryzysowych. W praktyce społecznej postulat ten sprowadza się przede wszystkim do ochrony tzw. infrastruktury krytycznej obejmującej „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”. Podstawą bezpieczeństwa ludności w różnych sytuacjach kryzysowych jest więc utrzymanie infrastruktury krytycznej (gminy, powiatu, województwa, kraju) w należyтым stanie zdatności organizacyjno-funkcjonalnej i techniczno-eksploatacyjnej. Sprawność i funkcjonalność miejscowej infrastruktury krytycznej w najwyższym stopniu decyduje o bezpieczeństwie obywateli, standardach ich życia i zdrowia, a także o ochronie ich mienia osobistego i dobytku materialnego.

## Podsumowanie

1. Logistyka kryzysowa stanowi nowe pole aplikacji uniwersalnego podejścia logistycznego w dziedzinie wspomaganie zarządzania kryzysowego. Jej standardy bazują na wielowiekowych doświadczeniach sprawdzonej w najbardziej ekstremalnych warunkach logistyki wojskowej. Skuteczne wsparcie i materiałowo-techniczne zabezpieczenie logistyczne sytuacji kryzysowych jest podstawowym wymogiem niesienia bezpośredniej pomocy osobom poszkodowanym w różnych zdarzeniach kryzysowych.
2. Spektrum rzeczywistych potrzeb logistycznych ludności poszkodowanej jest bardzo obszerne, a ich zaspokojenie wymaga doskonałej organizacji procesów zabezpieczenia logistycznego oraz odpowiedniego potencjału logistycznego. Najważniejsze potrzeby logistyczne, oprócz pierwszej pomocy medycznej dotyczą takich kwestii jak: transport ekip i asortymentów zaopatrzeniowych, ewakuacja rannych i chorych, świadczenie elementarnych usług logistycznych, głównie gospodarczo-bytowych, budowa tymczasowych miejsc schronienia oraz odbudowa zniszczonych domostw i przywracanie normalnych warunków życia.
3. Realizacja zabezpieczenia logistycznego przebiega zazwyczaj w bardzo trudnych warunkach terenowych, klimatycznych, społecznych i technicznych i dlatego wymaga dużego profesjonalizmu od wszystkich służb i ekip logistycznych. W fazie reagowania kryzysowego zabezpieczenie logistyczne prowadzone jest w trybie działań doraźnych w dużej dynamice czasoprzestrzennej. Natomiast w fazie odbudowy procesy logistyczne realizowane są bardziej planowo, choć także przy dużym deficycie czasowym i wielkiej presji społecznej.
4. Za zabezpieczenie logistyczne, realizowane w strukturze zarządzania kryzysowego odpowiadają organa administracji publicznej wszystkich szczebli, posiadające odpowiednie kompetencje i zakresy obowiązków. W strukturze gminnych, powiatowych i wojewódzkich Zespołów Zarządzania Kryzysowego w okresie działań operacyjnych, podczas zwalczania skutków zdarzeń kryzysowych powoływane są tymczasowe grupy robocze odpowiedzialne m.in. za kompleksowe i skuteczne wsparcie logistyczne poszkodowanej ludności. Działania służb i ekip logistycznych, podobnie jak cały system zarządzania kryzysowego są finansowane ze środków publicznych samorządowych i stosownie do skali potrzeb są wspomagane ze środków budżetowych. Kluczowa *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym* porządkuje wiele problemów formalno-prawnych i precyzyjnie określa zakresy obowiązków organów administracji publicznej na poszczególnych szczeblach władz samorządowych oraz centralnych.

## BIBLIOGRAFIA

1. Balcerowicz B.; *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Myśl Wojskowa nr 6(623) / 2003.
2. Campbell J.; *International Trauma Life Support. Ratownictwoprzedszpitalne*. Wyd. Medycyna Praktyczna, Warszawa 2009.
3. Ciećkiewicz J. (red.); *Ratownictwo medyczne w wypadkach masowych*. Górnicki Wydawnictwo Medyczne, Warszawa 2008.
4. Coyle J.J., Bardi E.J., Langley C. Jr.; *Zarządzanie logistyczne*. PWE, Warszawa 2002.
5. Ficoń K.; *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*. BEL Studio, Warszawa 2007.
6. Ficoń K.; *Logistyka kryzysowa. Zabezpieczenie logistyczne sytuacji kryzysowych*. BEL Studio, Warszawa 2011.
7. Ficoń K.; *Logistyka trzeciej fali*. Logistyka nr 1/2010.
8. Ficoń K.; *Współczesna logistyka wojskowa*. BEL Studio, Warszawa 2002.
9. Flis K., Konaszewska W.; *Podstawy żywienia człowieka*. WSiP, Warszawa 2009.
10. Górski P.; *Planowanie zaopatrzenia ludności w podstawowe artykuły konsumpcyjne w warunkach zewnętrznego zagrożenia i wojny*, AON, DSO MON Warszawa 1998.
11. Jaroszyński S.K.; *Ratownictwo chemiczne*. T.1, EKOS, Gdańsk 1989.
12. Kempny D.; *Logistyczna obsługa klienta*. PWE, Warszawa 2001.
13. Konieczny J., Ranecki J.; *Ratownictwo chemiczno-medyczne*. Garmond, Warszawa 2007.
14. Korczak J.; *Logistyka. Systemy, modelowanie, informatyzacja*. BEL Studio, Warszawa 2010.
15. *Leksykon politologii*, Alta2, Wrocław 2000.
16. Lipiński S. (red.); *Skuteczne ratownictwo. Fachowy poradnik dla służb ratowniczych*. Verlag Dashofer S-ka z o.o., Warszawa 2008.
17. *Mala encyklopedia logiki*. Ossolineum, Wrocław - Warszawa - Kraków 1970.
18. Nowak E.; *Logistyka w sytuacjach w sytuacjach kryzysowych*. AON, Warszawa 2005.
19. Szymonik A.; *Logistyka w bezpieczeństwie*. Difin, Warszawa 2010.
20. *Ustawa z dnia 11 maja 2001r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia*, Dz. U. z dn. 22 czerwca 2001 r. nr 63, poz. 634.
21. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 (z późn. zm.)
22. Wolanin J.; *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*. DANMAR, Warszawa 2005.
23. Zamiar Z., Sosnowski A.; *Wybrane aspekty zarządzania bezpieczeństwem państwa*. AŚw., Kielce 2001.

## **Logistics civil protection during non-military crises**

### **ABSTRACT**

The paper presents the key problems of logistic population during an emergency. In preface attempted Defining logistics crisis, in mainstream called. logistics paramilitaries, which include logistics, social and humanitarian logistics. Gradation are presented sequentially and characterized the basic needs of affected population logistics. To achieve these needs were referred to the actual conditions of organizational and technical emergencies. At the end was scratched crisis management system, which exhibited the statutory structure of the public authority responsible for safeguarding the logistical crises at the appropriate level of public administration.

**dr Łukasz Szarpak**

Wyższa Szkoła Mazowiecka w Warszawie

## **Aspekt prawny zarządzania kryzysowego w Polsce**

### **ABSTRAKT**

Każda sytuacja kryzysowa stawała się trudnym egzaminem i bolesną lekcją dla całego społeczeństwa, zarówno dla poszkodowanych jak i tych, którzy nieśli pomoc. Stąd od 1997 roku ciągle podejmowane są działania mające na celu prawne unormowanie systemu zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawy w tym: ustawa o stanach nadzwyczajnych, o działach administracji, o zarządzaniu kryzysowym precyzują rolę administracji rządowej i samorządowej w tym systemie. Ujednolicają wykonanie planów reagowania kryzysowego na wszystkich szczeblach administracji publicznej, precyzują rolę i miejsce centrum zarządzania kryzysowego oraz określają komórki właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego.

### **Wprowadzenie**

Zapewnienie bezpieczeństwa, stanowiło jedną z głównych sił napędowych ewolucji społecznej, będą fundamentem każdego ludzkiego działania. Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom to jedno z podstawowych zadań każdej państwowej organizacji. Jest to jedna z podstawowych funkcji państwa, tak bogato opisana w literaturze politologicznej, prawnej oraz administracyjnej [14]. Według Masłowa „bezpieczeństwo” zajmuje drugie miejsce w hierarchii potrzeb człowieka, zaraz po potrzebach fizjologicznych. Pojęcia „bezpieczeństwo” z uwagi na ogromny, wszechogarniający zakres kategorii bezpieczeństwa nie sposób zrozumieć i przedstawić bez wprowadzenia do pewnego systemu pojęć.

W literaturze definicja bezpieczeństwa jest niejednoznaczna, zaś samo pojęcie to jest bardzo szerokie i w zasadzie ograniczone tylko przez pragnienia każdego człowieka,

dla którego zagrożeniem jest jego niespełnienie. Pierwotnym znaczeniem etymologicznym jest określenie bezpieczeństwa, jako stanu. Termin „bezpieczeństwo” wg słownika języka polskiego oznacza „stan braku zagrożenia, stan spokoju i pewności” [6]. Inne definicje określają bezpieczeństwo, jako: wolność od zagrożeń, strachu lub ataku [7], bądź stan i poczucie pewności, wolność od zagrożeń [15]. Pojęcie „bezpieczeństwo” pojawia się także w kontekście bezpieczeństwa publicznego, które stanowi najważniejszy filar bezpieczeństwa narodowego. Należy, bowiem pamiętać, iż otacza nas przestrzeń, w której w wielu przypadkach zagrożeń nie jesteśmy w stanie sami sobie poradzić, bez udziału władzy publicznej. Niemniej jednak istnieją rodzaje ryzyka związane z pewnymi zagrożeniami, dla zwalczania których niezbędny jest udział władzy publicznej. Dotyczy to między innymi zagrożeń, które mogą doprowadzić do zdarzeń o charakterze katastrofy. Usuwanie skutków takowej katastrofy, zapobieganie jej oraz odbudowa leżą w sferze obowiązków władzy publicznej. Obowiązek ten gwarantuje konstytucja.

Z uwagi na fakt, iż zapewnienie bezpieczeństwa jest priorytetowym obowiązkiem każdego państwa, posiadanie odpowiednich struktur i narzędzi pozwalających na sprawne zarządzanie w sytuacjach kryzysowych jest więc nieodłącznym elementem ostatnimi czasy tak powszechnie propagowanego Crisis Management<sup>1</sup>. Do niedawna nie było w polskim prawie ustawy, która w pełni określałaby organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego. 26 kwietnia 2007 roku została jednak uchwalona Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Określa ona zarówno właściwe organy w sprawach kryzysowych, ich zadania i zasady działania oraz zasady finansowania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego [12]. 17 lipca 2009 roku została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym [13].

W myśl w/w ustawy zakres działań państwa, w tym głównie administracji rządowej i samorządowej związany z zapobieganiem sytuacjom kryzysowym nosi nazwę zarządzania kryzysowego [13].

### **Fazy zarządzania kryzysowego**

Chcąc przedstawić system zarządzania kryzysowego w sposób schematyczny, wyróżnić możemy cztery fazy: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy (wszelkie działania zmierzające do usuwania skutków zaistniałej sytuacji kryzysowej, odtwarzania zasobów oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej). Wymienione powyżej fazy składają się na kompleksowe zarządzanie kryzysowe, prowadzące do zarówno eliminacji potencjalnych zagrożeń, przygotowania na ich wystąpienie, adekwatnej reakcji po wystąpieniu zdarzenia oraz działań prowadzących do przywrócenia stanu

<sup>1</sup>Crisis Management = Zarządzanie kryzysowe. Stanowi ono zespół przedsięwzięć organizacyjnych, logistycznych i finansowych, których celem jest zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, zapewnienie sprawności struktur decyzyjnych na wszystkich szczeblach zarządzania, ciągłej gotowości sił i środków do podjęcia działań, sprawnego reagowania oraz likwidacji skutków zaistniałej sytuacji.

sprzed zaistnienia zagrożenia. Cykl zarządzania kryzysowego przedstawia rysunek nr 1.

Faza zapobiegania obejmuje działania eliminujące lub redukujące prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia oraz ograniczające jego skutki. Jest to etap związany w głównej mierze z działaniami profilaktycznymi i technicznymi. Celem tej fazy jest, więc niedopuszczenie do powstania zagrożenia, a jeżeli jest to możliwe - ograniczenia jego skutków. Jest ona głównie realizowana poprzez stanowienie prawa, jest, więc zatem w głównej mierze domeną administracji centralnej (rządowej).

Faza druga - przygotowanie to planowanie, w jaki sposób i jakimi środkami należy reagować w razie wystąpienia zagrożenia. Jest to etap oceny potencjalnych zagrożeń, analizy ich charakteru, a także określenia stopnia prawdopodobieństwa ich wystąpienia. Obejmuje ona także przygotowanie zasobów materiałowych i technicznych, aby w jak najszybszy i najbardziej efektywny sposób zapanować nad niekorzystnym rozwojem sytuacji.

Kolejną fazą jest faza reagowania. Jest to ograniczenie skutków zagrożenia oraz niesienie pomocy poszkodowanym (prowadzenie działań ratowniczych). Jest to najbardziej widoczna faza zarządzania kryzysowego, obejmująca praktyczne działania podejmowane w przypadku sytuacji kryzysowej. Wg S. Augustyna głównym celem tej fazy jest dostarczenie pomocy poszkodowanym oraz ograniczenie wtórnych zniszczeń i strat [1].

Odbudowa to ostatnia faza, obejmująca usuwanie skutków sytuacji kryzysowej, zapoczątkowane natychmiast po zniknięciu czynników powodujących zagrożenie dla życia, mienia i infrastruktury krytycznej.

## **Plany zarządzania kryzysowego**

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym tworzone są plany reagowania kryzysowego. Plany takie poza charakterystyką zagrożeń, oceną ryzyka ich wystąpienia, charakterystyką sił i środków oraz analizą funkcjonowania administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych zawierają także szczegółowe procedury reagowania kryzysowego określające zespół przedsięwzięć na wypadek wszelkich sytuacji kryzysowych czy też stanów nadzwyczajnych [12]. Załączniki funkcjonalne planu głównego winny określać m.in.: procedury działania podmiotów realizujących działania z zakresu zarządzania kryzysowego, organizację systemu monitorowania zagrożeń oraz ostrzegania i alarmowania o nich ludność cywilną, organizację ochrony przed zagrożeniami (w tym: biologicznymi, chemicznymi i radiacyjnymi) oraz organizację pomocy medycznej, ze szczególnym uwzględnieniem planów zabezpieczenia ratownictwa medycznego<sup>2</sup>. Plan taki podlega aktualizacji nie rzadziej, niż co dwa lata [12].

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym plan zabezpieczenia ratownictwa medycznego na poziomie wojewódzkim sporządzany jest przez woje-



## Ochrona infrastruktury krytycznej

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym pod pojęciem infrastruktury krytycznej (IK) należy rozumieć zarówno systemy, jak też wchodzące w ich skład obiekty kluczowe dla bezpieczeństwa państwa. Wśród nich możemy wyróżnić chociażby systemy zaopatrzenia w energię, paliwa, wodę i żywność, systemy służb ratowniczych (np. RM i PSP), systemy łączności i zapewniające ciągłość działania administracji publicznej. Plany ochrony obiektów zaliczonych do infrastruktury krytycznej tworzone są na poziomie krajowym i wojewódzkim. Ochrona infrastruktury krytycznej sprowadza się do wszelkich działań zmierzających do gromadzenia bądź przetwarzania informacji dotyczącej tej infrastruktury, opracowania, wdrażania planów ochrony IK, jak też możliwości zapewnienia jej odtworzenia.

Obowiązek ochrony obiektu bądź obszaru wynika z włączenia go do ewidencji obiektów, urządzeń oraz obszarów podlegających obowiązkowej ochronie. Na terenie województwa taką ewidencję prowadzi wojewoda. W myśl ustawy o zarządzaniu kryzysowym, ochrona infrastruktury krytycznej spoczywa przede wszystkim na właścicielach oraz posiadaczach obiektów, instalacji bądź urządzeń IK, zwanych dalej „operatorami infrastruktury krytycznej”. W celu uregulowania sposobu tworzenia, aktualizacji jak też określenia struktury planów ochrony infrastruktury krytycznej przez operatorów infrastruktury krytycznej Rada Ministrów wydała 30 kwietnia 2010 r. rozporządzenie w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej. W rozporządzeniu zostały określone także warunki i tryb uznania spełnienia obowiązku posiadania planu ochrony obiektów włączonych do IK [2]. Zgodnie z §2 rozporządzenia plan ochrony infrastruktury krytycznej powinien zawierać następujące elementy:

- 1) dane ogólne: obejmujące nazwę i lokalizację infrastruktury krytycznej, pozwalające zidentyfikować operatora infrastruktury krytycznej: nazwa, adres i siedziba, numery REGON, NIP i KRS, pozwalające zidentyfikować zarządzającego przedsiębiorstwem w imieniu operatora infrastruktury krytycznej: nazwa, adres i siedziba, numery REGON, NIP i KRS, obejmujące w zakresie niezbędnym do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, zwanej dalej „ustawą” - dane służbowe osoby, o której mowa w art. 6 ust. 5a ustawy, odpowiedzialnej za utrzymywanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej, oraz obejmujące imię i nazwisko osoby sporządzającej plan;
- 2) dane infrastruktury krytycznej obejmujące: charakterystykę i podstawowe parametry techniczne, mapę z naniesieniem lokalizacji obiektów, instalacji lub systemu, funkcjonalne połączenia z innymi obiektami, instalacjami, urządzeniami lub usługami;

wodę i zawiera m.in.: charakterystykę potencjalnych zagrożeń, liczbę oraz dokładne rozmieszczenie na terenie województwa jednostek systemu (szpitalnych oddziałów ratunkowych oraz zespołów wyjazdowych ratownictwa medycznego), sposób koordynowania działań jednostek systemu oraz lokalizację centrów powiadamiania ratunkowego.



Ryc. 1. Schemat zarządzania kryzysowego

- 3) charakterystykę: zagrożeń dla infrastruktury krytycznej oraz oceny ryzyka ich wystąpienia wraz z przewidywanymi scenariuszami rozwoju zdarzeń, zależności infrastruktury krytycznej od pozostałych systemów infrastruktury krytycznej oraz możliwości zakłócenia jej funkcjonowania w wyniku zakłóceń powstałych w pozostałych systemach infrastruktury krytycznej, zasobów własnych możliwych do wykorzystania w celu ochrony infrastruktury krytycznej, zasobów właściwych terytorialnie organów, możliwych do wykorzystania w celu ochrony infrastruktury krytycznej;
- 4) zasadnicze warianty: działania w sytuacji zagrożenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej, zapewnienia ciągłości funkcjonowania infrastruktury krytycznej, odtwarzania infrastruktury krytycznej;
- 5) zasady współpracy z właściwymi miejscowo: centrami zarządzania kryzysowego oraz organami administracji publicznej.

Ustawodawca w ustawie o zarządzaniu kryzysowym (art. 5b) w celu ochrony IK przewidział utworzenie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK). Dokument ten ma charakter dokumentu strategicznego. W celu określenia sposobu realizacji obowiązków i współpracy w zakresie NPOIK Rada Ministrów wydała 30 kwietnia 2010 r. rozporządzenie w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Głównym celem NPOIK jest poprawa bezpieczeństwa IK. Wg §7 powyższego rozporządzenia NPOIK realizuje ten cel poprzez: zapewnienie warunków do doskonalenia ochrony oraz ciągłości funkcjonowania IK, realizację celów przypisanych do NPOIK, przygotowanie na sytuacje kryzysowe mogące być skutkiem zakłócenia funkcjonowania IK bądź mogące niekorzystnie na nią wpłynąć, przygotowanie do reagowania w sytuacjach zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania IK, zapewnienie warunków do odtwarzania IK, przestrzeganie standardów oraz wymagań zawartych w NPOIK oraz współpracę w realizacji NPOIK [3].

### **Organy zarządzania kryzysowego**

W celu sprawnego realizowania przez państwo zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa podczas sytuacji kryzysowych, ustawa o zarządzaniu kryzysowym (dalej, jako „uzk”) określiła właściwe organy w sprawach zarządzania kryzysowego, ich zadania, zasady ich funkcjonowania, oraz sposób finansowania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego [12]. System zarządzania kryzysowego w Polsce ma budowę hierarchiczną, zgodnie z poziomami administracji państwowej. Wyróżnić możemy 5 szczebli (poziomów) funkcjonowania zarządzania kryzysowego. Są to poczynając od najwyższego poziom krajowy (centralny), poziom resortowy (ministerialny), poziom wojewódzki, powiatowy oraz gminny. W niektórych doniesieniach literaturowych wyróżnia się tylko 4 poziomy, wynika to z faktu, iż poziom krajowy i poziom resortowy rozpatrywane są łącznie. Niemniej jednak na potrzeby niniejszego opracowania będą rozpatrywane rozdzielnie. Na każdym poziomie możemy wyróżnić ponadto następujące komponenty:

organy zarządzania kryzysowego, organy opiniodawczo-doradcze oraz centra zarządzania kryzysowego (Tabela nr 1).

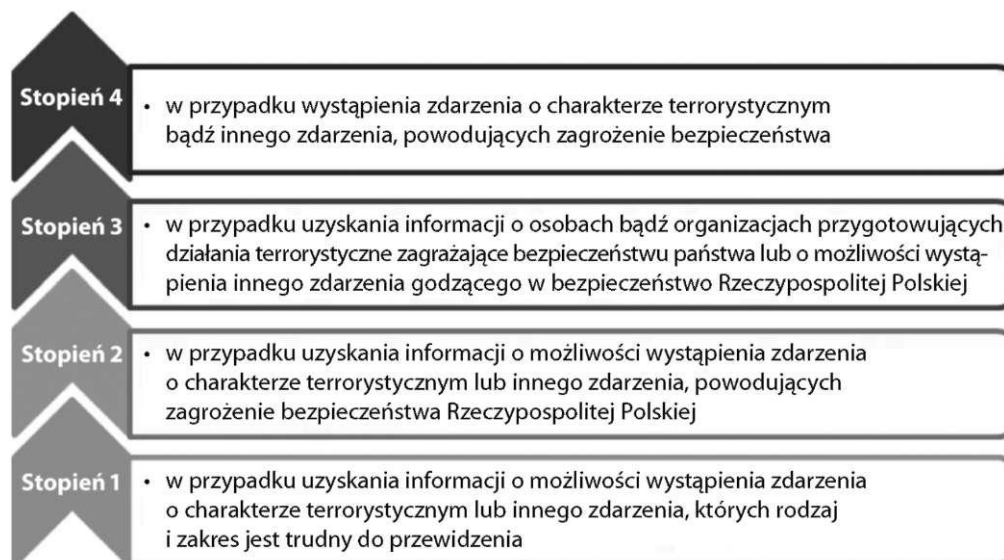
Tabela 1.  
Organizacja zarządzania kryzysowego w Polsce

Szczebel administracyjny	Organ zarządzania kryzysowego	Organ opiniodawczo-doradczy	Centrum Zarządzania Kryzysowego
<b>Krajowy</b>	Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
<b>Resortowy</b>	Minister kierujący działem administracji rządowej, Kierownik organu centralnego	Zespół Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)	Centrum Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)
<b>Wojewódzki</b>	Wojewoda	Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego	Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego
<b>Powiatowy</b>	Starosta powiatu	Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego
<b>Gminny</b>	Wójt, Burmistrz, Prezydent Miasta	Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego	Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego

Zgodnie z art. 7 uzk zarządzanie kryzysowe na terenie Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Rada Ministrów. Jej kompetencje w zakresie zapobiegania skutkom katastrof naturalnych bądź awarii technicznych, wykazujących znamiona klęski żywiołowej, wynikają z ustawy o stanie klęski żywiołowej [10]. Organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów jest Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (RZZK). Przewodniczącym RZZK jest Prezes Rady Ministrów. Sposób utworzenia oraz funkcjonowania Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. [4]. RZZK działa na podstawie planów pracy zatwierdzanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zadania RZZK zostały sprecyzowane w art. 9 uzk, wśród nich możemy m.in. wymienić: doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji państwowej w sytuacjach kryzysowych, czy też przygotowanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowej [12]. Na poziomie krajowym utworzono ponadresortową strukturę podległą Prezesowi RM - Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB). Jest ona odpowiednikiem Centrum Zarządzania Kryzysowego - znajdującego się na niższych poziomach administracji. RCB zapewnia swoją pracą obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, a także ministra właściwego w sprawach wewnętrznych w zakresie zarządzania kryzysowego. Zadania RCB to między innymi: zadani z zakresu planowania cywilnego, przygotowania procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym, monitorowanie potencjalnych zagrożeń oraz zapewnienie obiegu informacji pomiędzy organami właściwymi w zakresie zarządzania kryzysowego.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym w celu pozyskiwania i ciągłego analizowania niezbędnych danych przewidziała utworzenie centrów zarządzania kryzysowego przez ministrów i organy administracji rządowej (art. 13) [12]. Organy administracji rządowej, które utworzą wspomniane centra zarządzania kryzysowego określiło rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. [5]. Wśród 13 organów określonych w §2 rozporządzenia możemy wymienić m.in.: Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości, ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw zagranicznych, ministra właściwego do spraw rolnictwa, ministra właściwego do spraw rolnictwa, Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Szefa Służby Wywiadu Wojskowego. W niniejszej liście nie został umieszczony minister właściwy do spraw wewnętrznych, jednakże należy go do niej dołączyć, gdyż Rządowe Centrum Bezpieczeństwa pełni jednocześnie funkcję centrum zarządzania kryzysowego dla resortu spraw wewnętrznych i administracji.

W przypadku zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych powodujących zagrożenie dla państwa, w zależności od skali zagrożenia Prezes Rady Ministrów, ministrowie, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie w myśl art. 23 ustawy o zarządzaniu kryzysowym mogą wprowadzić adekwatny do zaistniałej sytuacji jeden z czterech stopni alarmowych [12] (Rys. 1). Wprowadzenia jednego ze stopni alarmowych można dokonać tylko i wyłącznie w drodze rozporządzenia.



Ryc. 2. Rodzaje stopni alarmowych

Kolejnym poziomem organizacji systemu zarządzania kryzysowego jest poziom wojewódzki. Organem odpowiedzialnym za sprawne funkcjonowanie zarządzania kryzysowego w województwie jest Wojewoda [12]. Jest on także odpowiedzialny za wykonywanie polityki rządu w województwie [8]. Zadania i kompetencje wojewody w stanach nadzwyczajnych określają odrębne ustawy [11]. Organem opiniodawczo-doradczym wojewody w zakresie zarządzania kryzysowego jest Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego (WZZK). Wśród podstawowych zadań WZZK wymienić możemy: ocenę występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na poziom bezpieczeństwa państwa, prognozowanie tych zagrożeń, opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego czy też przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z wystąpieniem zagrożeń. Na terenie województwa w myśl art. 16 uzk, tworzone jest ponadto Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego [12]. Pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu zarządzania kryzysowego, realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa oraz współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze to główne zadania WZZK.

Na poziomie powiatowym organem kompetentnym w sprawach zarządzania kryzysowego jest starosta, do którego zadań zgodnie z art. 17 ustawy o zarządzaniu kryzysowym należy m.in.: kierowanie zadaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem reagowaniem oraz usuwaniem skutków zaistniałej sytuacji kryzysowej, realizacja zadań z zakresu ochrony IK oraz realizowanie zadań z zakresu planowania cywilnego [12]. Starosta także posiada organ opiniodawczo-doradczy w postaci Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (PZZK). Zakres działania PZZK jest tożsamy z zakresem działania Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Na obszarze powiatu tworzone jest także Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego oceniające potencjalne oraz występujące zagrożenia mogące mieć wpływ na poziom bezpieczeństwa, przygotowujące propozycje działań w przypadku wystąpienia tych zagrożeń oraz opiniujące powiatowe plany reagowania kryzysowego oraz plany ochrony IK.

Najniższym szczeblem administracji publicznej, na której tworzone są organy właściwe do spraw zarządzania kryzysowego jest poziom gminny. Art. 19 uzk, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy określa wójta (burmistrza, prezydenta miasta) [12]. Do głównych jego zadań należy kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem oraz usuwaniem skutków sytuacji kryzysowej na terenie gminy. Decydenci gminni posiadają do swojej dyspozycji organ pomocniczy w postaci Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (GZZK). Zakres działań GZZK jest identyczny jak zakres działań wojewódzkiego i powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. Na poziomie gminy może zostać utworzone Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego - będące elementem fakultatywnym systemu zarządzania kryzysowego. Art. 20 uzk wśród zadań GCKZ wymienia m.in.: pełnienie całodobowego dyżuru oraz pełnienie nadzoru nad systemem ostrzegania ludności.

## Podsumowanie

Ciągłe prace nad zwiększeniem bezpieczeństwa obywateli wobec zwiększającej się liczby zagrożeń, będących efektem działania sił natury czy też spowodowanych przez samego człowieka (w tym działań terrorystycznych) zaowocowały uchwaleniem wielu aktów prawnych z zakresu zarządzania kryzysowego. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, a następnie ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz szereg rozporządzeń w niewątpliwy sposób uregulowały zakres działań administracji publicznej w sferze zarządzania kryzysowego, wskazując organy odpowiedzialne w tej dziedzinie, ich zadania, zasady działania oraz zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego. System zarządzania kryzysowego jest systemem, który należy ciągle aktualizować, stąd wskazana jest dalsza praca zarówno nad ustawodawstwem w tym zakresie, jak i samym przygotowywaniem planów na wypadek sytuacji kryzysowych.

## BIBLIOGRAFIA

1. Augustyn S., *Czteroetapowe podejście (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa) do klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Zasady planowania i kierowania w tym zakresie*, Warszawa 1998.
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz. U. z 2010 r., Nr 83, poz. 542).
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz. U. z 2010 r., Nr 83, poz. 541).
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz. U. z 2002 r., Nr 215, poz. 1818).
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. z 2009 r., Nr 226, poz. 1810).
6. *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1978.
7. Stefanowicz Z., *Anatomia polityki międzynarodowej*, Toruń 1999.
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872).
9. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2006 r., Nr 191, poz. 1410).

10. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r., Nr 62, poz. 558).
11. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r., Nr 31, poz. 206).
12. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590).
13. Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2009 r., Nr 131, poz. 1076).
14. Wieczorek P., *Nauka o Państwie*, Wydawnictwo LIBER, Warszawa 2005.
15. Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, Sprawy Międzynarodowe 1989.

### **Legal aspects of emergency management in Poland**

#### **ABSTRACT**

Each emergency situation became difficult and painful lesson exam for the whole society, for both victims and those who had saved. Thus, since 1997, still measures are being taken to regulate the legal emergency management system in Poland. Law including the: Law on emergency situations, the departments of administration, on crisis management clarify the role of government in this system. Standardize the implementation of emergency response plans at all government levels, indicating the role and place of crisis management center and determine the appropriate cell for emergency management.



**gen. bryg. rez. dr inż. Tomasz Bąk**

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania  
w Rzeszowie

## **Prawne podstawy współpracy międzynarodowej w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu**

### **ABSTRAKT**

W artykule przedstawiono główne zagrożenia współczesnego świata. Podkreślono, że najważniejsze są zagrożenia zamachami terrorystycznymi. W materiale tym scharakteryzowano instytucje międzynarodowe oraz ich działania w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi. Omówiono akty prawne stworzone przez te organizacje. Przedstawiono prawne podstawy współpracy międzynarodowej w tym zakresie. Zaprezentowano również działania, jakie podjęła Polska, aby uczestniczyć aktywnie w międzynarodowych działaniach skierowanych przeciwko terroryzmowi.

### **Wstęp**

Przełom wieku XX i XXI to okres, w którym niewiele zjawisk zachowuje skalę lokalną, a nawet skalę krajową. Pojawiło i upowszechniło się pojęcie „problemów globalnych” i zaczęło odnosić się do różnych dziedzin życia społecznego i politycznego. Pojęcie globalizacji odnosi się również do zjawiska terroryzmu, a zarazem do wysiłków podejmowanych w celu przeciwdziałania i zwalczania. Nie ulega wątpliwości, iż obecnie mamy do czynienia z globalnym zagrożeniem bezpieczeństwa jakim jest ekspansja terroryzmu związanego z fundamentalizmem islamskim, co bez wątpienia wymaga podjęcia stosownych działań również w skali globalnej, nie tylko w wymiarze militarnym, ale również, a może przede wszystkim w wymiarze politycznym, społecznym, gospodarczym i innym.

Eskalacja zjawiska terroryzmu wymusza konieczność pogłębienia współpracy między państwami w przedmiotowym zakresie. Tylko ścisła i rozwijająca się współpraca

może dać właściwe w przeciwdziałaniu tym negatywnym zjawiskom. Ubóstwo, głód, ucisk społeczny i polityczny to hasła, które najczęściej wykorzystywane są przez organizacje rekrutujące przyszłych terrorystów. Właśnie dlatego przeciwdziałanie terroryzmowi zaczyna się od przyczyn, a nie samych przejawów i na tym poziomie zaczyna się współpraca państw.

Przed zamachami terrorystycznymi w Stanach Zjednoczonych oraz w Hiszpanii i Wielkiej Brytanii funkcjonowały pewne instrumenty prawne, ale dopiero wnioski po tych tragicznych wydarzeniach przyspieszyły prace nad określeniem form współpracy wśród państw w zwalczaniu terroryzmu. Dlatego właśnie szereg organizacji podejmuje działania zmierzające do konsolidacji sił i zwalczania wszelkich przejawów terroryzmu. Poniżej przedstawię kilka przykładów aktywnych działań państw i organizacji międzynarodowych takich jak ONZ, NATO, Unia Europejska, Rada Europy, OBWE, Państwa G-8, Stany Zjednoczone, aby w konsekwencji przedstawić działania podejmowane również przez nasze państwo.

## **ONZ**

Organizacja Narodów Zjednoczonych jako najważniejsza organizacja międzynarodowa pełni zasadniczą rolę w mobilizowaniu państw do większego zaangażowania w zapobieganie i zwalczanie terroryzmu międzynarodowego. Kluczowe znaczenie dla zapewnienia skutecznych działań antyterrorystycznych i polepszenia współpracy międzynarodowej ma przyjęcie przez wszystkie państwa kilkunastu rezolucji, konwencji i protokołów ONZ dotyczących zapobiegania i zwalczania terroryzmu międzynarodowego.

W 2001 roku na mocy ogłoszonej rezolucji 1373 powstał Komitet Antyterrorystyczny<sup>1</sup>, którego głównym zadaniem jest monitoring i udzielanie pomocy technicznej w zakresie wprowadzania tej rezolucji. Zaleca ona poszczególnym państwom członkowskim wdrażanie międzynarodowych instrumentów prawnych oraz stosowanie środków służących wzmocnieniu zdolności prawnych i instytucjonalnych w zwalczaniu terroryzmu na poziomie krajowym, regionalnym i płaszczyźnie globalnej. Kolejna rezolucja nr 1535 z 2004 roku Rady Bezpieczeństwa ONZ powołuje Zarząd Wykonawczy Komitetu Antyterrorystycznego<sup>2</sup>, który wspiera działania Komitetu Antyterrorystycznego w zakresie wzmocnienia i koordynacji procesu implementacji rezolucji 1373. W celu zapewnienia pełnej koordynacji i spójności działań w ramach systemu walki z terroryzmem Sekretarz Generalny ONZ powołał Specjalny Wydział ds. Walki z Terroryzmem<sup>3</sup>. Stało się to w 2005 roku.

<sup>1</sup> Komitet Antyterrorystyczny - *The Counter Terrorism Committee (CTC)* - [zob. www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl).

<sup>2</sup> Zarząd Wykonawczy Komitetu Antyterrorystycznego - *The Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED)* - Tamże.  
Wydział ds. Walki z Terroryzmem - *The UN Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF)* - Tamże.

W 2006 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Globalną Strategię Zwalczenia Terroryzmu<sup>4</sup>, ustanawiającą konkretne środki działania, które mają na celu likwidację przyczyn powstawania terroryzmu i ekstremizmu, zapobieganie i zwalczanie terroryzmu, ochronę praw człowieka i zapewnienie rządów prawa podczas walki z terroryzmem. Obecnie na forum ONZ trwa dyskusja nad przyjęciem Kompleksowej Konwencji ws. Zwalczenia Terroryzmu<sup>5</sup>.

Kluczowe rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ odnoszące się do walki z terroryzmem to:

- Rezolucja 1267 (1999 r.) - dotyczy sankcji wobec Al-Kaidy i Talibów. Państwa członkowskie są zobligowane do zamrożenia kont bankowych, zapobiegania przekraczania granicy oraz przekazywania wsparcia materialnego, technicznego i szkoleniowego, broni, itp. dla osób i instytucji mających związki z Al Kaidą, Osamą bin Ladenem i Talibami.
- Rezolucja 1368 (2001 r.) - ONZ jednogłośnie potępiła akty terrorystyczne z 11 września 2001 r., uznając jednocześnie takie czyny za groźbę dla pokoju i bezpieczeństwa na świecie. Wyraziła najgłębsze wyrazy współczucia i złożyła kondolencje ofiarom oraz ich rodzinom, a także rządowi USA. Wezwała wszystkie państwa do wspólnej pracy, by doprowadzić przed oblicze sprawiedliwości winnych tej tragedii. Wezwała także do przyspieszenia wysiłków zmierzających do ratyfikacji przez poszczególne państwa odpowiednich konwencji antyterrorystycznych uchwalonych przez ONZ.
- Rezolucja 1373 (2001 r.) - zobowiązuje państwa członkowskie do pociągania do odpowiedzialności karnej osób lub organizacji finansujących terroryzm, zamrożenia rachunków bankowych osób, co do których istnieją uzasadnione podejrzenia, iż są zaangażowane w działalność terrorystyczną, powstrzymania się od udzielenia pomocy podmiotom lub osobom zaangażowanym w działalność terrorystyczną, dzielenia się informacjami dotyczącymi działalności terrorystycznej z innymi państwami. Rezolucja zyskała szeroki zasięg obejmując 191 państw członkowskich.
- Rezolucja 1540 (2004 r.) oraz 1673 (2006 r.) - dotyczą zapobiegania proliferacji broni masowego rażenia (CBRN - broń chemiczna, biologiczna, radiologiczna i nuklearna). Monitoringiem wypełniania ww. rezolucji zajmuje się tzw. Komitet 1540.
- Międzynarodowa Konwencja w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego - przyjęta 13 kwietnia 2005 roku przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych.

<sup>4</sup> Globalna Strategia Zwalczenia Terroryzmu - *UN Global Strategy to Combat Terrorism* - Tamże.

<sup>5</sup> Kompleksowa Konwencja ws. Zwalczenia Terroryzmu - *The Comprehensive Convention on International Terrorism* (CCIT) - Tamże.

## **NATO**

Terroryzm nie zawsze postrzegany był przez NATO w sposób właściwy. Państwa członkowskie NATO poświęcały tej kwestii niewiele wspólnej uwagi. Mało było debat politycznych na temat natury i źródeł terroryzmu, czy implikacji terroryzmu dla koncepcji, polityki, struktur i zdolności Sojuszu. Dopiero wydarzenia z 11 września 2001 roku oraz szereg ataków terrorystycznych w Anglii, Hiszpanii, Iraku, Turcji oraz w innych miejscach, w jaskrawy sposób wskazały, że walka z terroryzmem musi zachować wysoki priorytet wśród działań Sojuszu.

Reakcja NATO na ataki na Stany Zjednoczone była natychmiastowa i pełna determinacji. W ciągu 24 godzin, jakie upłynęły od ataków, państwa członkowskie - po raz pierwszy w historii NATO - powołały się na Artykuł 5 Traktatu Waszyngtońskiego mówiący o obronie zbiorowej. Niedługo potem, w odpowiedzi na prośbę Stanów Zjednoczonych, ustalono szereg wspólnych przedsięwzięć niezbędnych do natychmiastowej realizacji. Należały do nich między innymi:

- wspólne gromadzenie i użytkowanie danych wywiadowczych dotyczących terroryzmu,
- wzajemne wspieranie się członków NATO i innych zagrożonych w kampanii antyterrorystycznej,
- podniesienie na wyższy poziom bezpieczeństwa i ochrony obiektów infrastruktury krytycznej znajdujących się na terytorium NATO,
- przygotowanie odpowiednich zasobów NATO potrzebnych do wspierania operacji przeciwko terroryzmowi,
- zbiorcze zezwolenie na przelot samolotów wojskowych w związku z operacjami antyterrorystycznymi,
- udostępnienie portów i lotnisk na potrzeby takich operacji,
- rozmieszczenie sił morskich NATO we wschodnim regionie Morza Śródziemnego,
- wysłanie samolotów natowskiego powietrznego systemu ostrzegania i kontroli (AWACS) do USA.

Od tego czasu NATO podjęło szereg kroków i inicjatyw na rzecz walki z terroryzmem. Należy do nich przyjęcie na szczycie Sojuszu w Pradze w 2002 r. Militarnej Koncepcji Obrony przed Terroryzmem<sup>6</sup>. Nowa wojskowa koncepcja Sojuszu w zakresie obrony przeciw terroryzmowi określa cztery kategorie możliwych działań wojskowych podejmowanych przez NATO. Te kategorie to:

- antyterroryzm;
- zarządzanie konsekwencjami ataku;
- przeciwterroryzm;
- współpraca wojskowa.

<sup>6</sup> Militarnej Koncepcji Obrony przed Terroryzmem - *The Military Concept for Defence against Terrorism* - Tamże.

Antyterroryzm - to środki obronne zmierzające do zmniejszenia podatności na zagrożenia oraz takie działania jak zapewnienie ostrzeżenia o zagrożeniu, utrzymanie skuteczności zintegrowanego systemu obrony przeciwlotniczej oraz zapewnienie obrony przeciwrakietowej.

Zarządzanie skutkami ataku - to przywracanie pożądanego stanu po ataku, zapewnienie zdolności do natychmiastowego udzielenia pomocy, zapewnienie centrów koordynowania działań. Przeciwterroryzm oznacza użycie środków ofensywnych, w tym działania zmierzające do unieszkodliwienia sił przeciwnika, zarówno wtedy, gdy operacje dowodzone są przez NATO jak i w przypadku, gdy Sojusz będzie wspierał inne organizacje lub koalicje, w skład których wejść państwa sprzymierzone.

Wreszcie współpraca wojskowa obejmuje między innymi współpracę z Rosją, Ukrainą, Partnerami, państwami Dialogu Śródziemnomorskiego oraz innymi państwami i organizacjami - takimi jak Unia Europejska, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Organizacja Narodów Zjednoczonych.

Militarna Koncepcja Obrony przed Terroryzmem określa wkład sił wojskowych Sojuszu w walkę z terroryzmem oraz umożliwia im przygotowanie się do pełnienia ich ról operacyjnych. Obrona przeciw terroryzmowi obejmuje działania sił zbrojnych podejmowane na podstawie decyzji Rady Północnoatlantyckiej, zmierzające do powstrzymania, obrony, niweczenia i ochrony przed atakami terrorystycznymi lub groźbą takich ataków skierowanych spoza własnego terytorium przeciwko ludności, terytorium, infrastrukturze i siłom, a także działania skierowane przeciwko terrorystom i tym, którzy udzielaliby im schronienia i pomocy. Na specjalną prośbę, siły zbrojne będą również udzielać wsparcia władzom państwowym w radzeniu sobie ze skutkami ataków terrorystycznych, zwłaszcza w przypadkach, gdyby ataki takie obejmowały użycie broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej i/lub nuklearnej (CBRN)<sup>7</sup>. Koncepcja ta zakłada, że siły mogą być rozmieszczane wszędzie i zawsze gdzie tylko jest to potrzebne, na podstawie decyzji Rady Północnoatlantyckiej. Przewiduje również możliwość podejmowania przez NATO działań wojskowych na prośbę lub z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ, w formie wspierania lub uczestniczenia w wysiłkach społeczności międzynarodowej, w tym w ramach operacji reagowania kryzysowego.

Na tym samym szczycie NATO w Pradze przyjęty został również Plan działania partnerstwa przeciw terroryzmowi<sup>8</sup> w ramach Rady partnerstwa euroatlantyckiego, ustanawiający instytucjonalne ramy współpracy z państwami realizującym program Partnerstwa dla Pokoju. Sojusznicy i partnerzy uzgodnili, że będą regularnie prowadzili konsultacje polityczne w zakresie zagrożeń związanych z terroryzmem oraz wymieniali się posiadanymi informacjami. Dzielnie się informacjami objęło nie tylko samo terroryzm, ale także problematykę zbrojeń, w tym prowadzonych badań, w kontekście zwiększenia zdolności do jego zwalczania. Zaplanowano także działania ukierunkowane na

<sup>7</sup>

Patrz Wojskowa Koncepcja NATO Obrony przed Terroryzmem.

<sup>8</sup> R. Niedźwiecki, *Współczesny terroryzm. Jakie strategie zwalczania*, Zeszyty Naukowe A O N nr 4 z 2007 roku.

poprawę stanu przygotowania do zwalczania terroryzmu w zakresie planowania sił, obrony powietrznej i ruchu lotniczego, a także szkolenia kadr i prowadzenia wspólnych ćwiczeń koordynowanych przez dowódców strategicznych. Ponadto w Planie przewidziano działania w zakresie wzmocnienia zdolności cywilnego zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Państwa członkowskie NATO rozpoczęły wzmacnianie swoich zdolności wojskowych, aby stawić czoło terroryzmowi. Rozwijanych jest kilka inicjatyw, takich jak:

- stworzenie przenośnego nuklearnego, biologicznego i chemicznego (NBC) laboratorium analitycznego,
- utworzenie jednostki reagowania w przypadku ataku z użyciem NBC,
- budowa wirtualnego centrum doskonalenia obrony przeciwko broniom NBC,
- tworzenie natowskiego arsenału środków ochrony przeciwko atakom biologicznym i chemicznym,
- powstanie systemu śledzenia rozwoju chorób.
- stworzony został Batalion Obrony CBRN NATO, aby reagować na użycie broni masowego rażenia, zwłaszcza w odniesieniu do rozmieszczonych sił oraz radzić sobie z konsekwencjami tych ataków.

W 2004 r. podjęto decyzję o utworzeniu Jednostki Wywiadu ds. Zagrożenia Terrorystycznego<sup>9</sup>. Powołanie tej jednostki w ramach Kwatery Głównej NATO miało na celu podniesienie poziomu wymiany informacji wywiadowczej pomiędzy sojusznikami, a jej zadaniem jest prowadzenie analiz ewentualnych zagrożeń. Ponadto przyjęto Program Prac na Rzecz Obrony przed Terroryzmem<sup>10</sup> w celu wzmocnienia zdolności Sojuszu w obliczu terroryzmu i jego zwalczania za pomocą zaawansowanych technologii. Program ukierunkowany jest na wspomaganie narodowych programów naukowych i badawczych celem wypracowywania nowych i udoskonalonych technologii przydatnych w zwalczaniu terroryzmu. Sojusz zaczął tworzyć wspólną politykę antyterrorystyczną, która wyraża się odpowiednimi komunikatami ze szczytów i spotkań ministerialnych oraz w decyzjach Rady Północnoatlantyckiej. Potępienie terroryzmu we wszystkich jego postaciach oraz pełna determinacja do walki z nim stały się celem głównym Paktu.

To właśnie współpraca z państwami partnerskimi i innymi organizacjami międzynarodowymi stała się najistotniejszym aspektem podejścia NATO do terroryzmu. Terroryzm jest obecnie stałym punktem porządku obrad zarówno Rady Północnoatlantyckiej, jak i Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego. Regularne konsultacje na temat terroryzmu prowadzone w gronie państw członkowskich i partnerskich NATO, a także z innymi organizacjami takimi jak ONZ czy OBWE stały się codziennością.

W Turcji w Ankarze utworzone zostało Natowskie Centrum Antyterrorystyczne (NATO, Centre of Excellence Defence Against Terrorism - COEDAT), aby wspierać

<sup>9</sup> Jednostka Wywiadu ds. Zagrożenia Terrorystycznego - *The Terrorist Threat Intelligence Unit (TTIU)* - [Zob. www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl)

<sup>10</sup> Program Prac na Rzecz Obrony przed Terroryzmem - *The Defence Against Terrorism Programme of Work (DAT)* - Tamże.

NATO-wską koncepcję i doktrynę zwalczania terroryzmu. Organizuje szereg szkoleń poświęconych obronie przed terroryzmem dla NATO, jak i innych państw. Z pomocą i zaangażowaniem Stanów Zjednoczonych, Niemiec, Bułgarii, Wielkiej Brytanii, Holandii i Rumunii, Centrum prowadzi warsztaty, kursy, seminaria i sympozja.

W wymiarze praktycznym działania NATO w walce z terroryzmem obejmują operacje wojskowe i misje m.in. w Afganistanie (ISAF), Iraku, na Bałkanach i regionie Morza Śródziemnego, przedsięwzięcia związane z kontrolą przestrzeni powietrznej (z wykorzystaniem systemu AWACS).

## **Unia Europejska**

Unia Europejska również, bardzo aktywnie, zaangażowała się w zapobieganie i zwalczanie terroryzmu. Do najistotniejszych aktów prawa, które odnoszą się do zagadnień zwalczania terroryzmu, należy wymienić:

- Decyzję ramową Rady 2001/500/WSiSW z 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa;
- Decyzję ramową Rady 2002/465/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych;
- Decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu;
- Decyzję ramową Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi;
- Decyzję Rady UE 2002/187/WSiSW z 28 lutego 2002 r. ustanawiającą Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością, zmienioną decyzją Rady 2003/659/WSiSW z 18 czerwca 2003 r.;
- Decyzję Rady 2002/996/WSiSW z 28 listopada 2002 r. ustanawiającą mechanizm oceny systemów prawnych i ich stosowania na poziomie krajowym w walce z terroryzmem;
- Decyzję Rady 2005/671/WSiSW z 20 września 2005 r. w sprawie wymiany informacji i współpracy dotyczącej przestępstw terrorystycznych.

Oprócz przepisów posiadających status aktów prawa powstało także wiele instrumentów politycznych oraz dokumentów strategicznych, w których zwalczanie terroryzmu stanowi kluczowy przedmiot regulacji. Są to:

- Plan Działań w zakresie zwalczania terroryzmu, przyjęty przez nadzwyczajną Radę Europejską w Brukseli 21 września 2001 r.;
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego przyjęta przez Radę Europejską 12 grudnia 2003 r. w sprawie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa;
- Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, przyjęty w listopadzie 2004 r.

W 2003 r. Unia Europejska przyjęła Europejską Strategię Bezpieczeństwa<sup>11</sup>, zaliczającą terroryzm - obok proliferacji BMR, konfliktów regionalnych, upadku państw (np. Somalia) i przestępczości zorganizowanej - do największych zagrożeń dla bezpieczeństwa europejskiego. Zamachy terrorystyczne w Madrycie w 2004 r. i w Londynie w 2005 r. spowodowały, że UE wzmocniła swoje zaangażowanie w walce z terroryzmem. W 2004 r. Rada Europejska przyjęła Deklarację nt. Walki z Terroryzmem<sup>12</sup> - sumującą wszystkie dotychczasowe inicjatywy UE związane ze zwalczaniem terroryzmu oraz wskazującą na kierunki przyszłych działań. W 2005 r. Rada Europejska przyjęła Strategię ws. Zwalczania Terroryzmu<sup>13</sup>, która zobowiązała UE do zwalczania terroryzmu - z poszanowaniem praw człowieka - na całym świecie, tak aby jej obywatele mogli żyć w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Kluczowym przesłaniem zawartym w Strategii UE jest stwierdzenie, że główna odpowiedzialność za zwalczanie terroryzmu spoczywa na państwach członkowskich, zaś wkład UE powinien przybierać następujące formy<sup>14</sup>:

- wzmocnianie krajowego potencjału, zapobiegania, ochrony, ścigania i reagowania na terroryzm;
- ułatwianie współpracy europejskiej, poprzez współpracę w dziedzinie bezpiecznej wymiany informacji między państwami członkowskimi a instytucjami.
- budowa zbiorowego potencjału, poprzez optymalne wykorzystanie możliwości organów europejskich, jak Europol, Eurojust, Frontex;
- wspieranie partnerstwa międzynarodowego, tj. współpraca z podmiotami spoza UE - zwłaszcza z ONZ, innymi organizacjami międzynarodowymi i kluczowymi państwami trzecimi w zakresie walki z terroryzmem.

Zgodnie z założeniami Strategii UE walka z terroryzmem polega na zapobieganiu rekrutacji kandydatów na terrorystów, lepszej ochronie potencjalnych celów, ścigania i śledzenia członków istniejących sieci i poprawy zdolności do reagowania na ataki terrorystyczne i zarządzania ich skutkami.

Również w 2005 r. Rada Europejska przyjęła dokument pn. Strategia w Sprawie Zwalczania Radykalizacji Postaw i Rekrutacji do Organizacji Terrorystycznych<sup>15</sup>.

W odpowiedzi na zamachy bombowe w Madrycie (25 marca 2004 r.) w ramach UE powołano Koordynatora ds. Zwalczania Terroryzmu<sup>16</sup>. Jego zadaniem jest wzmocnienie i koordynacja wszystkich instrumentów znajdujących się w dyspozycji UE oraz monitoring implementacji Strategii UE ws. Zwalczania Terroryzmu.

<sup>11</sup> Europejska Strategia Bezpieczeństwa - *The European Security Strategy* - Tamże.

<sup>12</sup> Deklaracja nt. Walki z Terroryzmem - *The Declaration on Combating Terrorism* - Tamże.

<sup>13</sup> Strategia ws. Zwalczania Terroryzmu - *The EU Counter-Terrorism Strategy* - Tamże.

<sup>14</sup> G. Gancarz, *Podstawy współpracy w zakresie zwalczania terroryzmu w prawie Unii Europejskiej*.

<sup>15</sup> Strategia w Sprawie Zwalczania Radykalizacji Postaw i Rekrutacji do Organizacji Terrorystycznych - *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism* - Zob. [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl)

<sup>16</sup> Koordynator ds. Zwalczania Terroryzmu - *The Counter-Terrorism Coordinator (CTC)* - Tamże.



Instytucjami, które w ramach UE zajmują się problematyką terroryzmu są:

- Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych - *The General Affairs and External Relations Council (GAERC)*;
- Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa - *The Political and Security Committee (PSC)*;
- Pozioma Grupa Robocza ds. Terroryzmu - *Working Party on Terrorism - International Aspects (COTER)*;
- Grupa Robocza dot. Stosowania Szczególnych Środków w Zwalczaniu Terroryzmu - *The Common Position 931 Working Party (CP 931 WP) on the application of specific measures to combat terrorism*;
- Komitet Koordynacyjny ds. Współpracy Policji i Sądowej w Sprawach Karnych (Komitet art. 36 Traktatu UE) - *The Article 36 Committee (CATS)*;
- Grupa Robocza ds. Terroryzmu - *The Working Party on Terrorism Group (WPT)*;
- Grupa Robocza ds. Ochrony Cywilnej - *The Working Party on Civil Protection (WPCP)*;
- Strategiczny Komitet ds. Migracji, Granic i Azylu - *The Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum (SCIFA)*.

## **Rada Europy**

Rada Europy jako organizacja regionalna ustanawia akty prawne i stymuluje poszczególne państwa członkowskie do podejmowania niezbędnych kroków do przeciwdziałania terroryzmowi. Rada Europy wspiera działania państw na rzecz implementacji Globalnej Strategii ONZ ws. Zwalczania Terroryzmu oraz stosownych rezolucji. Poza tym Rada Europy we współpracy z ONZ i OBWE, a także z organizacjami regionalnymi na innych kontynentach organizuje warsztaty szkoleniowe i konferencje oraz wydaje publikacje poświęcone walce z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną i cyberterroryzmem.

W ramach Rady Europy kwestiami walki z terroryzmem zajmuje się Komitet Ekspertów ds. Terroryzmu<sup>17</sup>. Do zadań komitetu należy koordynacja wewnątrz Rady Europy działań w obszarze przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu, ocena działań państw w tym obszarze, wymiana informacji i doświadczeń w zakresie pomocy dla ofiar terroryzmu.

Instytucją Rady Europy odpowiedzialną za zwalczanie finansowania terroryzmu i przestępczości finansowej jest Komitet Ekspertów ds. Oceny Środków Zapobiegania Praniu Brudnych Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Komitet Ekspertów ds. Terroryzmu - *The Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER)* - Tamże.

<sup>18</sup> Komitet Ekspertów ds. Oceny Środków Zapobiegania Praniu Brudnych Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu - *The Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL)* - Tamże.

W maju 2005 r. w Warszawie odbył się III Szczyt Rady Europy, podczas którego podpisano m.in. Konwencję Rady Europy o Zapobieganiu Terroryzmowi<sup>19</sup> oraz Konwencję Rady Europy o Praniu, Ujawnianiu, Zajmowaniu i Konfiskacie Dochodów Pochodzących z Przeprowadzenia oraz o Finansowaniu Terroryzmu<sup>20</sup>. Przywódcy 46 państw przyjęli również Deklarację Warszawską i Plan Działania Rady Europy, w których znalazły się także zapisy odnoszące się do walki z terroryzmem.

## **OBWE**

OBWE podjęła również działania zmierzające do rozwijania współpracy partnerskiej w dziedzinie zwalczania terroryzmu<sup>21</sup>.

Głównym zadaniem Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w tym zakresie jest koordynacja działań podejmowanych na skalę międzynarodową. Walka z terroryzmem nie może zostać wygrana przez żadne pojedyncze państwo ani organizację - i w tym kierunku zmierzają wysiłki OBWE. Organizacja ta współpracuje nie tylko z partnerami na szczeblu narodowym, państwami w Europie i poza nią. Podczas spotkania Rady Ministerialnej w Bukareszcie w 2001 r. powstał Bukareszteński Plan Działań dla Zwalczania Terroryzmu, który zawierał zobowiązanie państw członkowskich OBWE do „wzmocnienia i rozwijania dwustronnej i wielostronnej współpracy w ramach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, współpracy z Organizacją Narodów Zjednoczonych oraz z innymi międzynarodowymi i regionalnymi organizacjami w celu zwalczania terroryzmu we wszystkich jego formach i przejawach”.

Podczas trwania bukareszteńskiego spotkania Rady Ministerialnej została również zorganizowana międzynarodowa konferencja na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa i stabilności w Azji centralnej. Stworzony został dokument pod tytułem Program Akcji z Biszkeku, który identyfikował specyficzne środki zwalczania i zapobiegania terroryzmowi z uwzględnieniem szczególnych wyzwań stojących przed państwami Centralnej Azji.

Potwierdzono też zamiar wspólnego zwalczania zjawisk, które umożliwiają rozwój organizacji terrorystycznych, tj. handlu bronią, narkotykami oraz ludźmi, przestępczości zorganizowanej, prania brudnych pieniędzy oraz trwających konfliktów regionalnych i innych źródeł niestabilności.

Powołano Osobistego Przedstawiciela ds. związanych z Zapobieganiem i zwalczaniem terroryzmu oraz nową jednostkę - Action against Terrorism Unit (ATU)<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Konwencja Rady Europy o Zapobieganiu Terroryzmowi - *The Convention on the Prevention of Terrorism* - Tamże.

<sup>20</sup> Konwencja Rady Europy o Praniu, Ujawnianiu, Zajmowaniu i Konfiskacie Dochodów Pochodzących z Przeprowadzenia oraz o Finansowaniu Terroryzmu - *The Convention on laundering, search, seizure and confiscation of the proceeds from crime and on the financing of terrorism* - Tamże.

<sup>21</sup> *The Annual Report on OSCE Activities provides an overview of the activities of the OSCE field operations and institutions, including the Secretariat*; <http://www.osce.org/publications/annual-report/files/partnerships.pdf>.

<sup>22</sup> Jednostka do Działań przeciwko Terroryzmowi (tłum. własne).

Kolejne spotkanie Rady Ministerialnej w Porto podsumowało te wysiłki poprzez przyjęcie Karty Zwalczenia i Zapobiegania Terroryzmowi. Po raz pierwszy na spotkaniu takie zaproszone zostały nie tylko organizacje i inicjatywy regionalne działające w obszarze OBWE, ale także partnerzy spoza tego obszaru.

## USA

Zdecydowane działania w zwalczaniu terroryzmu podjęły Stany Zjednoczone. Głównym powodem były zamachy z 11 września 2001 r. Bezpośrednio po nich USA ogłosiły „wojnę z terroryzmem” (*war on terror*) i Narodową Strategię Zwalczenia Terroryzmu, stwierdzając, iż USA znalazły się w stanie wojny. W wymiarze praktycznym wojna z terroryzmem została sprowadzona do działań w sferze militarnej, dyplomatycznej, wywiadowczej oraz finansowej, między innymi sankcji wobec osób i instytucji podejrzewanych o działalność terrorystyczną.

Stanom Zjednoczonym przypadła szczególna rola w globalizacji walki z terroryzmem międzynarodowym, m.in. z uwagi na pozostający w ich dyspozycji potencjał wojskowo-polityczny oraz siły zbrojne, wykorzystywane m.in. w Iraku i Afganistanie.

USA ściśle współpracują z instytucjami i organizacjami międzynarodowymi na rzecz przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu, w tym z krajami NATO i UE.

Od marca 2005 r. również Polska współpracuje z USA w ramach Wspólnej Polsko-Amerykańskiej Grupy Roboczej do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych. W ramach Grupy utworzono podgrupy ds. migracji, finansów, współpracy służb specjalnych, wojskowej, służb ochrony oraz szkoleń.

## Państwa G-8

Do działań przeciwko światowemu terroryzmowi dołączyły się również państwa tworzące grupę G-8 (grupa złożona z najbardziej uprzemysłowionych państwa świata - Francji, Japonii, Kanady, Niemiec, USA, Wielkiej Brytanii i Włoch oraz Rosji). Zdecydowały one o utworzeniu Grupy Działań ds. Zwalczenia Terroryzmu<sup>23</sup>. Zadaniem tej grupy jest udzielanie pomocy technicznej, prawnej i szkoleniowej państwom trzecim w walce z terroryzmem.

## Polska

Polska jako członek większości wymienionych powyżej organizacji również aktywnie przystąpiła do działań związanych ze zwalczaniem terroryzmu. Polska jak do tej pory nie była obiektem ataków terrorystycznych. Jednak jak wynika z dokonywanych ocen, trudno jest całkowicie wykluczyć taką ewentualność, a to głównie z tego powodu,

<sup>23</sup> Grupa Działań ds. Zwalczenia Terroryzmu - *The Counter-Terrorism Action Group* (CTAG) - zob. [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl).

że jesteśmy ściśle związani sojuszem politycznym, militarnym i gospodarczym z głównymi przeciwnikami terrorystów, a więc Stanami Zjednoczonymi i państwami Europy, a ponadto bierzemy czynny udział w walkach w Afganistanie, który jest głównym siedliskiem terroryzmu.

Polska jest uczestnikiem 13 konwencji i protokołów ONZ dotyczących walki z terroryzmem. Nasz kraj wspiera działania organizacji międzynarodowych i koalicji antyterrorystycznych na rzecz przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. We wrześniu 2006 r. poparliśmy przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Globalnej Strategii Zwalczania Terroryzmu. Uważamy, iż wszystkie państwa członkowskie powinny jak najszybciej zająć się implementacją założeń Strategii, jak też przyjąć i stosować się do postanowień wszystkich konwencji i protokołów ONZ dotyczących zwalczania terroryzmu.

Jak już wspominałem Polska aktywnie uczestniczyła w dyskusji i przyjęciu na szczycie Rady Europy w Warszawie w 2005 r. Konwencji o Praniu, Ujawnianiu, Zajmowaniu i Konfiskacie Dochodów Pochodzących z Przystępstwa oraz o Finansowaniu Terroryzmu oraz Konwencji o Zapobieganiu Terroryzmowi.

Polska uczestniczy w realizacji przyjętych na forum Unii Europejskiej w 2004 r. zapisów Deklaracji, Planu Działania ws. Zwalczania Terroryzmu<sup>24</sup> oraz Strategii Zwalczania Terroryzmu przyjętej w 2005 r. Wprowadziliśmy Europejski Nakaz Aresztowania. W podejmowanych na forum UE inicjatywach na rzecz zwalczania terroryzmu podkreślaliśmy w szczególności potrzebę solidarnego działania, usprawnienie rozwiązań instytucjonalnych, skuteczną walkę z finansowaniem terroryzmu oraz współdziałanie na rzecz wypracowywania rozwiązań globalnych. Aktywnie angażujemy się w prace unijnych grup roboczych ds. zapobiegania i zwalczania terroryzmu.

Biorąc aktywny udział w międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej polscy żołnierze od 2007 r. uczestniczą w misji ISAF w Afganistanie.

## **Zakończenie**

Aby skutecznie przeciwdziałać globalnemu terroryzmowi należy zintensyfikować działania prowadzące do osiągnięcia pełnej ratyfikacji międzynarodowych instrumentów prawnych i przez to spójnego prawa międzynarodowego. Do niedawna zaledwie trzy z spośród 192 Państw Członkowskich przyjęły wszystkie międzynarodowe akty prawne, a jedynie 120 przyjęło dwanaście lub więcej.

Ratyfikacja to jednak nie wszystko. Największą uwagę należy skierować na wsparcie działaniom prowadzącym do wzmocnienia krajowych systemów karnych tak, aby prawodawstwo zwalczające terroryzm było w pełni zgodne z prawami człowieka. Współpraca międzynarodowa jest kwestią zasadniczą i tylko ona może doprowadzić do sukcesu w walce z terroryzmem.

<sup>24</sup> Plan Działania ws. Zwalczania Terroryzmu - *The Action Plan for Combating Terrorism* - Tamże.

## BIBLIOGRAFIA

1. G. Gancarz, *Podstawy współpracy w zakresie zwalczania terroryzmu w prawie Unii Europejskiej*.
2. R. Niedźwiecki, *Współczesny terroryzm. Jakie strategie zwalczania*, Zeszyty naukowe A O N nr 4 z 2007 roku.
3. [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl).
4. *The Annual Report on OSCE Activities provides an overview of the activities of the OSCE field operations and institutions, including the Secretariat*; [http://www.osce.org/publications/annual\\_report/files/partnerships.pdf](http://www.osce.org/publications/annual_report/files/partnerships.pdf).
5. Dokumenty źródłowe:
  - Militarna Koncepcja Obrony przed Terroryzmem, [www.nato.int](http://www.nato.int)
  - Europejska Strategia Bezpieczeństwa,
  - Deklaracja nt. Walki z Terroryzmem,
  - Strategia UE ws. Zwalczania Terroryzmu,
  - Strategia w Sprawie Zwalczania Radykalizacji Postaw i Rekrutacji do Organizacji Terrorystycznych,
  - Konwencja Rady Europy o Zapobieganiu Terroryzmowi,
  - Konwencja Rady Europy o Praniu, Ujawnianiu, Zajmowaniu i Konfiskacie Dochodów Pochodzących z Przystępstwa oraz o Finansowaniu Terroryzmu.

### **Legal basis of international cooperation in prevention and fight against terrorism**

#### **ABSTRACT**

The article presents the main threats of the present world, the most important of which are the terroristic attacks. The above material characterizes International Organization, as their activities in the frame of terrorism combating. Legal acts created by above mention organizations and Legal basis of the international cooperation in the frame of terrorism combating were presented. The article presents also activities taken up by Poland in order to take part in the international action against terrorism.

**Sylwia Beata Pawlak**

studentka studiów uzupełniających

Górnośląska Wyższa Szkoła

Handlowa im. W. Korfańtego w Katowicach

## **Prawne podstawy współpracy międzynarodowej w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej**

### **ABSTRAKT**

Terroryzm międzynarodowy jest zjawiskiem globalnym, dlatego wymaga wielopoziomowych i kompleksowych działań antyterrorystycznych. Żadne państwo nie jest w stanie samodzielnie poradzić sobie z tym problemem zagrażającym bezpieczeństwu międzynarodowemu. Konieczna jest współpraca międzynarodowa. Współpraca, aby zwalczać terroryzm. Ale walka nie jest tożsama z wojną. Nie należy o tym zapominać. Zwycięska walka z terroryzmem jest więc często równoznacznie kojarzona z fizyczną likwidacją terrorystów, czyli wraz ze źródłami problemu, co wcale nie jest takie łatwe. Należy być ostrożnym, aby podejmowane działania były współmierne do popełnionych czynów, aby z ofiary nie stać się oprawcą. Terrorysty jawnie wykorzystują w sposób bezpardonowy prawa człowieka, naruszając prawa innych osób. Nie powinno to stanowić podstawy do podobnego zachowania w stosunku do nich, ponieważ spowodowałyby to działania antyterrorystyczne do poziomu samych ekstremistów. Terroryzm jako zjawisko o zasięgu światowym, wymaga skutecznego zwalczania, opartego na aktywnej współpracy państw w różnych dziedzinach życia międzynarodowego, w których występuje największe zagrożenie terroryzmem. Podstawą tej współpracy jest prawo międzynarodowe. Rezultat wysiłków społeczeństwa międzynarodowego stanowią umowy, traktaty czy konwencje, traktujące o obronie przed terroryzmem. Duży problem stanowi brak definicji zjawiska terroryzmu. Ogromny wpływ na stworzenie podstaw prawnych współpracy międzynarodowej mają ONZ, Rada Europy oraz UE. Na forach ich współpracy powstał szereg konwencji o charakterze międzynarodowym czy regionalnym. Wydaje się, więc że dużo większe szanse powodzenia miałyby organizacja regionalna. Bo łączyłaby kraje o wspólnej historii, tradycji, kulturze i religii. W myśl koncepcji - suma bezpieczeństw regionalnych daje pokój i bezpieczeństwo globalne.

## 1. Wstęp

Terroryzm międzynarodowy jest zjawiskiem globalnym, z uwagi na szeroką gamę aktywności ugrupowań, wymaga wielopoziomowych i kompleksowych działań antyterrorystycznych. Żadne państwo nie jest w stanie samodzielnie poradzić sobie z tym problemem, zagrażającym bezpieczeństwu międzynarodowemu. „Najskuteczniejszą formą walki z terroryzmem, żyjącym współcześnie w swoistym stanie symbiozy ze zjawiskiem przestępczości zorganizowanej, stanowi obecnie stała współpraca państw realizowana na forum międzynarodowym zarówno globalnym, jak i regionalnym. Skuteczność tej kooperacji jest w dużej mierze uzależniona od stworzenia dla niej ram instytucjonalnych<sup>1</sup>”. Walka z terroryzmem nieuchronnie wiąże się z jego likwidacją, a więc z sankcjami, przemocą, co jest przeciwwagą dla głoszonych swobód demokratycznych. „Paradoks ten niesie ze sobą dwa niebezpieczeństwa. Niezdecydowanie i słabość reakcji na działania ekstremistów grożą upadkiem autorytetu demokratycznej władzy. Represje, ograniczenia praw obywatelskich, rozszerzenie prerogatyw w policji i sił bezpieczeństwa, grożą autodemontażem systemu demokratycznego<sup>2</sup>”. Odbieranie obywatelom kolejnych swobód, o które kiedyś walczyli i które dał im ustroj demokratyczny, a nawet samo tylko ograniczanie co niektórych, może wzbudzić realne niezadowolenie wśród społeczeństwa, co w konsekwencji może się przerodzić w walkę z ustrojem demokracji. Zwalczenie terroryzmu jest powiązane w sposób pośredni i bezpośredni z postawą, prezentowaną przez społeczeństwo. „Zrozumienie zagrożeń pojawiających się wraz ze zjawiskiem i właściwe pojmowanie tego, czym naprawdę ono jest, daje szansę na skuteczne przeciwstawianie mu się. Koniecznym jest rozsądne podchodzenie do terroryzmu, terrorystów i przede wszystkim do walki z terroryzmem oraz potrzebna jest aktywizacja społeczeństwa, szczególnie otwartego, a tym samym bardziej wystawionego na atak<sup>3</sup>”. Walka nie jest tożsama z wojną, mimo, że jest jej bliska, nie powinna być w ten sposób odbierana. Oba zjawiska wiążą się z destrukcją, konfrontacją z przeciwnikiem. Wojna w klasycznym wydaniu była równoznaczna z walką zbrojną, natomiast walka z terroryzmem nie jest. Sama próba zapobiegania terroryzmowi, stanowi już element walki z nim.

Walka z terroryzmem przypomina walkę z cieniem. Metafora ta wydaje się być trafnym określeniem ludzi, którzy mimo starań wciąż pozostają nieuchwytni, jakby byli niewidzialni. Tajemnica nieuchwytności i bezkarności ekstremistów tkwi prawdopodobnie w fackie drobiazgowej i precyzyjnej organizacji działań zamachowców oraz w słabej współpracy międzynarodowej, mimo podejmowanych starań i podpisywanych konwencji. Zamachowcy uderzają w najmniej przewidywanych miejscach i porach,

<sup>1</sup> Szlachter, Damian. *Walka y terroryzmem w UE*. Nowy impuls. Toruń, 2000. s. 10.

<sup>2</sup> Bolechów, Bartosz. *Terroryzm w świecie podwubiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje*. Toruń. Wydawnictwo Adam Marszałek, 2002. s. 292.  
Białek, Tomasz. *Terroryzm - manipulacja strachem*. Warszawa. Wydawnictwo Studio Emka, 2005. s. 222.

a pozycje ich ataków są tak zakamuflowane, że trudno jest przepuścić kontratak w ich stronę. „Terroryści są nieuchwytni i uderzają z pozycji, którą niezwykle trudno zaatakować. Organizację terrorystyczną można porównać do organizmu pasożytniczego, który egzystuje w organizmie gospodarza. Im bardziej zagrożone przez organizację czuje się państwo, tym większe prawdopodobieństwo, że - w imię obrony swoich podstawowych interesów, takich jak przetrwanie i ochrona obywateli - naruszy prawo międzynarodowe. Jest to jedno z największych niebezpieczeństw, jakie stwarza terroryzm”<sup>4</sup>. Problem zwalczania zjawiska terroryzmu tkwi w bezsprzecznym fakcie, iż nie można go zaatakować i zniszczyć jak fizycznego przeciwnika. Zatem walkę powinno się toczyć z grupami terrorystycznymi, a nie z samym tylko zjawiskiem terroryzmu. Tylko likwidacja grup terrorystycznych może przynieść oczekiwany, pozytywny efekt. Pozwoli zmniejszyć ilość aktywnie działających ekstremistów na całym globie, a tym, którzy nie zostaną złapani, dać powód do myślenia, drugą szansę, aby mogli zastanowić się nad dotychczasowo obraną drogą. Być może zrozumieją wtedy, iż stosowane przez nich środki są nieadekwatne do celu, jaki planowo miały przynieść, a i ofiary, jakie trzeba ponieść, wielokrotnie przewyższają wartość wymarzonego zwycięstwa. W efekcie tego, gloria zwycięstwa nie powinna jawić się już tak efektywnie i satysfakcjonująco, ponieważ jest przyślona krwią niewinnych ofiar.

Zwycięska walka z terroryzmem jest więc często równoznacznie kojarzona z fizyczną likwidacją terrorystów, czyli wraz ze źródłami problemu, co wcale nie jest takie łatwe. „Podejście społeczeństwa do fizycznej likwidacji terrorystów bardziej opiera się na emocjach, woli oddalenia od siebie zagrożeń, zwiększenia swojego bezpieczeństwa niż na pewnych normach moralnych”<sup>5</sup>. Wydaje się to naturalnym zachowaniem, wynikającym z pragnienia zapewnienia sobie i swoim bliskim bezpieczeństwa. Jednak należy być ostrożnym, aby podejmowane działania były współmierne do popełnionych czynów, aby z ofiary nie stać się oprawcą. Idealnym zobrazowaniem tego będą tutaj słowa, wypowiedziane przez papieża Jana Pawła II: „Terroryzm bazuje na pogardzie dla ludzkiego życia. Właśnie dlatego nie tylko prowadzi do zbrodni, których nie można tolerować, lecz on sam - używając terroru jako strategii politycznej i ekonomicznej - stanowi prawdziwą zbrodnię przeciw ludzkości. Istnieje zatem prawo do obrony przed terroryzmem. Jest to prawo, które, jak wszystkie inne, powinno odpowiadać zasadom moralnym i prawnym zarówno w wyborze celów, jak i środków. Wskazywanie winnych musi być oparte na niepodważalnych dowodach, ponieważ odpowiedzialność prawna jest zawsze osobista, nie wolno jej zatem rozszerzać na narody, grupy etniczne czy religie, do których należą terroryści”<sup>6</sup>. Terroryści jawnie wykorzystują w sposób bezpardonowy prawa człowieka, naruszając prawa innych osób. Nie powinno to stanowić podstawy do podobnego zachowania w stosunku do nich, ponieważ sprowadziłoby to działania anty-

<sup>4</sup> Liedel, Krzysztof; Piasecka, Paulina. *Jak przetrwać w dobie zagrożeń terrorystycznych. Elementy edukacji antyterrorystycznej*. Warszawa, Wydaw. Trio Collegium Civitas, 2008. s. 11.

<sup>5</sup> Białek, Tomasz. *op. cit.*, s. 178.

<sup>6</sup> Jan Paweł II. *Świat nie jest zamętem*. Warszawa, 2003. *passim*.



terrorystyczne do poziomu działań samych ekstremistów. Tyle, że byłyby to działania posiadające akceptację społeczną i na szczeblu państwowym. Jednak moralnie nie byłoby w tym różnicy. Aby tego uniknąć, wyraźnie oddzielić działania terrorystyczne od działań zapewniających bezpieczeństwo międzynarodowe, podjęto próby ujęcia owej współpracy w ramy prawne.

Terroryzm jako zjawisko o zasięgu światowym, wymaga skutecznego zwalczania, opartego na aktywnej współpracy państw w różnych dziedzinach życia międzynarodowego, w których występuje największe zagrożenie terroryzmem. Podstawą tej współpracy jest prawo międzynarodowe. Rezultat wysiłków społeczeństwa międzynarodowego stanowią umowy, traktaty czy konwencje, traktujące o obronie przed terroryzmem. Albowiem terroryzm jest zjawiskiem globalnym, zatem żadne, nawet najsilniejsze państwa, jak np. Stany Zjednoczone czy Rosja, nie są w stanie same sobie z nim poradzić. Duży problem w tworzeniu podstaw prawnych stanowi brak oficjalnej, prawnomiędzynarodowej definicji zjawiska terroryzmu. Mimo funkcjonowania setek definicji, żadna nie została uznana za właściwą, w pełni odzwierciedlającą znaczenie i charakter zjawiska. Fakt ten ma ogromne znaczenie, gdyż nie sposób stworzyć właściwe podstawy prawne, wobec czegoś, co nie zostało w pełni zdefiniowane i dookreślone.

## **2. Prawne podstawy współpracy międzynarodowej wypracowane przez ONZ**

Organizacja Narodów Zjednoczonych zajęła się szerzej problemem terroryzmu międzynarodowego na początku lat 70-tych. Motorem napędzającym do działania okazały się wzmożone uprowadzenia samolotów pasażerskich przez ugrupowania palestyńskie oraz zamach, który miał miejsce podczas Igrzysk Olimpijskich w Monachium. Wśród aktów prawnych powstałych pod auspicjum ONZ należy wyróżnić:

- Konwencja Tokijska w sprawie przestępstw i niektórych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych; podpisana 14 IX 1963 r. w Tokio po nasilających się zamachach na lotnictwo cywilne;
- Konwencja Haska o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, sporządzona 16 XII 1970 r. w Hadze; konwencja ta stanowi rozwinięcie Konwencji Tokijskiej; jest pewnego rodzaju przełomem, ponieważ określiła jako przestępstwo bezprawne przejęcie statku powietrznego oraz precyzyjnie opisała przesłanki przestępstwa;
- Konwencja Montrealska o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, sporządzona 23 IX 1971 r. w Montrealu; zawiera szeroki katalog czynów, noszących znamiona przestępstwa, dokonanych na pokładzie statku powietrznego;
- Konwencja Nowojorska o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom, sporządzona 14 IX 1973 r. w Nowym Jorku; postanowienie

to mam na uwadze dbanie o utrzymanie dobrych relacji międzynarodowych, które stanowią podstawę współpracy międzynarodowej;

- Konwencja Nowojorska przeciwko braniu zakładników, sporządzona 17 IX 1979 r.; uznaje branie zakładników za przestępstwo, za które należy wszcząć postępowanie karne;
- Konwencja Wiedeńska o ochronie fizycznej materiałów nuklearnych, sporządzona 3 marca 1980 r.; nakłada na państwa obowiązki, mające na celu zapewnienie bezpiecznego transportu oraz przechowywania wszelkich materiałów nuklearnych; uznająca prawo państw do wykorzystywania energii jądrowej w celach pokojowych;
- Protokół Dodatkowy do Konwencji Montrealskiej z 1971 r. w sprawie zwalczania bezprawnych aktów przemocy w portach lotniczych służących międzynarodowemu lotnictwu cywilnemu, sporządzony w Montrealu 24 II 1988 r.; stanowi uzupełnienie Konwencji Montrealskiej z 23 IX 1971 r.; sporządzony w celu lepszego zapewnienia bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym;
- Konwencja Rzymska w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej, sporządzona w Rzymie 10 III 1988 r.; impulsem do powstania konwencji było pojawienie się oraz późniejsza eskalacja ataków piractwa morskiego, coraz częstsze przejmowanie statków morskich przez ugrupowania terrorystyczne;
- Protokół Rzymski o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym, sporządzony 10 III 1988 r.; jest to rozszerzenie w/w Konwencji Rzymskiej, wywołane groźbą niebezpieczeństwa, jakie powoduje piractwo morskie;
- Konwencja Montrealska o oznaczaniu plastikowych materiałów wybuchowych w celu ich wykrywania, sporządzona 1 III 1991 r.; zawiera załącznik techniczny, w postaci wykazu materiałów wybuchowych, substancji podlegających znakowaniu oraz ich oznaczenia;
- Konwencja o zwalczaniu terrorystycznych zamachów bombowych, przyjęta 15 XII 1997 r.; konwencja ta definiuje przestępstwa objęte jej zakresem, a jej zapisy mają zagwarantować ujęcie i osądzenie sprawców;
- Międzynarodowa Konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu, przyjęta 9 XII 1999 r.; nasilająca się ilość zamachów terrorystycznych spowodowała powołanie nowego instrumentu prawnego, mającego na celu zmniejszenie potencjału ekonomicznego, łatwości finansowego wsparcia działań terrorystycznych; konwencja ta uznaje samo finansowanie tego typu działań, bez konieczności bezpośredniego w nich udziału, jako przestępstwo o charakterze terrorystycznym;
- Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ z 2001 r. (1373) - jeden z najważniejszych dokumentów; opisuje ramy praktycznej współpracy państw w dziedzinie zwalczania terroryzmu międzynarodowego;
- Międzynarodowa Konwencja o zwalczaniu terroryzmu nuklearnego, podpisana 13 IV 2005 r. w Nowym Jorku; poszerza i precyzuje katalog czynów uznawanych za przestępcze oraz wyjaśnia pojęcia dotyczące materiałów jądrowych;

- Globalna Strategia Zwalczenia Terroryzmu, przyjęta 8 IX 2006 r.; przyjmuje wspólne uzgodnienia w sprawie zwalczania aktywności terrorystycznej. Jest to deklaracja o ogromnym znaczeniu, ponieważ stanowi uwieńczenie wysiłków światowych przywódców dla osiągnięcia wspólnego stanowiska co do zwalczania terroryzmu. Wskazuje środki oraz metody działań, zalecane do eliminacji przyczyn rozprzestrzeniania się terroryzmu u jego źródła oraz do zwalczania już istniejących form terroryzmu. Mówiąc w skrócie, deklaracja traktuje o:
  - „poprawie spójności i skuteczności dostarczania pomocy technicznej w zwalczaniu terroryzmu, tak aby wszystkie państwa mogły efektywnie odgrywać w niej swoją rolę;
  - dobrowolnym organizowaniu systemów pomocy dla potrzeb ofiar terroryzmu i ich rodzin;
  - przeciwdziałaniu zagrożeniu bioterroryzmem poprzez stworzenie jednolitej bazy danych dotyczącej przypadków użycia środków biologicznych;
  - skoncentrowaniu się na ulepszaniu systemów opieki zdrowotnej państw;
  - zrozumieniu konieczności współpracy najważniejszych instytucji, by móc zapewnić, że postęp w dziedzinie biotechnologii nie będzie wykorzystywany na użytek terrorystów lub dla jakichkolwiek innych kryminalnych działań, a jedynie dla dobra publicznego”.

### 3. Prawne podstawy współpracy wytworzone przez Radę Europy

Dorobek prawny Rady Europy jest powiązany w pewnym stopniu z konwencjami sporządzonymi na forum ONZ. Albowiem odwołuje się do międzynarodowych regulacji, jako swoistego punktu odniesienia. Ponadto, unormowania prawne powstają na bazie współpracy między państwami członkowskimi. Obejmują swym zakresem zwalczanie terroryzmu. Normy „regulujące kwestie ekstradycji sprawców przestępstw, wzajemnego udzielania sobie pomocy prawnej czy też przekazywania sobie osób skazanych obejmują - w różnym zakresie - także akty terrorystyczne”<sup>7</sup>. Wśród najważniejszych źródeł prawa międzynarodowego państw członkowskich Rady Europy należy wyróżnić:

- Europejską Konwencję o ekstradycji, podpisaną 13 X 1957 r.
- Europejską Konwencję o wzajemnej pomocy w sprawach karnych z 20 IV 1959 r.
- Europejska Konwencja o zwalczaniu terroryzmu, sporządzona 27 I 1977 r. w Strasburgu; m.in. formułuje katalog czynów, noszących znamiona terroryzmu;
- Protokół zmieniający z 2003 r. do Konwencji Europejskiej z 1977 r.; poszerza zakres zmienianej konwencji; stanowi element systemu zwalczania przestępczości, ponieważ ma formę wielostronnej umowy ekstradycyjnej; daje podstawę do ekstradycji wykonawców zamachów terrorystycznych;

<sup>7</sup> Hołyst, Brunon. *Terroryzm*. T. 1-2. Warszawa. Wydaw. Lexis Nexis, 2009, s. 884.

<sup>8</sup> Aleksandrowicz, Tomasz. *Terroryzm międzynarodowy*. Warszawa. Wydaw. Akademickie i Profesjonalne, 2008, s. 69.

- Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, otwarta do podpisu w Warszawie 16 V 2005 r.; konwencja o ogromnym znaczeniu, ponieważ rozpoczęła nowy kierunek, jakim było położenie nacisku na sprawę prewencji i współpracy międzynarodowej, w oparciu o podstawy prawne sporządzone przez ONZ i wcześniejsze konwencje RE; jest nowatorską próbą „wykorzystania koncepcji praw człowieka jako środka zapobiegania i zwalczania terroryzmu. Dotychczas bowiem główny nacisk był kładziony w tym zakresie na zapewnienie sprawcom ataków terrorystycznych ochrony zgodnej ze standardami praw człowieka, np. w postaci gwarancji procesowych czy zakazu stosowania tortur”<sup>9</sup>;
- Konwencja RE o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz finansowaniu terroryzmu; sporządzona w Warszawie 16 V 2005 r.; ratyfikowana w tym samym roku; jej podstawy stanowią Międzynarodowa Konwencja o zwalczaniu i finansowaniu terroryzmu oraz Konwencja o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa z 8 XI 1990 r.; jest rezultatem połączenia istniejącego dorobku prawnego w całość, w celu opracowania lepszego modelu zwalczania aktów terroryzmu.

#### **4. Podstawy prawne współpracy wewnątrz struktur Unii Europejskiej**

Początków współpracy dotyczącej zwalczania terroryzmu w UE upatruje się w powołaniu w 1978 r. w Rzymie tzw. grupy TREVI (Terrorism, Radicalism, Extremism and Violence). Organizacja ta zajmuje się sprawami terroryzmu, koordynacją działań, aby skutecznie zapobiegać i zwalczać terroryzm. TREVI działało do momentu wejścia w życie Traktatu z Maastricht - do 1 XI 1993 r.

Do najważniejszych regulacji prawnych w ramach UE należą:

- Decyzja Rady WE z 3 XII 1988 r.; oddaje w jurysdykcję Europol-u przestępstwa popełnione podczas działań terrorystycznych, np. przeciwko życiu, mieniu, wolności osobistej;
- Wspólne Działanie Rady 96/610/WSiSW - 15 X 1996 r.; inicjatywa miała na celu ułatwienie współpracy antyterrorystycznej wewnątrz struktury UE;
- Wspólne Działanie Rady 98/428/WSiSW w sprawie utworzenia Europejskiej Sieci Sądowej - 29 VI 1998 r.; nadało zadania w obrębie przestępstw o charakterze terrorystycznym;
- Rozporządzenie Rady WE nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych stosowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu - utworzono listę osób i podmiotów, związanych z działalnością terrorystyczną, zezwalając tym samym na zablokowanie ich środków finansowych;

<sup>9</sup> Aleksandrowicz, Tomasz. *op. cit.*, s. 70.

- 27 XII 2001r w Brukseli, Rada Unii Europejskiej uznała terroryzm za rzeczywiste wyzwanie dla świata i Europy, a walkę z terroryzmem jako priorytetowy cel UE. Ogłoszono deklarację zdecydowanej walki z terroryzmem w każdej jego formie na całym świecie oraz kontynuację wysiłków w celu umacniania koalicji międzynarodowej wspólnoty do walki z terroryzmem w każdym kształcie i formie. Chodzi tutaj o zwiększenie współpracy między służbami operacyjnymi odpowiedzialnymi za zwalczanie terroryzmu: Europol-em, Eurojust-em, służbami wywiadowczymi, siłami policyjnymi i organami sądowymi.
- Decyzja Ramowa Rady UE o zwalczaniu terroryzmu, z 13 VI 2002 r. Kolejny, priorytetowy akt prawny UE, który zawiera ogólne zasady zwalczania terroryzmu na obszarze UE, zaliczono terroryzm do najpoważniejszych naruszeń prawa, co potwierdziła, przyjęta na nieformalnym posiedzeniu Rady UE, 14 X 1995 r. tzw. deklaracja La Gomera, która stwierdza, iż problem terroryzmu jest nie tylko zagrożeniem dla bezpieczeństwa społeczeństwa, ale stanowi również zagrożenie dla ustroju demokracji, dla swobodnego wykonywania praw człowieka oraz dla rozwoju gospodarczego i społecznego. „Wskazuje się, iż wszystkie lub niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej są stronami wielu konwencji dotyczących terroryzmu. Jednak Konwencja Rady Europy z 27 I 1977 r. o zwalczaniu terroryzmu nie zalicza przestępstw terrorystycznych do przestępstw politycznych ani przestępstw związanych z przestępstwami politycznymi, ani też przestępstw wpływających z powodów politycznych. Ponadto - jak wiadomo - Narody Zjednoczone przyjęły Konwencję o zwalczaniu ataków terrorystycznych z użyciem bomb z 15 XII 1997 r. oraz Konwencję o zwalczaniu finansowania terroryzmu z 9 XII 1999 r. Na forum ONZ trwają prace nad projektem konwencji przeciwko terroryzmowi o zasięgu globalnym. Z kolei na poziomie Unii Europejskiej 3 XII 1998 r. Rada UE przyjęła Plan działań Rady i Komisji w sprawie sposobu jak najskuteczniejszego wdrożenia postanowień Traktatu Amsterdamskiego w dziedzinie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”<sup>10</sup>. Równocześnie przyjęto tzw. Europejski Nakaz Aresztowania, co miało zdecydowanie uprościć procedury ekstradycyjne.
- Protokół do Europejskiej Konwencji, podpisany 15 V 2003 r. w Strasburgu, dotyczący zwalczania terroryzmu, dążeń do wzmocnienia walki z nim, z jednoczesnym przestrzeganiem praw człowieka.
- Europejska Konwencja o zapobieganiu terroryzmowi, sporządzona w Warszawie 10 V 2005 r. Dotyczy przeciwstawiania się publicznemu nawoływaniu do popełnienia przestępstw o charakterze terrorystycznym, rekrutacji oraz szkoleń na rzecz terroryzmu na poziomie krajowym oraz współpracy międzynarodowej, z poszanowaniem zasad prawa i wartości demokratycznych, praw człowieka i podstawowych wolności, międzynarodowego prawa humanitarnego. Kraje UE zobowiązały się do udzielania sobie wzajemnie pomocy i wsparcia, poprzez wymianę informacji i wspólne szkolenia.

<sup>10</sup> Hołyst, Brunon. *op. cit.*, s. 893.

## **5. Regionalne regulacje prawne**

- Regionalna Konwencja o zwalczaniu terroryzmu, podpisana 4 IX 1984 r. w Katmandu, przez państwa Stowarzyszenia Współpracy Regionalnej Azji Południowo-Wschodniej (SAARC).
- Pakt przeciwko terrorystom, podpisany w 1998 r. w Kairze przez 22 kraje arabskie. Państwa sygnatariusze, zobowiązały się do nieudzielania azylu, jakiegokolwiek pomocy grupom atakującym inne narody arabskie. Była to inicjatywa krajów borykających się z fundamentalizmem islamskim. Na uwagę zasługuje fakt, iż na wniosek Libanu nie objęto umową terrorystycznych akcji narodowowyzwoleńczych, skierowanych przeciw Izraelowi i jego okupacji ziem arabskich.
- Traktat o współpracy pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty Niepodległych Państw w sprawie zwalczania terroryzmu, podpisany 4 VI 1999 r. w Mińsku. Traktat zawiera definicję terroryzmu oraz sposoby jego zwalczania.
- Konwencja Organizacji Jedności Afrykańskiej w sprawie zapobiegania i zwalczania terroryzmu, utworzona 14 VII 1999 r. w Algierze, zawiera definicję aktu terroryzmu.

Jak widać na gruncie regionalnym powstało także wiele umów między państwami, przede wszystkim jednak są to umowy dwustronne, mówiące o ekstradycji przestępców. Bardzo trudna wydaje się współpraca wszystkich państw. Tym bardziej trudne byłoby stworzenie międzynarodowej jednostki antyterrorystycznej, skupiającej w porozumieniu jakże różne od siebie, chociażby kulturowo państwa globu. Doskonałym tego potwierdzeniem była odrzucona w 1985 r. propozycja prezydenta Stanów Zjednoczonych Ronalda Reagana, dotycząca utworzenia międzynarodowej antyterrorystycznej „grupy uderzeniowej”, składającej się z międzynarodowego oddziału komandosów. Propozycja obejmowała również więzienie dla terrorystów i międzynarodowy trybunał antyterrorystyczny. Wydaje się, więc że dużo większe szanse powodzenia miałyby organizacja regionalna, skupiająca członków o podobnym systemie wartości, systemach politycznych, których łączy wspólna historia, tradycja, kultura i religia. Zapewnienie bezpieczeństwa wewnątrz każdej cywilizacji, mogłoby stać się podstawą bezpieczeństwa międzynarodowego i zahamować ekspansję tego niebezpiecznego zjawiska, w myśl koncepcji - suma bezpieczeństwa regionalnych daje pokój i bezpieczeństwo globalne.

## **6. Podsumowanie**

Ilość istniejących i ciągle tworzonych konwencji międzynarodowych, obrazuje jak istotnym i palącym problemem dla społeczności międzynarodowej jest zjawisko terroryzmu. Społeczeństwo zdaje sobie sprawę z niebezpieczeństwa, jakie niesie za sobą brak norm prawnych, sankcjonujących działania ekstremistów. Ponadto, przyglądając się powyższym konwencjom, nie sposób nie zauważyć jak szeroki i rozległy jest zasięg

dziedzin będących w obrębie zainteresowań zamachowców. Analogicznie, jak żadna definicja terroryzmu nie obejmuje całości charakteru tego zjawiska, tak samo niemożliwe jest zawarcie wszystkich jego aspektów w jednej tylko konwencji. Niemniej jednak, całość powstających kolejno konwencji tworzy prawnomiędzynarodowy system zwalczania i zapobiegania terroryzmowi. Powstające w różnych regionach rezolucje wzajemnie przenikają się i uzupełniają, co stanowi dobrą podstawę do globalnej współpracy. Nie da się jednak nie zauważyć, iż intensyfikacja regulacji prawnych, ich modyfikacja i uzupełnianie, wiąże się ściśle ze wzmożoną działalnością ugrupowań terrorystycznych. Znaczny wzrost wysiłków międzypaństwowych nastąpił po zamachach na World Trade Center i Pentagon.

Kraje całego globu zrozumiały już, iż nie mogą się uchylać od walki z rozprzestrzeniającym się zjawiskiem terroryzmu, bo jest to już problem całego świata. Każde państwo musi podjąć działania zmierzające do likwidacji zagrożeń, przede wszystkim w ramach współpracy, a podejmowane działania powinny być ściśle adekwatne do stworzonych zagrożeń.

## BIBLIOGRAFIA

1. Aleksandrowicz, Tomasz. *Terroryzm międzynarodowy*. Warszawa. Wydaw. Akademickie i Profesjonalne, 2008.
2. Białek, Tomasz. *Terroryzm - manipulacja strachem*. Warszawa. Wydawnictwo Studio Emka, 2005.
3. Bolechów, Bartosz. *Terroryzm w świecie podwubiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje*. Toruń. Wydawnictwo Adam Marszałek, 2002.
4. Durys, Paweł; Jasiński, Folop. *Walka z terroryzmem międzynarodowym. Wybór dokumentów*. Wyd. 2. Bielsko-Biała, 2005.
5. Hejduk, Agnieszka. *Współpraca i działania państw Europy Środkowo-Wschodniej dla bezpieczeństwa międzynarodowego, w kontekście istniejącego zagrożenia terrorystycznego*. Warszawa. Collegium Civitas, 2007.
6. Hołyst, Brunon. *Terroryzm*. T.1-2. Warszawa. Wydaw. Lexis Nexis, 2009.
7. Jałoszyński Kuba. *Współczesny wymiar antyterroryzmu*. Warszawa. Wydaw. TRIO, 2008.
8. Jan Paweł II. *Świat nie jest zamętem*. Warszawa, 2003.
9. Liedel, Krzysztof; Piasecka, Paulina. *Jak przetrwać w dobie zagrożeń terrorystycznych. Elementy edukacji antyterrorystycznej*. Warszawa, Wydaw. Trio Collegium Civitas, 2008.

10. Olszewski, Ryszard. *Bezpieczeństwo współczesnego świata*. Toruń, Wydaw. Adam Marszałek, 2006.
11. Szlachter, Damian. *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej*. Nowy impuls. Toruń, 2006.

**Legal basic of international cooperation prevention and combat in range  
the terrorism and organized criminality**

**ABSTRACT**

International terrorism is a global fact, that's why needs complex and multilevel operation against it. None of the countries can fight that international problem alone. There is necessary an international cooperation. Cooperation to fight the terrorism. But it doesn't mean the war. We can't forget about that. Glory over the terrorism is often understood as a physical elimination of the terrorists together with sources of problem, but it is not easy. We have to be careful with our operations to not become assassin. Terrorists are violating human rights without any worries. It shouldn't be the reason to similar behavior, because this would be lead the international forces to the same level as terrorists. Terrorism as a global problem needs effective fight with using of active cooperation countries in different branches of public life. In the effect we make a deals or conventions which talking about defend from terrorism. Great influence for making law rules of cooperation have ONZ, Europe council and UE. They gave beginning of plenty international or local convention. Looks like, much bigger chance of success would have local organization. Because would connect countries with the same history, tradition, culture and religion. Totality of local safeness will give global safeness.



**dr Iwona Sobczyk**

Wyższa Szkoła COSINUS  
w Łodzi

## **Ochrona i bezpieczeństwo obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej w zadaniach i kompetencjach Służby Celnej**

W świetle obowiązujących regulacji prawnych Służba Celna jest jednolitą umundurowaną formacją, stojącą na straży ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej. Stanowi o tym podstawowy akt normatywny statuujący jej istnienie, czyli ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej<sup>1</sup>. Takie ujęcie celu powołania tej formacji przesądza o tym, że obok tradycyjnych jej funkcji, jakimi jest funkcja fiskalna, kontrolna czy ochronna, Służba Celna realizuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa międzynarodowego obrotu towarowego<sup>2</sup>. Bezpieczny obrót to taki, który jest wolny od zagrożeń nie tylko ekonomicznych, ale i od zagrożeń terrorystycznych, działań zorganizowanych grup przestępczych oraz innych wymierzonych w takie dobra, jak życie i zdrowie ludzi. Ewolucja Służby Celnej, od administracji stricte fiskalnej do administracji jednocześnie strzegącej bezpieczeństwa, jest logicznym następstwem zmian warunków gospodarczych oraz pojawienia się nowych tendencji w międzynarodowym obrocie towarowym. Jest również odpowiedzią na oczekiwania społeczne, związane z ochroną wartości pozaekonomicznych.

Określenie Służby Celnej, jako formacji zapewniającej ochronę i bezpieczeństwo obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej, w tym zgodność z prawem przywozu towarów na ten obszar oraz wywozu towarów z tego obszaru, a także wykonującej inne obowiązki ustawowe związane z zapewnieniem praworządności, przy jednoczesnym wyposażeniu jej w kompetencje władcze, w tym środki przymusu bezpośredniego,

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 168, poz. 1323, z późn. zm.

<sup>2</sup> Szerzej zob. W. Czyżowicz, *Swoboda międzynarodowego obrotu towarowego i jej ograniczenia*, [w:] *Otwarcie granic rynku a perspektywa BYĆ IMIEĆ człowieka i narodu*, Lublin 2006, s. 45.

stanowi uzasadnienie dla klasyfikowania jej jako jednej z administracji porządku i bezpieczeństwa publicznego<sup>3</sup>.

W literaturze akcentuje się zmianę paradygmatu celnictwa XXI wieku, które musi reagować nie tylko na „zmiany wzorców produkcji i konsumpcji, wzrost wolumenu, metody i techniki handlu międzynarodowego”, ale i na zagrożenia związane z zorganizowaną przestępczością transgraniczną i terroryzmem<sup>4</sup>. Identyfikacja tych zjawisk miała miejsce wcześniej, jednak ich dynamika i skala, uległy znacznemu nasileniu w ostatnich latach. O ich eskalacji świadczą chociażby kolejne zamachy terrorystyczne, poczynając od Nowego Jorku (WTC), poprzez Bali, Moskwę, a następnie zamachy w Madrycie, w Biesłanie, czy w Londynie.

Wskutek tych wydarzeń świadomość społeczna zagrożeń rosła, a wraz z nią presja podjęcia przedsięwzięć zapewniających bezpieczeństwo, zwłaszcza w Europie, gdzie ryzyko wystąpienia zagrożeń wydaje się być większe z uwagi na istnienie unii celnej, wspólnego rynku wewnętrznego i akcesji w struktury Unii Europejskiej państw Europy wschodniej<sup>5</sup>. Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego obrotu towarowego w sensie ekonomicznym, jak i w aspekcie zamachów terrorystycznych, dały asumpt dla działań organów UE oraz państw członkowskich w obszarze polityki celnej, prawodawstwa celnego i organizacji służb celnych.

Eskalacja zagrożeń wywołująca spadek poczucia bezpieczeństwa wymusiły inne rozłożenie akcentów polityki celnej. Fiskalne, ekonomiczne, handlowe, narodowe, czy inne tradycyjne jej czynniki ustąpiły miejsca bezpieczeństwu rozumianemu szeroko, bo odnoszonemu nie tylko do interesu ekonomicznego państwa, instytucji państwa, ale i do zdrowia i życia obywateli. Safety and security, jak podkreśla T. Michalak, stają się dominantą polityki celnej na wszystkich poziomach, tj. narodowym, europejskim i światowym, co nie pozostaje bez wpływu na misję i organizację służb celnych poszczególnych państw<sup>6</sup>.

Wskazane powyżej okoliczności i czynniki, w szczególności swoisty „deficyt poczucia bezpieczeństwa” w polskim społeczeństwie, jak i całej społeczności wspólnotowej, zdecydował o modernizacji polskiej Służby Celnej. Podstawowe, systemowe zmiany wprowadzone w ostatnich latach w sferze zadań i kompetencji tej formacji, ukierunkowane były w szczególności na:

<sup>3</sup> Zob. A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 174.

<sup>4</sup> G. Mosiej, *System celny. Teoria i praktyka*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego”, nr 7-6, 2009, s. 215.

<sup>5</sup> H. M. Wolfgang, B. Makowicz, *Wpływ zmian w kontroli bezpieczeństwa oraz zmodernizowanego Kodeksu Celnego na rozwój prawa celnego - deklaracja poprzedzająca*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego”, 2008, nr 2, s. 44.

<sup>6</sup> T. Michalak, *Zwalczanie współczesnych zagrożeń w międzynarodowej wymianie towarowej. Wybrane Metody*, [w:] *Otwarcie granic rynku a perspektywa BYĆ I MIEĆ człowieka i narodu*, Lublin 2006, s. 60.

1. modernizację w obszarach:
  - sprawnej obsługi ruchu towarowego na zewnętrznej granicy UE i bezpieczeństwa obywateli, z jednoczesnym zachowaniem wykonywania zadań z zakresu dozoru i kontroli celnej;
  - zwalczania przestępstw skarbowych (celnych, dewizowych, podatkowych, w zakresie gier i zakładów wzajemnych oraz przestępstw związanych z obrotem towarowym z zagranicą, wyrobami objętymi ograniczeniami);
  - zapewnienia ułatwień dla przedsiębiorców legalnie wykonujących działalność w zakresie obrotu towarowego oraz podlegających opodatkowaniu podatkiem akcyzowym;
2. dostosowanie regulacji zawartych w prawie krajowym do:
  - zmian, które wystąpiły w prawie wspólnotowym (Wspólnotowy Kodeks Celny oraz przepisy wykonawcze do tego aktu);
  - konieczności wykonania zobowiązań dotyczących współpracy międzynarodowej wynikających z III filara Unii Europejskiej (Konwencja Neapolitańska II, Konwencja Schengen)<sup>7</sup>.

W efekcie ujęcia tak zakreślonych priorytetów w ramy prawa, Służba Celna stała się odpowiedzialna za realizację polityki celnej w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów oraz wykonanie innych zadań wynikających z przepisów odrębnych. Wśród wielu zadań tej formacji wymienić można w szczególności: wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego, wymiar i pobór należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów, podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów, podatku akcyzowego, podatku od gier oraz dopłat<sup>8</sup>, opłaty paliwowej. Do zadań Służby Celnej należy także rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw oraz wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium RP oraz wyprowadzania z niej terytorium towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe, w szczególności takich jak odpady, substancje i preparaty chemiczne, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe, broń, amunicja, materiały wybuchowe oraz towary i technologie o znaczeniu strategicznym. Rozbudowaną kategorię stanowią też zadania dotyczące rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania przestępstw i wykroczeń przeciwko podstawowym wartościom społecznym:

1. zdrowiu, określonych w art. 55, 57, 61 i 66 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>9</sup>,
2. dobrom kultury, określonych w art. 109 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie

<sup>7</sup>

Uzasadnienie do projektu ustawy o Służbie Celnej, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

<sup>8</sup>

Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540).

<sup>9</sup>

Dz. U. Nr 179, poz. 1485, z późn. zm.

- zabytków i opiece nad zabytkami<sup>10</sup> i w art. 53 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach<sup>11</sup>,
3. prawom własności intelektualnej, określonych w art. 116-118 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>12</sup> i w art. 305 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. - Prawo własności przemysłowej<sup>13</sup>,
  4. przyrodzie, określonych w art. 127 pkt 2 lit. e w zakresie określonym w art. 51 ust. 1 pkt 6 i art. 52 ust. 1 pkt 10, oraz określonych w art. 128 i 131 pkt 10 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>14</sup>,
  5. środowisku, określonych w art. 183 § 2, 4, 5 i 6, w przypadku czynów, o których mowa w art. 183 § 2, 4 i 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny<sup>15</sup>, oraz przeciwko wymiarowi sprawiedliwości określonemu w art. 244 § 2 Kodeksu karnego,
  6. ograniczeniom obrotu towarami i technologiami o znaczeniu strategicznym, określonym w art. 33 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa<sup>16</sup> oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez Służbę Celną.

Zadaniem Służby Celnej jest wykonywanie kontroli, m.in. przestrzegania prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów w obrocie między obszarem celnym WE, a państwami trzecimi, w szczególności przepisów dotyczących towarów objętych ograniczeniami i zakazami.

Ustawa w art. 2 formułuje otwarty katalog zadań Służby Celnej, z których część tradycyjnie była realizowana przez tę formację, a część jest wynikiem przejścia przez nią nowych zadań, w tym w sferze ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego WE. Protection and security odnoszone do międzynarodowego obrotu towarowego mają dawać gwarancję, że towary będące przedmiotem tego obrotu nie zagrażą podstawowym wartościom społeczeństwa europejskiego, takim jak zdrowie, np. przez napływ niebezpiecznej żywności (zakażonej tzw. ptasią grypą, czy chorobą wściekłych krów), jak dobra kultury, np. przez nielegalny ich wywóz bądź grabież, jak własność intelektualna, np. przez naruszenie praw autorskich ewentualnie znaków towarowych, czy takich jak przyroda i środowisko, poprzez nielegalny przywóz lub wywóz gatunków fauny i flory zagrożonych wyginieciem (CITES). Zadania mieszczące się w tej sferze to eliminacja zagrożeń związanych z przywozem lub wywozem towarów objętych

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 673, z późn. zm.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, z późn. zm.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117, z późn. zm.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 i Nr 157, poz. 1241.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 229, poz. 2315 oraz z 2009 r. Nr 18, poz. 97.

zakazami lub ograniczeniami, co dotyczy w szczególności broni, amunicji, materiałów wybuchowych, towarów nuklearnych lub podwójnego przeznaczenia, produktów genetycznie zmodyfikowanych czy biomateriałów, szczególnie groźnych dla życia ludzi, zwłaszcza w kontekście zagrożenia bioterroryzmem<sup>17</sup>.

Realizacja wymienionych zadań wpisana jest w długoletnią perspektywę Służby Celnej. Misją tej formacji, zgodnie ze „Strategią działania Służby Celnej na lata 2010-2015”<sup>18</sup>, obok zabezpieczenia interesów finansowych Polski i Unii Europejskiej, wspierania i ułatwiania legalnej działalności gospodarczej, jest właśnie zabezpieczanie i ochrona społeczeństwa oraz środowiska przed zagrożeniami. Wśród celów strategicznych wyznaczonych Strategią, odzwierciedlających podstawowe oczekiwania wobec Służby, znalazły się:

1. zapewnienie bezpieczeństwa publicznego oraz ochrona rynku krajowego i unijnego, w tym poprzez aktywne wykorzystanie środków pozataryfowych;
2. zwalczanie przestępstw i wykroczeń oraz ograniczanie nieprawidłowości w obszarach: cła, akcyzy i gier hazardowych;
3. usprawnienie działań kontrolnych, w szczególności wykonywanych na przejściach granicznych.

Realizacja ostatniego z wymienionych celów, zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, powinna prowadzić do jednolitości, sprawności, szybkości i efektywności kontroli granicznych, z wykorzystaniem analizy ryzyka<sup>19</sup> i nowoczesnych technik. Pozostaje to szczególnie istotne w kontekście odpowiedzialności polskiej Służby Celnej za ochronę zewnętrznej granicy UE<sup>20</sup>.

Oparcie kontroli na analizie ryzyka, w świetle ustawy, zyskało rangę ogólnej zasady kontroli. Art. 3 ust. 2 powołanej ustawy wskazuje m.in. kontrole przestrzegania prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów w obrocie między obszarem celnym WE a państwami trzecimi, w szczególności przepisów dotyczących towarów objętych ograniczeniami i zakazami, jako te, które przeprowadza się na podstawie analizy ryzyka, mając na celu rozpoznawanie i oszacowanie wielkości tego ryzyka oraz ustalenie środków niezbędnych do jego ograniczenia.

<sup>17</sup> W. Czyżowicz, *Praktyczne porady z zakresu wspólnotowego prawa celnego dla przedsiębiorców i celników*, [w:] M. Lux, *Prawo celne UE*, Szczecin 2005, s. 13.

<sup>18</sup> Załącznik do Zarządzenia nr 18 Ministra Finansów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie strategii działania Służby Celnej. Służba Celna działa w oparciu o plany strategiczne od 1999 roku. Pierwsze strategię nawiązywały do wymagań formułowanych w *Customs Blueprints* - wytycznych Komisji Europejskiej dla administracji celnych państw kandydujących do UE. Kolejne strategię były formułowane i realizowane ze szczególnym uwzględnieniem ważnych wyzwań zewnętrznych, takich jak uzyskanie, a następnie umocnienie pozycji RP w UE, zmiany zasad działania aparatu finansowego państwa oraz rosnące oczekiwania podmiotów gospodarczych. [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

<sup>19</sup> Ryzyko, w myśl art. 3 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej oznacza prawdopodobieństwo wystąpienia naruszenia przepisów prawa.

<sup>20</sup> Szerzej zob. P. Witkowski, *Wspólna polityka celna a ochrona zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*, [w:] *Otwarcie granic rynku a perspektywa BYĆ IMIEĆ człowieka i narodu*, Lublin 2006, s. 87-88.

Przyjęcie takiej zasady wykonywania kontroli nie eliminuje kontroli mających charakter losowy, to znaczy wykonywanych niezależnie od wyników przeprowadzonej analizy ryzyka oraz kontroli, których obowiązek przeprowadzania wynika z przepisów prawa.

Ideę, która doprowadziła do zmiany koncepcji bezpieczeństwa i oparcia kontroli na analizie ryzyka, sprowadzić można do zachowania równowagi między zwiększeniem bezpieczeństwa łańcucha dostaw, a zachowaniem istniejących i wprowadzaniem dalszych ułatwień i uproszczeń celnych. Urzeczywistnienie tego ideału jest możliwe nie przez zwiększanie częstotliwości i różnorodności kontroli, ale poprzez przeprowadzanie kontroli bardziej efektywnych. Korzystając z systemu zarządzania ryzykiem<sup>21</sup>, z wyprzedzeniem można sklasyfikować daną przesyłkę jako bezpieczną bądź niebezpieczną oraz konsekwentnie przeprowadzać celowe kontrole w przypadku tych drugich<sup>22</sup>.

Oparcie kontroli na analizie ryzyka<sup>23</sup>, związane ze „zmianą kontroli bezpieczeństwa”, wprowadzone zostało nowelizacją Wspólnotowego Kodeksu Celnego (WKC), dokonaną rozporządzeniem nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 kwietnia 2005 r.<sup>24</sup>, zwaną „poprawką bezpieczeństwa”. Jak argumentowała Komisja Europejska „wprowadzane mechanizmy, zmierzające do ustanowienia szybszej i bardziej skoncentrowanej kontroli, będą z korzyścią zarówno dla organów celnych, jak i dla przedsiębiorców. Głównym ich założeniem jest koncentracja kontroli dotyczących bezpieczeństwa w miejscu wkraczania towarów na obszar celny Wspólnoty, podczas gdy kontrole dotyczące spraw fiskalnych będą wykonywane w urzędach wewnętrznych”<sup>25</sup>. Harmonizacja kontroli bezpieczeństwa, której służy powołane rozporządzenie, jest odpowiedzią na nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa.

Nowelizacja WKC dokonana rozporządzeniem nr 648/2005, uzupełniona rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1875/2006<sup>26</sup> zmieniającym Rozporządzenie Wykonawcze

<sup>21</sup> Zarządzanie ryzykiem oznacza systematyczną identyfikację ryzyka oraz wdrażanie wszystkich środków niezbędnych do ograniczenia narażenia na takie ryzyko. Obejmuje ono działania, takie jak zbieranie danych i informacji, analiza i ocena ryzyka, zalecanie i podejmowanie działań, a także regularne monitorowanie i przegląd procesu oraz jego wyników w oparciu o międzynarodowe, wspólnotowe i krajowe źródła i strategie (art. 4 pkt 20 WKC).

<sup>22</sup> Zob. H. M. Wolfgang, B. Makowicz, *Wpływ...*, s. 45.

<sup>23</sup> Zgodnie z art. 4 pkt 7 WKC „ryzyko” oznacza prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia mającego związek z prowadzaniem, wyprowadzaniem, tranzytem, przemieszczaniem lub końcowym przeznaczeniem towarów przemieszczanych między obszarem celnym Wspólnoty a krajami lub terytoriami znajdującymi się poza tym obszarem oraz z obecnością towarów nieposiadających statusu wspólnotowego, które powodowałyby jeden z następujących skutków: a) uniemożliwiłoby prawidłowe stosowanie środków wspólnotowych lub krajowych; b) przynosiłoby szkodę interesom finansowym Wspólnoty i jej państw członkowskich; c) stanowiłoby zagrożenie dla bezpieczeństwa i ochrony Wspólnoty i jej mieszkańców, dla zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, dla środowiska lub dla konsumentów.

<sup>24</sup> Rozporządzenie nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 kwietnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. UE L 117 z 4.5.2005 r., s. 13).

<sup>25</sup> [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

<sup>26</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1875/2006 z dnia 18 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie

do WKC, mając na względzie wzmocnienie bezpieczeństwa obrotu towarowego realizowanego pomiędzy krajami UE, a krajami trzecimi, wprowadziły obowiązek składania przez podmioty dokonujące takiego obrotu przywozowych deklaracji skróconych (poprzedzających). Są one przesyłane przed wprowadzeniem towarów na wspólnotowy obszar celny do granicznych urzędów celnych, tzw. urzędów celnych wprowadzenia. W oparciu o dane zawarte w deklaracjach przeprowadzana jest analiza ryzyka pod kątem ochrony i bezpieczeństwa towarów wprowadzanych na obszar celny Wspólnoty<sup>27</sup>. Ich składanie odbywa się drogą elektroniczną, a ich obsługę zapewnia System Kontroli Importu (ICS). System ten umożliwia elektroniczną wymianę komunikatów pomiędzy przedsiębiorcą a urzędem celnym, jak również między samymi urzędami celnymi na poziomie wspólnotowym o wynikach analizy ryzyka.

„Poprawka bezpieczeństwa” wprowadziła jeszcze jedną instytucję urzeczywistniającą zmianę koncepcji bezpieczeństwa obszaru WE, a mianowicie upoważnionego przedsiębiorcę (AEO). Koncepcja ta była jednym z filarów Unijnego Programu Bezpieczeństwa Celnego (PBC) - Strategii opracowanej przez Komisję Europejską w 2003 r. Jej celem było wypracowanie rozwiązań mających uprościć stosowanie prawodawstwa celnego, promowanie intensywniejszego korzystania z nowoczesnych procedur i technologii przemieszczania towarów w obrocie międzynarodowym oraz lepszego zabezpieczenia zewnętrznych granic Unii, poprzez skuteczniejszą ochronę państw członkowskich przed ryzykiem ataków terrorystycznych oraz innych zagrożeń zdrowia i bezpieczeństwa mieszkańców<sup>28</sup>. Zadania służb celnych państw członkowskich stanowią część składową tej Strategii. Normatywny charakter nadaje im natomiast Zmodernizowany WKC, który w art. 2, stanowiącym o zadaniach organów celnych, akcentuje zapewnienie bezpieczeństwa i ochronę Wspólnoty i jej mieszkańców oraz ochronę środowiska, w stosownych przypadkach w ścisłej współpracy z innymi organami obok zadań dotyczących utrzymania należytej równowagi pomiędzy kontrolami celnymi, a ułatwianiem legalnej wymiany handlowej i innych zadań tradycyjnie przypisanych tym organom.

Państwa członkowskie uprawnione są do nadawania statusu upoważnionego przedsiębiorcy, podmiotom gospodarczym, które czynią zadość wymogom wspólnych kryteriów systemu kontroli i odpowiedzialności<sup>29</sup>. Świadectwo AEO uzyskane na poziomie

(EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. UE L 360 z 19.12.2006 r., s. 64).

<sup>27</sup> Szerzej zob. H.M. Wolfgang, B. Makowicz, *Wpływ...*, s. 45. Por., *W 2011 r. - obowiązek wstępnej deklaracji celnej towarów (I)*, Polska Gazeta Transportowa, 31.03. 2011 r.

<sup>28</sup> D. Desiderio i M. Giffoni, *Zmiany w statusie AEO w Zmodernizowanym Wspólnotowym Kodeksie Celnym*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego”, 2009, nr 8, s. 3.

<sup>29</sup> Np. stosują tzw. deklarację bezpieczeństwa, będącą częścią umowy zawartej z partnerem handlowym lub będącą odrębnym dokumentem podpisywanym przez kontrahenta i wydawanym dla AEO, w celu realizacji i udowodnienia spełnienia wymagań do uzyskania statusu AEO, o których mowa w art. 14k ust. 1e Rozporządzenia Wykonawczego. Zgodnie z dokumentem opracowanym przez Komisję Europejską i państwa członkowskie nr TAXUD/2006/1450 z dnia 29 czerwca 2007 r. pt. „Upoważnieni Przedsiębiorcy - Wytyczne” upoważnieni przedsiębiorcy są także uzależnieni od standardów bezpieczeństwa stosowanych przez partnerów handlowych w celu zapewnienia

narodowym, jest uznawane na całym wspólnotowym obszarze celnym, w zakresie zgodnym z wnioskiem złożonym przez zainteresowanego w formie pisemnej lub elektronicznej do kompetentnego organu celnego. Dostępne są trzy świadectwa, które mogą być dobrowolnie wybrane przez wnioskodawcę, zgodnie z jego indywidualnym zapotrzebowaniem, tj. AEO - C (uproszczenia celne), AEO - S (bezpieczeństwo i ochrona), AEO - F (uproszczenia celne/bezpieczeństwo i ochrona). Główne korzyści wynikające z posiadania certyfikatu AEO są następujące:

1. mniejszy zakres fizycznej i dokumentowej kontroli towarów przemieszczanych przez granicę;
2. priorytetowa obsługa wysyłki towarów pochodzących lub obsługiwanych przez upoważnionego przedsiębiorcę;
3. możliwość wyboru miejsca wykonania kontroli na terenie całej UE;
4. dogodniejszy dostęp do ułatwień celnych;
5. zmniejszony zakres danych niezbędnych do zgłoszenia celnego;
6. wcześniejsze poinformowanie przedsiębiorców o tym, że ich wysyłka została wybrana do kontroli<sup>30</sup>.

Puentą powyższych rozważań może być konstatacja, iż paradygmat współczesnej Służby Celnej, oparty jest na regule „tyle ułatwień i uproszczeń ile możliwe, tyle kontroli i ograniczeń ile konieczne”<sup>31</sup>. Urzeczywistnienie tej reguły przez Służbę Celną determinuje korzystanie w równym stopniu z nowoczesnych metod zarządzania ryzykiem, jak i systemów informatycznych. Wśród licznych wymienić można w szczególności takie jak: System Zintegrowanego Zarządzania Ryzykiem (ZISAR), System Kontroli Eksportu (ECS), System Kontroli Importu (ICS), System Kontroli Tranzytu (NCTS) oraz systemy rejestracji i identyfikacji przedsiębiorców, takie jak: Wspólna Baza Danych AEO czy wspólnotowy system podmiotów gospodarczych uczestniczących w międzynarodowym obrocie towarowym - EORI<sup>32</sup>. Wymienione systemy pozwalają na stosowanie wielu uproszczeń i ułatwień przez podmioty uczestniczące w międzynarodowym obrocie towarowym, a jednocześnie na zapewnienie bezpieczeństwa łańcucha dostaw. Wdrożenie tych systemów wpisuje się w inicjatywę „e -Customs” i wypracowany przez Komisję Europejską w jej ramach Wieloletni Plan Strategiczny dla Elektro-

bezpieczeństwa towarów znajdujących się pod ich pieczęcią i w tym celu powinni zachęcać drugą stronę umowy do oceny i poprawy bezpieczeństwa ich łańcucha dostaw oraz do uwzględnienia takich sformułowań w ustaleniach umownych, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

<sup>30</sup> Informacje o tych certyfikatach i ich właścicielach mogą być otrzymane ze strony internetowej Komisji Europejskiej (Główna Dyrekcja ds. Unii Celnej i Podatków Pośrednich - TAXUD), gdzie stworzono bezpłatną bazę danych AEO, dając przedsiębiorcom możliwość sprawdzenia członkostwa w systemie AEO swoich partnerów. Szerzej zob. *Clia i podatki związane z handlem międzynarodowym*, Seminarium zorganizowane w ramach projektu wspierającego rozwój współpracy międzynarodowej *Catching the Future. Business and Development Exchange in the South Baltic Region*, Sopot 28.09.2010 oraz D. Desiderio i M. Giffoni, *Zmiany...*, s. 3.

<sup>31</sup> G. Mosiej, *System...*, s. 215.

<sup>32</sup> Szerzej zob. *Informatyzacja Służby Celnej*, „Wiadomości Celne”, 2010, nr 1-2, s. 14 i n.



nicznego Cła<sup>33</sup> oraz Decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady z 2008 r.<sup>34</sup>. Wymienione dokumenty i akty ukierunkowane są na eliminowanie papierowej formy dokumentów w dziedzinie cel i handlu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa międzynarodowego. Stanowią one również podstawę krajowego Programu e-Cło<sup>35</sup>, którego wprowadzanie jest jednym ze strategicznych zadań polskiej Służby Celnej. Jak wskazuje W. Czyżowicz, dla polskiego celnictwa „rozpoczyna się nowy etap, w którym istnieje możliwość, przynajmniej potencjalnie, połączenia efektywnej kontroli celnej z ułatwieniami i uproszczeniami, ale z wykorzystaniem systemów elektronicznych”<sup>36</sup>.

W świetle zarysowanych zmian w międzynarodowych stosunkach handlowych, implikujących nowe założenia polityki celnej oraz rozwiązania w prawodawstwie celnym, konieczna staje się rewizja poglądów na temat roli Służby Celnej. Misją, a jednocześnie wyzwaniem dla tej formacji pozostaje balansowanie „między Scyllą zagwarantowania szczelności granic i skutecznej ochrony państwa i społeczeństwa a Charybdą zapewnienia takich metod i narzędzi pracy, które nie powodują barier i zakłóceń w międzynarodowym handlu”<sup>37</sup>. Zagadnienie bezpieczeństwa i ułatwień w międzynarodowym obrocie towarowym nie może być rozpatrywane jako wybór pomiędzy jednym a drugim. Celem, problemem nie jest „kontrolować czy nie kontrolować”, ale „jak to zrobić”, aby osiągnąć optimum tych dwóch kontradycji<sup>38</sup>.

Problematyka efektywności, jednolitości i adekwatności kontroli do zdań, legła u podstaw zmian wprowadzonych w ostatnich latach w sferze uprawnień Służby Celnej. Szerokie spektrum zainteresowań Służby Celnej, wykraczające poza obszary tradycyjnie jej przypisane, przesądziły o przyznaniu nowych, władczych kompetencji. W piśmiennictwie wskazuje się, że bez rozszerzenia uprawnień tej formacji, jej działania miałyby w wielu przypadkach charakter prewencyjny, a w innych uniemożliwiałyby skuteczną

<sup>33</sup> MASP (Multi-Annual Strategic Plan) - dokument nr TAXUD/447/2005 Rev.7 wraz z załącznikami. Dokument jest rodzajem strategii informatyzacji dla unii celnej z określeniem poszczególnych działań oraz harmonogramu ich implementacji. Koreluje on prace legislacyjne, organizacyjne i informacyjne. Dokument zawiera „wizję” funkcjonowania administracji celnej w Europie, jako jednego z elementów wdrażania Strategii Lizbońskiej, tj. stworzenia jak najbardziej korzystnych warunków dla przedsiębiorców poprzez m.in. możliwość elektronicznej wymiany danych (dokumentów celnych) między urzędem celnym a zgłaszającymi oraz między urzędami celnymi w różnych krajach UE, scentralizowaną odprawę celną, elektroniczny nadzór nad przewozem towarów podlegających dozorowi celnemu w ramach UE, upoważnionego przedsiębiorcę (AEO), wspólne kryteria dla analizy ryzyka, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

<sup>34</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 70/2008/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie eliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach cel i handlu (Dz. Urz. WE L 23, z 26.01.2008 r., s. 21).

<sup>35</sup> Program e-Cło wpisany został w „Strategię rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007-2013”.

<sup>36</sup> K. Koprowski, *Celnictwo elektroniczne*, „Polska Gazeta Transportowa”, 22.12.2010 r.

<sup>37</sup> G. Mosiej, *System...*, s. 215.

<sup>38</sup> T. Michalak, *Towards: control or facilitation? False dilemma. Modern concepts of customs measures as a response to classical customs dilemmas*, Konferencja Świder 2008 r., [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

realizacji zadań, w tym w sferze ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego WE<sup>39</sup>. Zmiany wprowadzone ostatnią z ustaw o Służbie Celnej miały na celu:

1. stworzenie jednolitego trybu kontroli fizycznej towarów wykonywanej przez Służbę Celną, bowiem ustawa z 1999 r. przewidywała dwa tryby wykonywania kontroli: kontrola polegająca na fizycznym nadzorowaniu obrotu towarami oraz kontrola ich produkcji lub przetwarzania (w przypadku obydwu kontroli nie mamy do czynienia, co do zasady, z kontrolą dokumentacji, lecz z kontrolą ilości towarów),
2. wyraźne rozdzielenie zasad wykonywania tzw. powtórnej kontroli celnej od zasad wykonywania dozoru celnego oraz kontroli wyrobów w procedurze zawieszenia poboru akcyzy,
3. tworzenie podstaw prawnych do skutecznej ochrony granicy morskiej RP, jako granicy celnej Unii Europejskiej, poprzez samodzielne zatrzymywanie środków transportu morskiego do kontroli.

W obowiązującym kształcie ustawa o Służbie Celnej unifikuje uprawnienia funkcjonariuszy celnych, co skutkuje zwiększeniem efektywności kontroli prowadzonych w oparciu o analizę ryzyka. Ujednolicenie uprawnień przy tej samej ilości kontrolujących, przy zwiększeniu ich mobilności i wyposażeniu w skuteczniejsze rozwiązania prawne, prowadzi w szczególności do ułatwienia działalności gospodarczej rzetelnych przedsiębiorców<sup>40</sup>.

Analizując regulacje ustawowe pod względem zakresu, jak i charakteru kompetencji organów celnych, wskazać należy, że katalog uprawnień został znacznie rozszerzony, a niemała ich część wiąże się z władczą ingerencją w prawa i wolności jednostki. Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania, dalsze rozważania ograniczone zostaną do nowych kompetencji wprowadzonych ustawą w 2009 r., kluczowych z punktu widzenia realizacji zadań w sferze ochrony i bezpieczeństwa WE. Wśród nowych uprawnień Służby Celnej znalazły się takie, które klasyfikowane są jako środki przymusu bezpośredniego. Poza dotychczas posiadanymi<sup>41</sup>, Służba Celna zyskała dodatkowo prawo użycia broni palnej, co jest związane ze szczególnym charakterem wykonywanych przez nią zadań, jak i warunkami, w jakich są one wykonywane. W praktyce użycie broni palnej dotyczy sytuacji wykonywania kontroli w obszarze przygranicznym, ponadto

<sup>39</sup> Zob. M. Laszuk, *Zakres zadań a zakres uprawnień Służby Celnej*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego”, 2010, nr 1, s. 15.

<sup>40</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o Służbie Celnej.

<sup>41</sup> Środki przymusu bezpośredniego w postaci: siły fizycznej w postaci chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony lub ataku, indywidualnych technicznych środków i urządzeń przeznaczonych do obezwładniania lub konwojowania osób, w postaci: kajdanek, prowadnic, siatek obezwładniających, pałek wielofunkcyjnych lub teleskopowych, paralizatorów elektrycznych, indywidualnych chemicznych środków obezwładniających, pocisków niepenetracyjnych miotanych z broni palnej, ogólnych technicznych środków i urządzeń przeznaczonych do zatrzymywania oraz unieruchamiania pojazdów mechanicznych i innych środków przewozowych, w postaci koleczek drogowych lub przedmiotów ustawionych jako oznakowane przeszkody oraz urządzeń służących do unieruchomienia kół pojazdów.

w przypadkach przestępstw związanych z nieprzestrzeganiem zakazów i ograniczeń w obrocie towarowym, czy naruszeniem praw własności intelektualnej, popełnianych przez zorganizowane grupy przestępcze. Nowum jest zatrzymywanie osób i ich przeszukiwanie, a także zatrzymywanie rzeczy i przeszukiwanie pomieszczeń, bagażu, ładunku, środków transportu i statków, w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania karnego<sup>42</sup>. Ustawa wprowadza również możliwość stosowania tego szczególnego środka przymusu wobec sprawców czynów zabronionych nie należących do właściwości rzeczowej Służby Celnej lub których ściganie odbywa się w oparciu o przepisy międzynarodowe (Konwencja Schengen, Konwencja Neapolitańska II).

Przyznanie właściwym organom Służby Celnej uprawnień do prowadzenia postępowań przygotowawczych w przypadku ujawnienia określonych czynów zabronionych podczas wykonywania zadań przez funkcjonariuszy celnych, to również istotne nowum (w art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy). Dotyczy to przestępstw przeciwko: ochronie zdrowia, ochronie dóbr kultury, ochronie własności intelektualnej, ochronie przyrody, środowisku oraz ograniczeniom obrotu towarami i technologiami o znaczeniu strategicznym. Pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy, po ich ujawnieniu sprawy były przekazywane organom ścigania. Wprowadzona zmiana z jednej strony odciąża służby, które dotychczas prowadziły postępowania przygotowawcze, a z drugiej strony pozwala na kumulację wszystkich czynności procesowych w jednym organie, co z kolei poprawia efektywność prowadzonych postępowań. Nie bez znaczenia jest również fakt prowadzenia postępowań przez organ przygotowany do tego merytorycznie - realizujący zadania w tym zakresie na podstawie przepisów wspólnotowych.

Szeroki katalog przyznanych uprawnień umożliwia Służbie Celnej zaangażowanie się w działania ochronne na arenie międzynarodowej. Współpraca celna w skali globalnej ma długą tradycję i w porównaniu z innymi obszarami jest bardzo zaawansowana i zinstytucjonalizowana (np. w ramach WCO<sup>43</sup>). Przesądzą o tym liczne uregulowania prawne i bogate doświadczenie praktyczne<sup>44</sup>. Na poziomie wspólnotowym współpraca celna opiera się na Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską<sup>45</sup>, na rozporządzeniu Rady nr 515/97 z 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi Państw Członkowskich i współpracy między Państwami Członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego<sup>46</sup> oraz na tzw. Konwencji Neapolitańskiej II, czyli Konwencji w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy w sprawach celnych sporządzonej w dniu 18 grudnia 1997 r.<sup>47</sup>. Wśród licznych działań podejmowanych przez Służbę Celną na

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

<sup>43</sup> Światowa Organizacja Celnictwa (Rada Współpracy Celnej), zrzeszająca 169 administracji celnych z całego świata.

<sup>44</sup> T. Michalak, *Zwalczanie*, s. 61.

<sup>45</sup> Dz. U. UE C 321 z 2006 r., s. 15.

<sup>46</sup> Dz. U. WE E 82 z 1997 r., s. 1-16.

<sup>47</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 6, poz. 31.

arenie Wspólnoty wskazać można na międzynarodową wymianę informacji do kontroli (np. przy wykorzystaniu systemów RIF i CIS), na współpracę na rzecz poprawy kontroli w formie wspólnych operacji celnych (najczęściej wykorzystywane do zwalczania transgranicznej przestępczości celnej<sup>48</sup>), czy w postaci wspólnych grup dochodzeniowych złożonych z funkcjonariuszy celnych, policji, straży granicznej. Coraz większą rolę odgrywa też współpraca z podmiotami prywatnymi, w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, np. w sferze ochrony praw własności intelektualnej<sup>49</sup>.

Konkludując rozważania podkreślić należy adekwatność przyznanych Służbie Celnej kompetencji do wyznaczonych jej zadań. Zaakcentowania jednocześnie wymaga szerokie spektrum jej zainteresowań i różnorodność form działania, w tym władczych, z najdalej ingerującymi w prawa i wolności jednostki, czyli przymusu bezpośredniego. Uzasadnieniem dla tak zakreślonych kompetencji pozostaje cel powołania tej formacji, tj. ochrona i bezpieczeństwo obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej. W obliczu nowych tendencji i zagrożeń w międzynarodowym obrocie towarowym celem Służby Celnej staje się zapewnienie bezpieczeństwa sensu largo, bowiem odnoszonego nie tylko do interesu ekonomicznego Wspólnoty, czy bezpieczeństwa jej instytucji, ale do podstawowych wartości społeczeństwa europejskiego.

Rolą Służby Celnej XXI wieku jest zabezpieczenie i ochrona społeczeństwa przed zagrożeniami przy równoległym wspieraniu i ułatwianiu legalnej działalności gospodarczej oraz tradycyjnym zabezpieczeniu interesów finansowych Polski i Unii Europejskiej. Urzeczywistnienie zarysowanej misji Służby Celnej nabiera szczególnego znaczenia w świetle Prezydencji Polski w Unii Europejskiej. Objęcie od 1 lipca 2011 roku przez Polskę Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, niewątpliwie zwiększa szanse kształtowania tej organizacji międzynarodowej poprzez możliwość większego i realnego wpływu na jej decyzje<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> M. Koter, *Wspólne Operacje Celne*, „Wiadomości Celne”, 2011 r., numer specjalny pt. Międzynarodowa Współpraca Celna, s. 5-7.

<sup>49</sup> Szerzej zob. T. Michalak, *Zwalczanie*, s. 66-77.

<sup>50</sup> Wraz z przejęciem Przewodnictwa w Radzie Polsce przekazane zostanie kierownictwo w dwóch grupach roboczych Rady Europejskiej, tj. w Grupie do spraw Unii Celnej oraz Grupie Roboczej do spraw Współpracy Celnej. Wśród priorytetów wymieniane są także partnerstwo wschodnie, ochrona własności intelektualnej, przepisy wykonawcze do Zmodernizowanego Kodeksu Celnego. Przedmiotem prac będą także: porozumienie o wzajemnym uznawaniu statusu upoważnionego przedsiębiorcy (AEO) między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi, wdrożeniem idei „pojedynczego okienka”, Inicjatywa dotycząca Przyszłości Cła. Szerzej zob. M. Stępień, *Zadania Służby Celnej w ramach Prezydencji Polski w Unii Europejskiej*, „Wiadomości Celne”, numer specjalny pt. Międzynarodowa Współpraca Celna, 2011, s. 3.

## BIBLIOGRAFIA

1. *Cła i podatki związane z handlem międzynarodowym*, Seminarium zorganizowane w ramach projektu wspierającego rozwój współpracy międzynarodowej Catching the Future. Business and Development Exchange in the South Baltic Region, Sopot 28.09.2010.
2. Czyżowicz W., *Praktyczne porady z zakresu wspólnotowego prawa celnego dla przedsiębiorców i celników*, [w:] M. Lux, *Prawo celne UE*, Szczecin 2005.
3. Czyżowicz W., *Swoboda międzynarodowego obrotu towarowego i jej ograniczenia*, [w:] *Otwarcie granic rynku a perspektywa BYĆ I MIEĆ człowieka i narodu*, Lublin 2006.
4. Desiderio D., Giffoni M., *Zmiany w statusie AEO w Zmodernizowanym Wspólnym Kodeksie Celnym*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego”, 2009 r., nr 8.
5. *Informatyzacja Służby Celnej*, „Wiadomości Celne”, 2010 r., nr 1-2.
6. Koprowski K., *Celnictwo elektroniczne*, „Polska Gazeta Transportowa”, 22.12.2010.
7. Koter M., *Wspólne Operacje Celne*, „Wiadomości Celne”, 2011 r., numer specjalny pt. Międzynarodowa Współpraca Celna.
8. Laszuk M., *Zakres zadań a zakres uprawnień Służby Celnej*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego”, nr 1, 2010.
9. Michalak T., *Towards: control or facilitation? False dilemma. Modern concepts of customs measures as a response to classical customs dilemmas*, Konferencja, Świder 2008, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).
10. Michalak T., *Zwalczanie współczesnych zagrożeń w międzynarodowej wymianie towarowej. Wybrane metody*, [w:] *Otwarcie granic rynku a perspektywa BYĆ I MIEĆ człowieka i narodu*, Lublin 2006.
11. Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2008.
12. Mosiej G., *System celny. Teoria i praktyka*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego”, 2009, nr 7-6.
13. Stępień M., *Zadania Służby Celnej w ramach Prezydencji Polski w Unii Europejskiej*, „Wiadomości Celne”, numer specjalny pt. Międzynarodowa Współpraca Celna, 2011.
14. Uzasadnienie do projektu ustawy o Służbie Celnej, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).
15. *W 2011 r. - obowiązek wstępnej deklaracji celnej towarów (I)*, Polska Gazeta Transportowa, 31.03.2011.
16. Witkowski P., *Wspólna polityka celna a ochrona zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*, [w:] *Otwarcie granic rynku a perspektywa BYĆ I MIEĆ człowieka i narodu*, Lublin 2006.
17. Wolfgang H.M., Makowicz B., *Wpływ zmian w kontroli bezpieczeństwa oraz zmodernizowanego Kodeksu Celnego na rozwój prawa celnego - deklaracja poprzedzająca*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego”, nr 2, 2008.

**Protection and safety of the customs territory of the European Community  
in tasks and competences assigned to polish Customs Service**

**A B S T R A C T**

Customs Service is a homogenous uniformed group established in order to assure protection and safety of the customs territory of the European Community, which is regulated by the Act on Customs Service, as of August the 27th, 2009. Currently, aside of traditional functions such as fiscal function, protection and control, this formation deals also with prevention and elimination of threats related to foreign trade turnover. Evolution of the Customs Service is the result of the change of the economic conditions and appearance of new tendencies in foreign trade turnover. The threat of terrorism and organized transboundary delinquency resulted in decrease of the general feeling of security and forced changes in the customs policy, legislation and organization of the Customs Service.

Protection and safety of the foreign trade turnover are to provide the guarantee, that the circulating goods will not threat the basic values of the European society, such as health, cultural assets, intellectual property rights, nature and the environment. Activities undertaken to assure these by the customs Service can not however be a barrier for the trade development. The goal of the Customs Service is to secure balance between the increasing supply chain security, and facilitating and simplification of the customs procedures.

**dr Anna Reiwer-Kaliszewska**

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

## **Interpretacja przepisów prawa podatkowego jako instrument ochrony interesów oraz bezpieczeństwa podatkowego podatnika**

### **ABSTRAKT**

Interpretacja przepisów prawa podatkowego służy wyrażeniu oficjalnego stanowiska organów podatkowych. Ma ona doniosłe znaczenie dla podatników, stanowi bowiem instrument ochrony ich interesów i bezpieczeństwa podatkowego.

Wyróżnić należy interpretacje ogólne, mające charakter ogólny i abstrakcyjny oraz interpretacje indywidualne odnoszące się do konkretnej sytuacji faktycznej i prawnej podatnika.

Zarówno interpretacje ogólne jak i indywidualne mają charakter wiążący do czasu ich zmiany lub uchylecia. Na szczególną uwagę zasługuje formalna gwarancja, iż zastosowanie się do interpretacji podatkowej nie może szkodzić temu podmiotowi, który się do niej zastosował.

### **Wstęp**

Właściwa interpretacja przepisów prawa podatkowego może być z racji rozbudowanych i często niejasnych przepisów prawnych bardzo utrudniona. Dodać zaś należy, iż w wypadku zobowiązań powstających z mocy samego prawa (na podstawie art. 21 § 1 OP) to podatnik ponosi odpowiedzialność za właściwe rozliczenie się z organem podatkowym.

Interpretacja przepisów prawa podatkowego, uregulowana w rozdziale 1a Ordynacji podatkowej<sup>1</sup> służy wyrażeniu oficjalnego stanowiska organów podatkowych. Przed wejściem w życie Ordynacji podatkowej funkcję informowania podatników o obowiąz-

<sup>1</sup> Ordynacja podatkowa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 137, poz. 926). Tekst jednolity z dnia 4 stycznia 2005 z dnia 4 stycznia 2005 r. (Dz. U. Nr 8, poz. 60) z późn. zm.

zującym prawie podatkowym wypełniała uregulowana w art. 9 K P A zasada informacji prawnej. W doktrynie przyjmowano, iż „zasadniczą racją ustanowienia obowiązku informacji prawnej jest to, że odrzuca się fikcję powszechnej znajomości prawa. Obywatel, który kieruje swoją sprawę do organu, nie może być traktowany jako znający prawo w pełnym zakresie (...), organ administracji musi (...) dbać o zgodne z prawem działanie wszystkich uczestników postępowania, chronić interes społeczny i słuszny interes jednostki”<sup>2</sup>. Zasada informacji prawnej została zmodyfikowana w Ordynacji podatkowej. Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 121 § 2 OP, organy podatkowe w postępowaniu podatkowym obowiązane są udzielać niezbędnych informacji i wyjaśnień o przepisach prawa podatkowego pozostających w związku z przedmiotem tego postępowania. Obowiązki organów podatkowych ograniczono zatem do udzielania informacji i wyjaśnień niezbędnych w postępowaniu podatkowym i jedynie w związku z tym postępowaniem<sup>3</sup>. Jeżeli zaś żądane informacje nie pozostają w związku z postępowaniem, podatnik może wystąpić do organu podatkowego z wnioskiem o wydanie interpretacji podatkowej na podstawie art. 14a-14p OP.

### **Rodzaje interpretacji podatkowych**

Interpretacja przepisów prawa podatkowego uregulowana została przede wszystkim normami ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (SGospU)<sup>4</sup> oraz Ordynacji podatkowej. Zgodnie z art. 10 ust. 1 SGospU, przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu administracji publicznej lub państwowej jednostki organizacyjnej wnioski o wydanie pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej oraz składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie. Przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowią w tym zakresie *lex generalis*. W przepisach szczególnych doprecyzowano natomiast zasady ubiegania się o wydanie interpretacji podatkowych i tryb wydawania tychże interpretacji. Ostatecznie to przepisy odrębnych ustaw - w wypadku interpretacji prawa podatkowego - Ordynacji podatkowej „przesądzają o praktycznym znaczeniu interpretacji dla podatników”<sup>5</sup>.

Wyróżnić można dwa rodzaje interpretacji podatkowych. Pierwsze z nich to interpretacje ogólne, uregulowane w art. 14a OP, natomiast drugie to interpretacje indywidualne, unormowane w art. 14b § 1 OP.

<sup>2</sup> J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 74, cyt. za: H. Dzwonkowski, *Ordynacja podatkowa, Komentarz*, pod red. H. Dzwonkowskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 148.

Por. J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998, s. 19-21.

<sup>4</sup> Tekst jednolity Dz. U 2010 Nr 220, poz. 1447 z zm.

<sup>5</sup> H. Dzwonkowski, *op. cit.*, 150-151.



## Interpretacje ogólne

Interpretacje ogólne mają na celu zapewnienie jednolitego stosowania prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej, co wynika wprost z treści art. 14a OP, zgodnie, z którym Minister właściwy do spraw finansów publicznych dąży do zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej, dokonując w szczególności jego interpretacji, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (interpretacje ogólne). Celem interpretacji ogólnych ma być również zapewnienie przewidywalności rozstrzygnięć wydawanych przez organy podatkowe jak również organy kontroli skarbowej.

Interpretacje podatkowe stanowią informację o stanowisku Ministra Finansów w danej kwestii podatkowej - jest to przedstawienie Nie są one zatem ani władczym rozstrzygnięciem, ani też aktem stosowania prawa<sup>6</sup>. Należy bowiem zaznaczyć, iż wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r. (K 4/03, OTK - A 2004/5/41) interpretacje ogólne utraciły moc wiążącą w stosunku do organów podatkowych. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż wiążący charakter interpretacji jest niezgodny z art. 78 oraz art. 93 ust. 2 zd. 2 Konstytucji. Nie zmienia to jednak faktu, iż w praktyce interpretacje ogólne mogą mieć duży wpływ na zakres obowiązków i uprawnień podatników<sup>7</sup>.

Interpretacje ogólne nie odnoszą się do konkretnych stanów faktycznych, lecz mają charakter ogólny i abstrakcyjny. Nie dotyczą zatem sytuacji prawnej konkretnego podatnika, ale określonych typów sytuacji faktycznych lub prawnych i niektórych adresatów<sup>8</sup>.

Podkreślenia wymaga fakt, iż zgodnie z art. 14k § 2 i 3 OP, zastosowanie się do interpretacji ogólnej przed jej zmianą nie może szkodzić temu, kto się do niej zastosował, jak również w przypadku nieuwzględnienia jej w rozstrzygnięciu sprawy podatkowej. W zakresie związanym z zastosowaniem się do interpretacji, która uległa zmianie lub interpretacji nieuwzględnionej w rozstrzygnięciu sprawy podatkowej, nie wszczęto na się postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe, a postępowanie wszczęte w tych sprawach umarza się oraz nie nalicza się odsetek za zwłokę.

Interpretacje ogólne wydawane są przez Ministra Finansów w trybie działania tego organu z urzędu. W doktrynie podkreśla się, iż interpretacjami ogólnymi są jedynie interpretacje wydane przez Ministra Finansów, organ ten nie ma zaś uprawnienia do udzielenia innym organom upoważnienia do wydania takich interpretacji<sup>9</sup>. W Ordyna-

<sup>6</sup> Zob. A. Dobaczewska, *Interpretacje prawa podatkowego*, [w:] *Leksykon prawa finansowego. 100 pojęć*, pod red. A. Drwiłło i D. Maśniak, C.H. Beck, Warszawa 2009.

<sup>7</sup> R. Zelwiański, *Spory wokół art. 14 Ordynacji podatkowej*, PiP/2005/4/52.

<sup>8</sup> H. Dzwonkowski, *op. cit.*, s. 154.

<sup>9</sup> H. Dzwonkowski, *op. cit.*, s. 154.

cji podatkowej nie uregulowano formy prawnej, w jakiej interpretacje ogólne powinny być wydawane. W doktrynie postuluje się jednakże, aby Minister Finansów wydając taką interpretację zaznaczał wyraźnie, iż jest to jego stanowisko na podstawie art. 14a OP<sup>10</sup>.

W celu zapewnienia rzeczywistego upowszechnienia interpretacji ogólnych są one publikowane w Dzienniku Urzędowym MF oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. W Biuletynie Informacji Publicznej zamieszcza się także interpretacje indywidualne wraz z wnioskiem o ich wydanie, po uprzednim usunięciu danych identyfikujących wnioskodawcę oraz innych podmiotów wskazanych w treści interpretacji.

### **Interpretacje indywidualne**

Interpretacja indywidualna wydawana jest na pisemny wniosek zainteresowanego w jego indywidualnej sprawie. Przepisy Ordynacji podatkowej nie definiują pojęcia „zainteresowanego”. Daje to możliwość szerokiej interpretacji. W doktrynie przyjmuje się, iż zainteresowanym jest „każda osoba, która chce uzyskać wiedzę o stanowisku organów podatkowych o takich stanach faktycznych, które spowodowały lub mogą spowodować dla tej osoby skutki prawne na gruncie szeroko rozumianego prawa podatkowego”<sup>11</sup>.

Organem kompetentnym do wydania interpretacji indywidualnej jest Minister Finansów, o ile dana sprawa podatkowa rozpatrywana jest przez rządowe organy podatkowe lub też organy kontroli skarbowej<sup>12</sup>. Jeżeli zaś sprawa dotyczy dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, wówczas interpretację indywidualną wydaje wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa - stosownie do ich właściwości.

Inaczej niż ma to miejsce w wypadku interpretacji ogólnych, Minister Finansów, w celu zapewnienia jednolitości wydawanych wiążących interpelacji i usprawnienia obsługi wnioskodawców, może delegować swoje uprawnienia w zakresie wydawania interpretacji ogólnych na inne organy podatkowe. Działając na podstawie art. 14b § 6 OP, rozporządzeniem z dnia 20 czerwca 2007 roku w sprawie upoważnienia do wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego<sup>13</sup>, upoważnił on Dyrektorów Izb Skarbowych w Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi, Poznaniu i Warszawie do wydawania interpretacji indywidualnych w jego imieniu i w ustalonym zakresie, określając jednocześnie właściwość rzeczową i miejscową upoważnionych organów. Upoważnienie obejmuje wydawanie interpretacji indywidualnych w zakresie interpretacji przepisów prawa

<sup>10</sup> Ibidem, s. 154-155.

<sup>11</sup> H. Dzwonkowski, *op. cit.*, s. 162.

<sup>12</sup> Zob. A. Gorgoń, *Zobowiązania podatkowe i postępowanie podatkowe*, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, pod red. W. Wójtowicz, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 192.

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 112, poz. 770 ze zm.

podatkowego w rozumieniu art. 3 pkt. 2 Ordynacji podatkowej w sprawach pozostających we właściwości naczelników urzędów i dyrektorów izb skarbowych oraz naczelników urzędów i dyrektorów izb celnych.

Właściwość miejscową organów upoważnionych do wydawania interpretacji indywidualnych ustalono:

- 1) dla osób fizycznych - według miejsca zamieszkania,
- 2) dla osób prawnych - według adresu siedziby wynikającej z właściwego rejestru lub ze statutu albo umowy, jeżeli adres siedziby nie został ujawniony we właściwym rejestrze,
- 3) dla jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej - według adresu siedziby wynikającej z właściwego rejestru lub innych dokumentów ewidencyjnych,
- 4) dla podatkowych grup kapitałowych - według adresu siedziby spółki reprezentującej taką grupę, wskazanej w umowie o jej utworzeniu.

Obecnie właściwym do wydania interpretacji indywidualnej dla wnioskodawcy mającego miejsce zamieszkania lub siedzibę w województwie kujawsko-pomorskim, podlaskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim lub zachodniopomorskim jest Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy. Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach jest właściwy do wydania interpretacji indywidualnej, jeżeli wnioskodawca ma miejsce zamieszkania lub siedzibę w województwie: małopolskim, podkarpackim lub śląskim. Dyrektor Izby Skarbowej w Łodzi jest właściwy do wydania interpretacji indywidualnej, jeżeli wnioskodawca ma miejsce zamieszkania lub siedzibę w województwie: lubelskim, łódzkim, opolskim lub świętokrzyskim. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu jest natomiast właściwy do wydania interpretacji indywidualnej, jeżeli wnioskodawca ma miejsce zamieszkania lub siedzibę w województwie: dolnośląskim, lubuskim lub wielkopolskim. Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie jest właściwy do wydania interpretacji indywidualnej, jeżeli wnioskodawca ma miejsce zamieszkania lub siedzibę w województwie mazowieckim.

Jeżeli wnioskodawca ma miejsce zamieszkania lub siedzibę poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, właściwy miejscowo do wydania interpretacji indywidualnej jest Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie. Jeżeli nie można ustalić właściwości miejscowej organu upoważnionego do wydania interpretacji indywidualnej, właściwy miejscowo do wydania interpretacji jest Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie. Dodać należy, iż organ właściwy miejscowo w chwili złożenia wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej pozostaje właściwy do jej wydania, choćby zmieniły się podstawy właściwości.

### **Wydawanie interpretacji**

Postępowanie w sprawie wydania interpretacji prawa podatkowego rozpoczyna złożenie wniosku o jej wydanie odpowiednio bezpośrednio do Ministra Finansów lub do innego właściwego organu podatkowego. Wniosek może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych. Zgodnie z art. 14b § 3 OP, składający wniosek

o wydanie interpretacji indywidualnej obowiązany jest do wyczerpującego przedstawienia zaistniałego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego. Powinien on także przedstawić własne stanowisko w sprawie oceny prawnej tego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego. Wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej nie spełniający wymogów określonych w art. 14b § 3 OP pozostawia się bez rozpatrzenia.

Działając na podstawie art. 14b § 7 OP Minister Finansów określił, w drodze rozporządzenia, wzór wniosku o interpretację indywidualną. Obecnie wniosek o interpretację indywidualną składa się obligatoryjnie na formularzu. Wprowadzenie formularza ma usprawnić proces udzielania interpretacji przez Ministra Finansów, do tej pory bowiem wiele wniosków o interpretacje składanych przez podatników nie spełniało wymogów formalnych stawianych takim wnioskom<sup>14</sup>.

Podkreślenia wymaga fakt, iż nie wydaje się interpretacji indywidualnej w zakresie tych elementów stanu faktycznego, które w dniu złożenia wniosku o interpretację są przedmiotem toczącego się postępowania podatkowego, kontroli podatkowej, postępowania kontrolnego organu kontroli skarbowej albo gdy w tym zakresie sprawa została rozstrzygnięta co do jej istoty w decyzji lub postanowieniu organu podatkowego lub organu kontroli skarbowej. Dlatego wnioskujący o wydanie takiej interpretacji składa oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, że elementy objęte wnioskiem o wydanie interpretacji w dniu złożenia wniosku nie są przedmiotem toczącego się postępowania podatkowego, kontroli podatkowej, postępowania kontrolnego organu kontroli skarbowej oraz że w tym zakresie sprawa nie została rozstrzygnięta co do jej istoty w decyzji lub postanowieniu organu podatkowego lub organu kontroli skarbowej. W razie złożenia fałszywego oświadczenia wydana interpretacja indywidualna nie wywołuje skutków prawnych.

Dopuszczalność wydania interpretacji indywidualnej ocenia się na dzień złożenia wniosku. Zatem w sytuacji, gdy postępowanie podatkowe, kontrola podatkowa lub też postępowanie kontrolne organu kontroli skarbowej zostało wszczęte po złożeniu wniosku o wydanie interpretacji nie ma podstaw do odmowy wydania interpretacji.

Wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej podlega opłacie w wysokości czterdziestu złotych, którą należy wpłacić w terminie siedmiu dni od dnia złożenia wniosku. W przypadku wystąpienia w jednym wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej odrębnych stanów faktycznych lub zdarzeń przyszłych pobiera się opłatę od każdego przedstawionego we wniosku odrębnego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego. Zwrot nienależnej opłaty następuje nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia zakończenia postępowania w sprawie wydania interpretacji. Jeżeli organem kompetentnym do wydania interpretacji podatkowej jest Minister Finansów, wówczas opłata za jej wydanie stanowi dochód budżetu państwa. Jeżeli natomiast organem właściwym do wydania interpretacji jest wójt, burmistrz (prezydent miasta), wówczas opłata stanowi dochód jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>14</sup> Zob. M. Przewoźnik-Kurzyca, T. Rolewicz, *Indywidualne interpretacje prawa podatkowego wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych*, MoPod 2007, Nr 5.

Treść interpretacji może składać się z czterech elementów, do których należą:

1. ocena stanowiska wnioskodawcy, a więc jego (wnioskodawcy) interpretacji przepisów prawa podatkowego,
2. uzasadnienie prawne oceny tegoż stanowiska,
3. w razie negatywnej oceny stanowiska wnioskodawcy - wskazanie prawidłowego stanowiska wraz z uzasadnieniem prawnym, a także
4. pouczenie o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Obligatoryjnymi elementami interpretacji indywidualnej są ocena stanowiska wnioskodawcy (jego sposobu interpretacji przepisów prawa podatkowego) oraz pouczenie o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Uzasadnienie prawne oceny stanowiska wnioskodawcy oraz wskazanie stanowiska prawidłowego zależą natomiast od oceny prawidłowości stanowiska wnioskodawcy<sup>15</sup>. Zgodnie bowiem z art. 14c § 1 OP, można odstąpić od uzasadnienia prawnego, jeżeli stanowisko wnioskodawcy jest prawidłowe w pełnym zakresie. Istotą interpretacji indywidualnej jest zatem potwierdzenie lub też odrzucenie stanowiska wnioskodawcy.

Interpretację indywidualną przepisów prawa podatkowego wydaje się bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania wniosku. Podkreślić należy, iż w razie niewydania interpretacji podatkowej w tym terminie uznaje się, iż w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin wydania interpretacji, wydana została interpretacja stwierdzająca prawidłowość stanowiska wnioskodawcy w pełnym zakresie.

Interpretacja podatkowa jest wiążąca jedynie do czasu jej zmiany lub uchylecia. Organem kompetentnym do zmiany interpretacji jest organ, który ją wydał. Powyższe dotyczy zarówno interpretacji ogólnych jak i indywidualnych. Zgodnie bowiem z art. 14 k § 1 OP Minister właściwy do spraw finansów publicznych może, z urzędu, zmienić wydaną interpretację ogólną lub indywidualną, jeżeli stwierdzi jej nieprawidłowość, uwzględniając w szczególności orzecznictwo sądów, Trybunału Konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Zawiadomienie o zmienionej interpretacji indywidualnej doręcza się podmiotowi, któremu w danej sprawie interpretacja została wydana.

Uchylenie interpretacji następuje zaś w wyniku orzeczenia sądu, działającego kasacyjnie w indywidualnej sprawie podatkowej. Z chwilą doręczenia właściwemu organowi odpisu prawomocnego orzeczenia sądu ustaje ochrona wynikająca z uchylonej interpretacji podatkowej.

Prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na interpretację indywidualną wynika między innymi z art. 14c § 3 OP, a także z art. 3 § 2 pkt. 4a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>16</sup>.

Skargę wnosi się po uprzednim wezwaniu Ministra Finansów na piśmie do usunięcia naruszenia prawa. Termin na wniesienie takiego wezwania wynosi czterdzieści dni

<sup>15</sup> Zob. H. Dzwonkowski, *op. cit.*, s. 173-174.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności. Skargę na interpretację indywidualną wnosi się za pośrednictwem organu, który wydał decyzję w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi Ministra Finansów na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Jeśli zaś Minister Finansów nie odpowiedział na wezwanie, wówczas skargę wnosi się w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Podkreślić należy, iż sąd administracyjny może uchylić jedynie interpretację indywidualną. Interpretacje ogólne nie są przedmiotem badania przez sąd ich zgodności z prawem. Mogą one zostać jedynie zmienione, natomiast nie są one uchylane<sup>17</sup>.

Interpretacje indywidualne wydawane są w zwykłej formie pisemnej. Środkiem służącym do ich zaskarżenia jest skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zaznaczyć należy iż w świetle obecnie obowiązujących przepisów prawnych wnioskodawca, podobnie zresztą jak organ wydający interpretację nie są tą interpretacją związani, „zaś ochrona prawna uzależniona jest w szczególności od faktu zastosowania się do interpretacji”<sup>18</sup>. Dodać bowiem należy, iż w poprzednim stanie prawnym interpretacje były wiążące dla organów podatkowych, nie wiązały zaś wnioskodawców, co było powszechnie krytykowane. Wspomnianym już wyżej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r. (K 4/03, OTK-A 2004/5/41) uchylono przepis o wiążącym w stosunku do organów podatkowych charakterze interpretacji z powodu jego niezgodności z art. 78 oraz art. 93 ust. 2 zd. 2 Konstytucji. W konsekwencji obecna konstrukcja prawna przewiduje jedynie, iż podobnie jak ma to miejsce w wypadku interpretacji ogólnej, zastosowanie się do interpretacji podatkowej nie może szkodzić wnioskodawcy. Stanowi o tym wprost art. 14k OP, zgodnie z którym zastosowanie się do interpretacji indywidualnej przed jej zmianą lub przed doręczeniem organowi podatkowemu odpisu prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego uchylającego interpretację indywidualną nie może szkodzić wnioskodawcy, jak również w przypadku nieuwzględnienia jej w rozstrzygnięciu sprawy podatkowej. W zakresie związanym z zastosowaniem się do interpretacji, która uległa zmianie, lub interpretacji nieuwzględnionej w rozstrzygnięciu sprawy podatkowej, nie wszczyna się postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe, a postępowanie wszczęte w tych sprawach umarza się oraz nie nalicza się odsetek za zwłokę.

W wypadku gdy skutki podatkowe związane ze zdarzeniem, któremu odpowiada stan faktyczny będący przedmiotem interpretacji, miały miejsce przed opublikowaniem interpretacji ogólnej lub przed doręczeniem interpretacji indywidualnej, zastosowanie się do tej interpretacji nie zwalnia z urzędu z obowiązku zapłaty podatku. W takiej sytuacji podatnik chcąc skorzystać z tzw. „ochrony interpretacyjnej” zobowiązania podatkowego powinien wystąpić z wnioskiem o udzielenie zwolnienia z zapłaty podatku<sup>19</sup>. Na wniosek podatnika, który zastosował się do interpretacji, w decyzji określającej lub

<sup>17</sup> Zob. A. Gorgol, *op. cit.*, s. 193.

<sup>18</sup> H. Dzwonkowski, *op. cit.*, s. 152.

<sup>19</sup> Zob. A. Dobaczewska, *op. cit.*, s. 176.

ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego organ podatkowy określa również wysokość podatku objętego zwolnieniem albo - w przypadku uiszczenia podatku w zakresie objętym tym zwolnieniem - określa wysokość nadpłaty. Organ podatkowy jest także zobowiązany do pisemnego poinformowania podatnika o dacie doręczenia mu odpisu orzeczenia sądowego uchylającego indywidualną interpretację podatkową oraz o dacie zakończenia okresu zwolnienia z obowiązku płacenia podatku wynikającego z uchylonej przez orzeczenie interpretacji.

Zastosowanie się do interpretacji, która następnie została zmieniona lub nie została uwzględniona w rozstrzygnięciu sprawy podatkowej powoduje zwolnienie podatnika z obowiązku zapłaty podatku. W konsekwencji prowadzi to do wygaśnięcia jego zobowiązania podatkowego. Powyższe mają jednakże miejsce jedynie w wypadku spełnienia dwóch kumulatywnych przesłanek ustawowych:

- 1) zobowiązanie nie zostało prawidłowo wykonane w wyniku zastosowania się do interpretacji, która uległa zmianie, lub interpretacji nieuwzględnionej w rozstrzygnięciu sprawy podatkowej oraz
- 2) skutki podatkowe związane ze zdarzeniem, któremu odpowiada stan faktyczny będący przedmiotem interpretacji, miały miejsce po opublikowaniu interpretacji ogólnej albo po doręczeniu interpretacji indywidualnej.

Zwolnienie wskazane powyżej jest szczególnie istotne w wypadku płatności określonych i obejmuje:

- 1) w przypadku rocznego rozliczenia podatków - okres do końca roku podatkowego, w którym opublikowano zmienioną interpretację ogólną, doręczono zmienioną interpretację indywidualną albo doręczono organowi podatkowemu odpis orzeczenia sądu administracyjnego uchylającego interpretację indywidualną ze stwierdzeniem jego prawomocności,
- 2) w przypadku kwartalnego rozliczenia podatków - okres do końca kwartału, w którym opublikowano zmienioną interpretację ogólną, doręczono zmienioną interpretację indywidualną albo doręczono organowi podatkowemu odpis orzeczenia sądu administracyjnego uchylającego interpretację indywidualną ze stwierdzeniem jego prawomocności oraz kwartał następny
- 3) w przypadku miesięcznego rozliczenia podatków - okres do końca miesiąca, w którym opublikowano zmienioną interpretację ogólną, doręczono zmienioną interpretację indywidualną albo doręczono organowi podatkowemu odpis orzeczenia sądu administracyjnego uchylającego interpretację indywidualną ze stwierdzeniem jego prawomocności oraz miesiąc następny.

### **Zakończenie**

Reasumując należy stwierdzić, iż interpretacje podatkowe mają doniosłe znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa podatkowego podatnika. Na szczególną uwagę zasługuje formalna gwarancja, iż zastosowanie się do interpretacji podatkowej nie może szkodzić temu podmiotowi, który się do niej zastosował. Wspomnieć przy tym należy,

iż od pewnego czasu istnieje możliwość telefonicznego uzyskania informacji podatkowej w Krajowym Centrum Informacji Podatkowej. Jednakże w razie uzyskania błędnej informacji telefonicznej żaden przepis nie chroni podatnika przed negatywnymi skutkami zastosowania się do takiej informacji<sup>20</sup>. Całkowitą ochronę i bezpieczeństwo podatkowe daje podatnikowi jedynie interpretacja podatkowa wydana na podstawie art. 14a-14p OP.

## BIBLIOGRAFIA

1. Borkowski J., Jendrośka J., Orzechowski R., Zieliński A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985.
2. Dzwonkowski H., *Ordynacja podatkowa, Komentarz*, pod red. H. Dzwonkowskiego, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2011.
3. Zimmermann J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998
4. Gorgol A., *Zobowiązania podatkowe i postępowanie podatkowe*, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, pod red. W. Wojtowicz, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
5. Dobaczewska A., *Interpretacje prawa podatkowego*, [w:] *Leksykon prawa finansowego. 100 pojęć*, pod red. A. Drwiłło i D. Maśniak, C.H. Beck, Warszawa 2009
6. Zelwianiński R., *Spory wokół art. 14 Ordynacji podatkowej*, PiP/2005/4/52.
7. Bartosiewicz A., Kubacki R., *Wiążące interpretacje podatkowe -fatalne zmiany*, GI. 2004, Nr 11.
8. Brzeziński B., Kalinowski M., Olesińska A., Masternak M., Orłowski J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Toruń 2007.
9. Brzeziński B., Masternak M., *Instytucja wiążących interpretacji w Ordynacji podatkowej*, MoPod 2005, Nr 4.
10. Dźwigała G., *Wiążące interpretacje prawa podatkowego - problemy postępowania*, Prz. Pod. 2004, Nr 11.
11. Kmiecik Z., *Proceduralne problemy wiążących interpretacji prawa podatkowego*, PiP 2006, z. 4.
12. Kosikowski C., Etel L., Dowgier R., Pietrasz P., Presnarowicz S., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2007.
13. Adamiak B., Borkowski J., Mastalski R., Zubrzycki J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2008, s. 121.

<sup>20</sup> H. Dzwonkowski, *op. cit.*, s. 150.



14. Rogalska B., *Właściwość organów podatkowych do wydawania interpretacji indywidualnych*, PP 2008 Nr 5.
15. Przewoźnik-Kurzyca M., Rolewicz T., *Indywidualne interpretacje prawa podatkowego wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych*, MoPod 2007 nr 5.
16. Świtała F., *Zaskarżanie do WSA wiążących interpretacji podatkowych - dotychczasowe orzecznictwo i kwestie konstytucyjne*, Pr. I Pod. 2006/3/3-4.

### **Interpretation of tax law as an instrument protecting interests and security of taxpayer's assessment**

#### **ABSTRACT**

Interpretation of tax law aims to ascertain tax ruling in an official statement by tax authorities. This is of major importance for the taxpayers, as it constitutes an instrument to protect their interests and increases security of tax assessment.

Interpretations can be either general, having a general and abstract nature or individually addressed interpretations relating to the specific factual and legal situation of the taxpayer.

Both general and individual interpretations are binding until they are amended or repealed. Particularly noteworthy point is the formal legal guarantee that applies to interpretation of tax. Any tax interpretation must not harm taxpayer, who is in compliance with its verdict.

**dr Cezary Tatarczuk**

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

**Współpraca Policji z samorządem terytorialnym  
Gdańska i Gdyni w zarządzaniu bezpieczeństwem  
publicznym w zakresie wdrażania programów  
prewencyjnych (na przykładzie ustaleń studentów  
Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni)**

**ABSTRAKT**

Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli jest jednym z podstawowych obowiązków wszystkich organów władzy i administracji publicznej. Cięży on zwłaszcza na jednostkach policyjnych oraz samorządu terytorialnego, które zobligowane są w tym zakresie do współpracy. Konieczność współdziałania jest tu nakazana ustawowo, ale rozmiar i zakres tej kooperacji bywa różny. Niezwykle ważnym elementem sprawnego i skutecznego zarządzania jest bowiem determinacja, pomysłowość i energia menedżerów kierujących daną organizacją. Umiejętność wyzwolenia potencjału wszystkich jej członków i przekonania ich do jej celów jest niezbędna do osiągnięcia sukcesu. O takim sukcesie decyduje również twórcza i skuteczna współpraca z otoczeniem, gdzie funkcjonują różne instytucje i podmioty o różnym potencjale i zasobach.

Autor artykułu przedstawia ustalenia grupy studentów *administracji* o specjalności *bezpieczeństwo i porządek publiczny*, którzy podczas jego licencjackiego seminarium dyplomowego przeprowadzili badania rezultatów współdziałania jednostek Policji i samorządów Gdańska i Gdyni w zarządzaniu bezpieczeństwem mieszkańców w zakresie profilaktyki demoralizacji, patologii i przestępczości. Ważnym wątkiem badawczym były motywy tej współpracy, a zwłaszcza stopień ich zależności od wymagań prawnych i własnej inicjatywy.

## Wprowadzenie

Konieczność łączenia potencjałów różnorodnych instytucji w kształtowaniu stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego wydaje się oczywista. Żadna organizacja publiczna nie jest w stanie w pojedynkę podołać trudnym wyzwaniom i problemom w tej materii. Policja zajmuje się nade wszystko skutkami rozmaitych niedoborów, które skłaniają pewne grono osób do działań przestępczych i innych negatywnych zachowań. Są to niedostatki w wychowaniu, w znalezieniu zatrudnienia, w osiągnięciu satysfakcjonujących dochodów, w sferze emocjonalnej, duchowej, psychicznej itd. Źródeł wpływających na nieposzanowanie powszechnie przyjętych i obowiązujących norm prawnych jest bez liku<sup>1</sup>.

Odliczając policję - pozostałe instytucje, zwłaszcza te, które pełnią funkcje publiczne zajmują się albo zbyt szerokim wachlarzem spraw, albo zgoła odwrotnie, zbyt wąskim, by były zdolne uchwycić wszystkie przyczyny patologii i przestępczości oraz im podołać.

Nie zdołano zresztą nigdzie na świecie powołać takiej organizacji, która byłaby w stanie zająć się skutecznie tymi problemami od ich przyczyn począwszy, po skutki. Najprawdopodobniej nigdy nie będzie to możliwe. Możliwe natomiast jest łączenie sił i środków dla wspólnego celu, przyjęcia odpowiedniej strategii, dobrania odpowiednich metod i narzędzi, rozdzieleniu zadań i przystąpienia do realizacji.

Działające od ponad 20 lat organy samorządu terytorialnego w sposób ewolucyjny uczyły się swojej roli w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>2</sup>. Wyposażone w określone kompetencje i uprawnienia wypełniały w tym przypadku swoje obowiązki lepiej lub gorzej, bardziej lub mniej, szerzej lub wężej, przejawiając inicjatywę, albo jej oczekując. Z upływem lat kwestia bezpieczeństwa publicznego przestała być kojarzona wyłącznie z organami powołanymi do jego zapewnienia (nade wszystko z Policją), ale zaczęła być rozumiana jako rezultat różnorodnych przedsięwzięć prawnych, organizacyjnych, ekonomicznych, budowlanych, finansowych itp.<sup>3</sup>

Dziś każdy wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa wiedzą, że muszą podejmować różnorodne zadania w zakresie bezpieczeństwa publicznego i wykazywać w tym zakresie inicjatywę. Naturalnie polska Policja, obciążona nadrzędnym zadaniem zapobiegania, wykrywania i ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń będzie również zawsze zainteresowana jak najskuteczniejszym wypełnieniem tej pierwszej funkcji, czyli zapobieganiem. W tym przypadku może namówić do współpracy każdą organizację, instytucję, czy też pojedyncze osoby. Może też skorzy-

<sup>1</sup> Por. T. Hanausek, *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer Sp. z o.o., Warszawa 2009, s. 21 i n.

<sup>2</sup> Interesujące rozważania o administracji, jako organizacji rozwijającej się podjął Andrzej Pawluczuk; vide: tenże, *Administracja publiczna jako organizacja ucząca się*, [w:] *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, SGH, Warszawa 2008, s.115-146.

<sup>3</sup> J. Gierszewski, *Kompetencje samorządu gminnego w zakresie porządku publicznego*, [w:] *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, pod red. T. Maciejewskiego i J. Gierszewskiego, *Zeszyt Naukowy PWSH „Pomerania” w Chojnicach*, nr 2/1a/2010, Chojnice 2010; s. 158 i n.

stać, czy wręcz upomnieć się o aktywność określonych organów, na których takie zadania również ciążyą. Tymi organami są przede wszystkim wóldarze gmin, powiatów i województw oraz ich rady.

Chęć zbadania motywów, rodzajów oraz efektów współdziałania jednostek administracji państwowej i samorządowej z sobą oraz innymi podmiotami w określonym celu, miejscu i czasie stała się głównym powodem dociekań grupy studentów seminarium licencjackiego na kierunku *administracja*, prowadzoną pod moją opieką w roku akademickim 2008/2009 i 2009/2010. Analizy te przeprowadzono na terenie dwóch największych gmin miejskich w województwie pomorskim, Gdańska i Gdyni, stanowiących zasadnicze elementy popularnego Trójmiasta. W związku z tym, że studenci ci obrali specjalność *bezpieczeństwo i porządek publiczny* ich uwaga skoncentrowała się na tych jednostkach i instytucjach administracji samorządowej i państwowej, które zajmują się na co dzień szeroko rozumianym bezpieczeństwem, względnie mają w tej materii określone zadania. Szczególnemu zainteresowaniu poddano zagadnienie współpracy w zakresie wdrażania programów prewencyjnych, a więc takich, które mają na celu zapobieganie, względnie ograniczenie zjawisk sprzyjających demoralizacji, patologii i przestępczości. Dla uzyskania niezbędnej perspektywy badawczej zastosowano cezurę lat 2005-2008, a zatem okres zamknięty i podsumowany wszelkimi sprawozdaniami, których w działalności jednostek urzędniczych nie brakuje. Badania polegały na przeprowadzeniu analizy odpowiednich dokumentów służbowych instytucji, które je wytworzyły oraz wywiadów z właściwymi ich pracownikami. Ustalenia te zaprezentowane zostały na tle generalnych regulacji w tym zakresie.

## **1. Podstawowe zadania terenowej administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego**

Według ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie podmiotami wykonującymi zadania administracji rządowej w województwie są<sup>4</sup>:

- 1) wojewoda;
- 2) organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży;
- 3) organy niezespolonej administracji rządowej;
- 4) jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia;
- 5) starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw;
- 6) inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw.

<sup>4</sup> Art.2 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie; (Dz. U. z 2009, Nr 31, poz. 206).

Wojewoda realizuje zadania m.in. w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie województwa<sup>5</sup>. Wykonuje on je głównie przy pomocy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. W tym celu ma on prawo wydawania poleceń wszystkim organom administracji rządowej działającym na terenie województwa, a w stanach szczególnego zagrożenia może także kierować organami samorządu. W szczególności należy do niego zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji publicznej w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz usuwania ich skutków<sup>6</sup>. Rola wojewody jako koordynatora jest bezcenna, jednakże z uwagi na tematykę tego artykułu nie będzie pogłębianą.

Od zmian ustrojowych z przełomu lat 80 i 90 ubiegłego wieku samorząd terytorialny również uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a nałożone ustawą zadania wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Powołanie wspólnot samorządowych i powierzenie im prawa do wykonywania zadań publicznych we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność spowodowała, że część zadań z zakresu bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego, które do 1998 r. realizowały struktury państwowe, znalazła się w zakresie ich kompetencji, a ich zakres został zróżnicowany na poszczególnych stopniach tej administracji<sup>7</sup>.

Jednym z najważniejszych zadań nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zostało ono jednak przez ustawodawcę zróżnicowane na poszczególnych szczeblach administracji (gmina, powiat i województwo)<sup>8</sup>. Zwraca na to uwagę m.in. Paweł Sarnecki wskazując sferę działania publicznej administracji terenowej w tym zakresie, mianowicie<sup>9</sup>:

- wojewodę - bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, zapobieganie zagrożeniom dóbr prywatnych i publicznych oraz usuwanie ich skutków;
- samorząd wojewódzki - bezpieczeństwo publiczne;

<sup>5</sup> art.5 pkt 24 i art. 29 ust.1 *Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 1997, Nr 141, poz. 943 z późn. zm.).

<sup>6</sup> B. Sprengel, *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarys problematyki*, Wyd. TNOiK, Toruń 2008, s. 42.

W. Kitler, *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, [w:] *System reagowania kryzysowego*, pod red. J. Gryza i W. Kitlera, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 56.

<sup>8</sup> Por.: Z. Leszczyński, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny na poziomie administracji samorządowej*, [w:] *Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie bezpieczeństwa publicznego*. Materiały konferencyjne, pod red. K. Rajchela, Wyd. WSIZA, Warszawa 20-21 IX 2007, s. 115.

<sup>9</sup> P. Sarnecki, *Właściwość organów terenowych w sprawach porządku i bezpieczeństwa publicznego w nowej strukturze lokalnej władzy publicznych*, [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, pod red. J. Czapskiej i W. Krupiarza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 36; por. też: R. Chełchowski, *Bezpieczeństwo obywateli jako zadanie samorządu*, [w:] *Przemiany i perspektywy...*, s. 12 in; A. Porawski, *Bezpieczeństwo publiczne jako zadanie własne samorządu terytorialnego*, [w:] tamże, s. 241.

- samorząd powiatowy - porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpowodziowa, przeciwpożarowa oraz przed innymi zagrożeniami;
- samorząd gminny - porządek publiczny i ochrona przeciwpożarowa.

Sprawy z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego gminy mogą załatwiać poprzez rozstrzygnięcie problemu w drodze referendum<sup>10</sup>, poprzez zawarcie porozumienia z właściwym komendantem powiatowym (miejskim, rejonowym) Policji w zakresie przekazania środków finansowych na ponadnormatywne służby i nagrody dla policjantów oraz komendantem wojewódzkim Policji w zakresie zwiększenia liczby etatów policyjnych w rewirach dzielnicowych i posterunkach na terenie gminy<sup>11</sup>, poprzez stanowanie upoważnień ustawowych, przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy (aktów prawa miejscowego), wydawanie w określonych warunkach przepisów porządkowych itd.<sup>12</sup>

Sprawy z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego wykonywane przez samorząd powiatowy są zadaniami publicznymi o charakterze ponadgminnym<sup>13</sup>. Dotyczy to również ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi i środowiska<sup>14</sup>. Ich realizacja następuje w podobnych formach prawnych, jak w przypadku samorządu gminnego. Do zadań publicznych powiatu należy także zapewnienie warunków do wykonywania ustawowych zadań i kompetencji kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży. Wiąże się to z wyznaczeniem powiatowi „roli podstawowego węzła zarządzania wykonawczego dla sytuacji kryzysowych”<sup>15</sup> we współdziałaniu zwłaszcza z komendantami powiatowymi Policji i Państwowej Straży Pożarnej, Powiatową Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną, Powiatowym Lekarzem Weterynarii, Zarządem Dróg Powiatowych<sup>16</sup>.

Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego<sup>17</sup>. Ustawodawca zobowiązał więc samorząd powiatowy do zapoznawania się ze źródłami przestępczości i zjawisk patologicznych, a także wyposażył go w instru-

<sup>10</sup> [Art.11](#) ust.1 *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity)*, (Dz. U. z 2001, Nr 142, poz.1591 z późn. zm.).

<sup>11</sup> Art. 13 ust.4 i 4a *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji* (Dz. U. z 2007, Nr 43, poz. 277 i Nr 57, poz. 390).

<sup>12</sup> Art.40 i 41 *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym...*

<sup>13</sup> L. Graczyk, *Współpraca z terenową administracją rządową i samorządową*, [w:] *Współczesny wymiar funkcjonowania Policji*, pod red. B. Wiśniewskiego i Z. Piątka, Wyd. AON, Warszawa 2009, s. 50 in.

<sup>14</sup> Art.4 ust.1 pkt 15 i 16 *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2001, Nr 142, poz.1592 z późn. zm.).

<sup>15</sup> B. Sprengel, *op. cit.*, s. 50.

<sup>16</sup> E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Wyd. AON, Warszawa 2007, s.100; por.: W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. AON, Warszawa 2010, s. 53 in.

<sup>17</sup> Art.12 pkt 9b *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym...*

menty do przeciwdziałania tymże, np. poprzez możliwość wydawania w tych sprawach aktów prawa miejscowego<sup>18</sup>.

Starosta jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży<sup>19</sup>. Zakres tego zwierzchnictwa nie ma jednak charakteru służbowego, co słusznie zauważa m.in. Bolesław Sprengel<sup>20</sup> i jest określony w ustawach ustrojowych oraz aktach normatywnych dotyczących poszczególnych służb, inspekcji i straży<sup>21</sup>. W celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku<sup>22</sup>, do której zadań należy:

- 1) ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;
- 2) 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;
- 3) przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 4) opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 5) opiniowanie projektu budżetu powiatu - w zakresie, o którym mowa w pkt 1;
- 6) opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań, o których mowa w pkt 1, 2 i 4;
- 7) opiniowanie, zleconych przez starostę, innych niż wymienione w pkt 2 i pkt 4-6 zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

W przypadku administracji na szczeblu wojewódzkim sprawy z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego wykonywane są przez dwa podmioty: wojewodę i samorząd województwa<sup>23</sup>. Ten pierwszy wykonuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej<sup>24</sup>.

<sup>18</sup> Tamże, art. 12 pkt 1.

<sup>19</sup> Tamże, art. 35 ust. 3.

<sup>20</sup> B. Sprengel, *op. cit.*, s.52; por. też: S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2007, s. 59.

<sup>21</sup> Przepisu tego nie stosuje się do w stosunku do PSP i Policji, gdzie uprawnienia starosty ograniczają się do opiniowania kandydata na stanowisko komendanta powiatowego i miejskiego; vide: art. 6c ust. 1 *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*.

<sup>22</sup> Art. 38a ust. 1 i 2 *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym ...*; por.: R. Głowacki, K. Łojek, *Zagadnienia prawne policyjnych działań zapobiegawczych. Wybrane aspekty*, Wyd. WSPol., Szczytno 2005, s. 57.

<sup>23</sup> Por.: J. Itrich-Drabarek, *Zadania administracji publicznej szczebla wojewódzkiego w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, pod red. S. Sulowskiego i M. Brzezińskiego, DW ELIPSA, Warszawa 2009, s. 169-184.

<sup>24</sup> Art.2 ust. 2 *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2001, Nr 142, poz. 1590).

Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy. W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne marszałek województwa podejmuje niezbędne czynności, należące do właściwości zarządu województwa<sup>25</sup>.

Z wszystkimi organami i jednostkami administracji publicznej współpracują ściśle organy ścigania (prokuratury powszechne i wojskowe) i wymiaru sprawiedliwości (sądy powszechne i wojskowe)<sup>26</sup>.

## **2. Ustalenia badawcze studentów administracji o specjalności bezpieczeństwo i porządek publiczny**

Od lutego 2008 r. prowadzę licencjackie seminaRIA dyplomowe na kierunku administracja o specjalności *bezpieczeństwo i porządek publiczny*. Studenci uczestniczący w zajęciach zajmują się w głównej mierze zagadnieniami współpracy jednostek administracji publicznej w zakresie kształtowania (względnie zarządzania) stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Plan każdej pracy zakłada swoje *resume* programu studiów. Każdy seminarzysta, stosując metodę dedukcyjną, musi więc tak ją skonstruować, by znalazły się tam charakterystyki i analizy wybranych ustaw ustrojowych w ujęciu krajowym oraz ich zastosowanie w ujęciu regionalnym. Całość wieńczy konkretny przykład wykorzystania określonych rozwiązań systemowych i funkcjonalnych administracji publicznej na gruncie lokalnym. Owe *case study* wymaga więc dotarcia w zdecydowanej większości do niepublikowanych materiałów źródłowych, wytworzonych przez badane instytucje, ich analizy i odpowiedniego, autorskiego zinterpretowania i przedstawienia. Konieczność analizy konkretnego przykładu w konkretnym miejscu i czasie gwarantuje oryginalność przedmiotu badań.

Na użytek niniejszego artykułu wybrałem cztery prace dyplomowe, po dwie z dwóch różnych grup seminaryjnych, z lat 2008/09 i 2009/10. Wszystkie one podjęły problem współdziałania n/w organów w zakresie kształtowania stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem programów przeciwdziałających demoralizacji, patologii społecznych oraz przestępczości:

- 1) Komendant Miejski Policji w Gdańsku ^ Prezydent Miasta Gdańsk (w l. 2005-2006);
- 2) Komendant Miejski Policji w Gdyni <math>^</math> Prezydent Miasta Gdynia (w l. 2005-2007);
- 3) Prezydent Miasta Gdynia ^ Komendant Miejski Policji w Gdyni i Komendant Oddziału Żandarmerii Wojskowej w Gdyni (w l. 2006-2008);
- 4) Prezydent Miasta Gdynia ^ jednostki administracji państwowej i samorządowej oraz organizacje pozarządowe (w 2008 r.)

<sup>25</sup> Tamże, art. 43 ust. 2.

<sup>26</sup> Por.: J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2007, s. 47 i n. i 163 i n.



Wskazane instytucje reprezentują naturalnie zarówno organy administracji państwowej, jak i samorządowej, w tym jednostki organizacyjne administracji publicznej. Wszystkie one też wykonują określone zadania na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego, przy czym zróżnicowanie i zakres tych zadań jest adekwatny do ich roli w systemie wewnętrznego bezpieczeństwa narodowego. Każda z nich akurat obarczona jest obowiązkiem podejmowania działań zapobiegających zagrożeniom stanu bezpieczeństwa publicznego, a zatem działań profilaktycznych, czy też prewencyjnych. Wynika to z faktu, iż zapobieganie, obok dwóch pozostałych sposobów zwalczania przestępczości (czyli wykrywania i ścigania) stanowi najbardziej uniwersalny i najszerszy w możliwościach oddziaływania środek; profilaktyka przestępczości, czy też prewencja kryminalna jest tą sferą działań, którą poleca się do praktycznego stosowania nie tylko instytucjom publicznym, ale każdej innej i każdemu człowiekowi<sup>27</sup>. Pozostałe dwa są *de facto* zastrzeżone dla wyspecjalizowanych służb i straży.

Wszystkie wymienione organy i instytucje obciążone są rozlicznymi zadaniami ustawowymi, a z drugiej strony ciążą nań określone oczekiwania i presja społeczeństwa, wyrażane przede wszystkim przez media oraz wyniki badań opinii społecznej. Szczególnie wrażliwym problemem jest stan bezpieczeństwa i porządku publicznego, przez pryzmat którego oceniana jest w istotnym stopniu jakość poczynań władzy. Jeżeli ów stan jest satysfakcjonujący, osiągnęty nadto poprzez spektakularne działania tej władzy, zarówno media, jak i sondaże społeczne będą jej przychylne; jeżeli będzie odwrotnie wszelkie inne sukcesy, odniesione na innych polach aktywności, nie wystarczą do uchronienia się przed powszechną krytyką. Socjologiczna koncepcja kontroli społecznej, według Bartosza Czarneckiego i Waldemara Siemińskiego<sup>28</sup> jest wyjątkowo użyteczna i praktyczna przy określaniu warunków przeciwdziałania przestępczości i wykroczeniom. Podkreśla ona, że najbardziej skuteczną w zwalczaniu tych problemów jest właśnie prewencja, a w prewencji najważniejsze jest to, co umacnia przestrzeganie norm społecznych - właściwe wychowanie, współdziałanie społeczne, opinia publiczna, troska o wspólne dobro, w tym o bezpieczeństwo wspólnie zamieszkiwanego obszaru.

Dla osiągnięcia pozytywnej oceny i wysokiego stopnia zaufania społecznego oraz satysfakcjonujących wyników swej pracy niezwykle ważna jest więc umiejętność dostrzegania tych oczekiwań i szczerą wrażliwość na potrzeby mieszkańców. Obserwując codzienność życia publicznego trudno byłoby zaprzeczyć, że organy władzy państwowej i samorządowej nie podejmują w tym zakresie starań. Czynią to jednak z różną intensywnością i efektem oraz niekoniecznie z własnej inicjatywy. Organy samorządowe zwłaszcza, a więc te pochodzące z elekcji nie uchylają się bynajmniej od pomysłów w tym zakresie, a jeszcze chętniej biorą udział w ich finalnym, najczęściej opatrzonym

<sup>27</sup> Vide: R. Głowacki, *Europejska sieć prewencji kryminalnej (EUCPN)*, Wyd. WSPoI., Szczytno 2009, s. 12.

<sup>28</sup> B. Czarnecki, W. Siemiński, *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Difin, Warszawa 2004, s. 29-30.

medialnie, podsumowaniu. Wiedzą bowiem, że niezależnie od obiektywnych wartości danego przedsięwzięcia poświęconego wzmocnieniu stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego, zyskają nań bezpośrednio, wręcz personalnie<sup>29</sup>.

### **3. Współpraca Policji z samorządem w Gdyni**

Oczywiście wszystkie wymienione wyżej instytucje, z racji ich publicznego charakteru, mają w swych ustrojowych regulacjach odpowiednie przepisy, które nakazują lub zezwalają na podejmowanie współpracy z innymi organizacjami dla wypełniania obowiązków, do których zostały powołane. Już w pierwszych zapisach ustawy o Policji znajduje się dyspozycja zobowiązująca ją do: *inicjowania i organizowania działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi*<sup>30</sup>. Kilka wersów niżej stwierdza, że: *wojewoda oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta sprawujący władze administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach*<sup>31</sup>. Adekwatne przepisy, wskazujące konkretne zadania w tym zakresie oraz sposoby ich wykonywania znajdują się również we wszystkich ustawach o samorządzie terytorialnym. Wspomniano o tym wyżej.

Wracając do ustaleń studentów grup seminaryjnych oraz nawiązując ponownie do zasadniczego problemu badawczego warto zaznaczyć, że od ustawowo nakazanej współpracy jednostek administracji publicznej bardziej interesująca wydaje się ta ponadstandardowa. Należy przypomnieć, że poszczególne ustawy ustrojowe obok obowiązkowych form współdziałania określonych instytucji zawierają też zestaw możliwości fakultatywnych, a więc takich, z których można skorzystać, ale nie trzeba. W tym miejscu trzeba przypomnieć o konstytucyjnym obowiązku organów władzy publicznej „działania na podstawie i w granicach prawa”<sup>32</sup>. Tym bardziej wydaje się interesujące, na ile ramy te wpływają na zakres współpracy i na umiejętnie poszukiwanie jej przestrzeni.

<sup>29</sup> Autor poświęcił tym aspektom kilka innych swoich prac; por. np.: C. Tatarczuk, *Udział samorządu lokalnego we wspieraniu Policji w zarządzaniu bezpieczeństwem na przykładzie powiatu wejherowskiego w latach 2003-2006*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, nr 528. *Ekonomiczne problemy usług*, nr 48. Teoretyczne i praktyczne aspekty rozwoju regionalnego, Szczecin 2010; s. 45-59; tenże: *Skuteczność menedżerów bezpieczeństwa publicznego na tle prawnych możliwości administracji samorządowej w doposażeniu Policji (na przykładzie wybranych jednostek województwa pomorskiego w latach 2004-2009)*, [w:] *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, pod red. T. Maciejewskiego i J. Gierszewskiego, *Zeszyt Naukowy PWSH „Pomerania” w Chojnicach*, nr 2/1a/2010, Chojnice 2010; s. 53-73.

<sup>30</sup> Art.1 ust.2 pkt 3 *Ustawy o Policji*.

<sup>31</sup> Tamże, art. 3.

<sup>32</sup> Art.7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*; (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Analiza założeń polityki bezpieczeństwa opracowanej przez Prezydenta Miasta Gdynia, której dokonał Dariusz Kuldanek dostarczyła wielu ciekawych informacji, zarówno tych merytorycznych, jak i organizacyjnych<sup>33</sup>. Ustalił on, że w zasadniczym dla rozwoju miasta dokumencie p.n. *Strategia rozwoju Gdyni* określono trzy priorytety: *Przestrzeń, Gdynianie i Gospodarka*, dla realizacji których opracowano sześć polityk szczegółowych tj. *Zarządzanie Przestrzenią, Edukacja i Wychowanie, Społeczeństwo Obywatelskie, Wzrost Jakości Życia, Transport i Komunikacja, Przedsiębiorczość i Innowacyjność*<sup>34</sup>. Równolegle przygotowano sześć programów operacyjnych tj. *e-Gdynia, Bezpieczna Gdynia, Otwarta Gdynia, Gdynia bez barier, Zielona Gdynia, Przyjazny Urząd*.

Program *Bezpieczna Gdynia* to zestaw kompleksowych działań edukacyjnych, wychowawczych, inwestycyjnych oraz prewencyjnych i z zakresu zwalczania przestępczości, realizowanych naturalnie wspólnie ze służbami mundurowymi i innymi podmiotami, mających na celu poprawę stanu bezpieczeństwa w mieście. Do działań podjętych w ramach tego programu zaliczono<sup>35</sup>:

- wsparcie finansowe Policji i Straży Pożarnej,
- funkcjonowanie Straży Miejskiej, jako integralnej komórki Urzędu Miasta Gdyni,
- działania skierowane do mieszkańców, w szczególności za pośrednictwem rad dzielnic,
- współuczestnictwo w programach dla młodzieży organizowanych przez Policję, Straż Pożarną i Straż Miejską m.in. *Żyj normalnie, Bezpieczna droga do przedszkola, Konkurs wiedzy pożarnej* i inne,
- program szkół otwartych w 14 placówkach w Gdyni,
- działania zawarte w Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, a w szczególności funkcjonowanie świetlic socjoterapeutycznych, realizacja programów profilaktycznych w szkołach, wspieranie organizacji pozarządowych działających w tym obszarze oraz leczenie i terapia osób uzależnionych i współuzależnionych,
- funkcjonowanie i rozwój systemu monitoringu wizyjnego miasta,
- instalowanie sygnalizacji świetlnej na niebezpiecznych ulicach i skrzyżowaniach, szczególnie w rejonach szkół i przedszkoli,
- budowa nowoczesnego Centrum Powiadomiania Ratunkowego w siedzibie Straży Pożarnej,
- funkcjonowanie Zintegrowanego Systemu Ratowniczego,
- partycypowanie w kosztach inwestycji: komisariatów Policji w Gdyni Karwinach

<sup>33</sup> D. Kuldanek, *Współpraca Komendy Miejskiej Policji z administracją samorządową w zakresie wdrażania programów prewencyjnych w latach 2005-2007*, Gdynia 2009, praca dyplomowa - maszynopis niepublikowany, s. 50 i n.

<sup>34</sup> Uchwała nr XLI/744/98 Rady Miasta Gdyni z 28 stycznia 1998r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju gminy Gdynia zawartego w dokumencie *Strategia rozwoju Gdyni. Cele rozwoju i zadania realizacyjne*.

<sup>35</sup> D. Kuldanek, *op. cit.*, s. 50 i n.

i na Oksywiu, jednostek ratowniczo-gaśniczych na Oksywiu, w Chyloni i Wielkim Kacku,

- modernizacja gdyńskich obiektów sportowych w celu poprawy bezpieczeństwa na ich terenie, w szczególności na obiektach GOSiR-u oraz w marinie.

Kolejnym przedsięwzięciem podjętym przez gdyński samorząd okazały się gminne programy profilaktyczne, do których należą m.in. *Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Gdyni* oraz *Gminny Program Przeciwdziałania Narkomanii*. Programy te tworzone są cyklicznie i obejmują poszczególne lata<sup>36</sup>. Obydwa programy są elementem *Gdyńskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych*<sup>37</sup> i mają istotny wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Inicjatywy samorządu gdyńskiego w zakresie bezpieczeństwa mieszkańców i turystów odwiedzających miasto, będące ważnym elementem strategii rozwoju Gdyni w ogóle, dowiodły nade wszystko poczucia jego odpowiedzialności za bezpieczeństwo publiczne. To cenne spostrzeżenie. W mniejszych gminach inicjatorem działań na rzecz bezpieczeństwa bywa zwykle szef miejscowej policji, który lepiej, lub gorzej usiłuje namówić do współpracy przedstawicieli lokalnego życia publicznego. Umiejętność samodzielnego i dalekowzrocznego spojrzenia przez samorząd na istotne problemy społeczne, do których należy z pewnością stan i perspektywy bezpieczeństwa, określenia doń wizji i sposobów zaradczych jest zatem niezwykle wartościowe.

D. Kuldanek skonstatował też idącą naprzeciw działaniom samorządu Gdyni i z pewnością z tym samorządem uzgodnioną, inicjatywę Komendanta Miejskiego Policji<sup>38</sup>. Otóż w 2005 r. wdrożył on w życie Gdyński Policijny Program Prewencyjny *Bezpieczna Przystań - Gdynia (BP-G)*. Został on opracowany w celu przeciwdziałania przestępczości i patologii społecznej, a wszedł po parafowaniu go przez autora, czyli ówczesnego Komendanta Miejskiego Policji młodszego inspektora Marka Karpińskiego oraz Prezydenta Miasta Gdyni Wojciecha Szczurka i Przewodniczącego Rady Miasta Gdyni Stanisława Szwabskiego.

Program ten objął swoim działaniem najbardziej dokuczliwe problemy bezpieczeństwa publicznego, czyli<sup>39</sup>:

- przestępczość przeciwko życiu, zdrowiu, mieniu i agresywne zachowania,
- przestępczość i demoralizację nieletnich,
- przemoc w rodzinie, alkoholizm, narkomanię i inne patologie,
- zagrożenia w ruchu drogowym.

<sup>36</sup> Rada Miasta Gdyni uchwaliła w dniu 17 grudnia 2008 r. dwa istotne programy: *Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Gdyni na 2009 r.* przyjęty został uchwałą nr XXVI/605/08, natomiast *Gminny Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2009-2010* uchwałą nr XXVI/606/08.

<sup>37</sup> *Gdyńska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2008-2011* przyjęta została uchwałą nr XVII/417/08 z dnia 27 lutego 2008 r. przez Radę Miasta Gdyni.

<sup>38</sup> D. Kuldanek, *op. cit.*, s. 55 i n.

<sup>39</sup> Tamże.

Cele programu były następujące:

- poprawa stanu bezpieczeństwa na terenie miasta Gdyni,
- poprawa poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców miasta i osób przyjezdnych,
- poprawa wizerunku Policji.

Do współpracy przy realizacji tego programu namówiono wielu partnerów reprezentujących rozmaite instytucje i podmioty działające w Gdyni, tworząc imponującą koalicję dla bezpieczeństwa: Rady Dzielnic, Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Ośrodek Terapii i Profilaktyki Uzależnień, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Gdyński Ośrodek Sportu i Rekreacji, Miejski Dom Kultury, Zarząd Komunikacji Miejskiej, Szybką Kolej Miejską i inne jednostki PKP, w tym Straż Ochrony Kolei, Straż Miejską, Państwową Straż Pożarną, Straż Graniczną, Marynarkę Wojenną, Żandarmerię Wojskową, Prokuraturę Rejonową, Sąd Rejonowy, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Poszukiwawcze Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Nadleśnictwo Gdańsk z siedzibą w Gdyni, Ligę Obrony Kraju, Polski Związek Motorowy, towarzystwa ubezpieczeniowe, firmy ochroniarskie, banki, mass-media, duszpasterstwo, organizacje harcerskie, stowarzyszenia, instytucje i fundacje działające na rzecz lokalnego bezpieczeństwa, kluby sportowe, placówki opiekuńczo - wychowawcze, gdyńskie przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazjalne i ponadgimnazjalne, szkoły wyższe oraz służbę zdrowia<sup>40</sup>.

Ze względu na różnorodność problematyki oraz długofalowy charakter programu zakładał on trzyletni okres realizacji, tj. lata 2005-2007, a jego potrzeby finansowe pokrywały środki Urzędu Miasta Gdyni, a także państwowych jednostek organizacyjnych, stowarzyszeń, fundacji, banków i instytucji ubezpieczeniowych zainteresowanych poprawą stanu bezpieczeństwa na terenie miasta<sup>41</sup>. Koszt realizacji programu obliczono na kwotę 573.300 zł. Powołano specjalny zespół koordynujący realizację programu w skład, którego weszli Komendant Miejski Policji, jego zastępca/d/s prewencji, Prezydent Miasta Gdyni, Przewodniczący Rady Miasta Gdyni, przedstawiciele stowarzyszeń, instytucji i fundacji zainteresowanych sprawami bezpieczeństwa, policjanci koordynujący poszczególne podprogramy oraz przedstawiciele Sądu Rejonowego i Prokuratury Rejonowej. Do jego zadań należało m.in.<sup>42</sup>:

- monitorowanie zagrożeń kryminalnych i podejmowanie adekwatnych, skoordynowanych działań;
- sukcesywna realizacja wspólnych działań objętych programem;
- promowanie podejmowanych inicjatyw na rzecz bezpieczeństwa;
- ocena dotychczasowych działań i aktualizacja zadań;
- pobudzanie inicjatyw społecznych oraz podmiotów współuczestniczących;
- dalsze pozyskiwanie partnerów do realizacji programu.

<sup>40</sup> Tamże, s. 55-56.

<sup>41</sup> A więc tych instytucji, które uprawnione są do finansowego wspierania Policji; vide: art. 13 ust. 3 *Ustawy o Policji*.

42

D. Kuldanek, *op. cit.*, s. 56.

Gdyński Policyjny Program Prewencyjny *Bezpieczna Przystań - Gdynia*, w oryginalny i nowatorski sposób podchodził do metod poprawy bezpieczeństwa na szczeblu lokalnym. Poprzez zaangażowanie szeregu instytucji wkraczał na teren różnorodnych obszarów działania równolegle, podejmując tam działania profilaktyczne, uświadamiające, poradnicze itp. Dowodem tych skoordynowanych, równoczesnych działań było opracowanie i wdrożenie podprogramów prewencyjnych skierowanych przeciwko poszczególnym zagrożeniom. Należały do nich<sup>43</sup>:

- 1) „Agresji Stop! W obronie życia, zdrowia i mienia”;
- 2) „Bezpieczeństwo szkoły i młodego pokolenia”;
- 3) „Czy musimy tak żyć - wspólnie przeciw patologiom”;
- 4) „Dróg wiele - życie jest jedno - bezpieczeństwo w ruchu drogowym”.

W ramach podprogramu „Agresji Stop! W obronie życia, zdrowia i mienia” podjęto siedem ukierunkowanych działań<sup>44</sup>:

#### **A. „Blżej Mieszkańców”**

Głównym jego celem była poprawa poczucia bezpieczeństwa mieszkańców i zwiększenie ich zaufania do Policji. Zaplanowano następujący sposób realizacji:

- stworzenie nowych stanowisk recepcyjnych w jednostkach Policji oraz dążenie do ich obsadzenia obsługą ze środków Urzędu Miasta;
- uruchomienie telefonu zaufania dla mieszkańców, chcących przekazać anonimowo informacje Policji;
- zaangażowanie mieszkańców do podejmowania inicjatyw na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa (np. zapewnienie młodzieży pożytecznego spędzania czasu wolnego);
- założenie strony internetowej poświęconej zagadnieniom prewencji kryminalnej i praktycznym wskazówkom jej zastosowania;
- organizowanie festynów i zabaw dla mieszkańców z okazji : Dnia Dziecka, Święta Policji, Wielkanocy (Niebieski Zając) i Bożego Narodzenia (Niebieski Mikołaj).

#### **B. „Tu jesteś bezpieczny”**

Zasadniczym celem tego działania było uświadomienie mieszkańcom osiedli i dzielnic na przypadki negatywnych zachowań, demoralizacji, patologii, popełniania przestępstw i wykroczeń, zwłaszcza publicznie widocznych i spektakularnych, szczególnie o charakterze chuligańskim i wyrobienie potrzeby reakcji. Zaplanowano m.in.:

- piesze patrole prewencyjne pełnione przez policjantów w czasie ponadnormatywnym, w wytypowanych rejonach miasta;
- ustalenie ze społeczeństwem zasad wzajemnej pomocy i ostrzegania oraz sposobów reagowania na wypadek zagrożenia, odpowiedzialności za bezpieczeństwo swoje i osób najbliższych (np. poprzez regularne spotkania z Radami Dzielnic);

<sup>43</sup> Tamże, s. 57.

<sup>44</sup> Tamże.

- ustalenie punktów spotkań z dzielnicowymi;
- sporządzanie wystąpień do właściwych instytucji w celu likwidacji nieprawidłowości infrastrukturalnych mających wpływ na bezpieczeństwo przestrzeni publicznej;

### **C. „Bezpieczny Parking”**

Działanie zaadresowane do właścicieli samochodów korzystających z miejsc parkingowych w celu ograniczenia kradzieży samochodów, kradzieży z włamaniem do samochodów oraz wszelkich przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu popełnianych na terenach parkingowych. Zaplanowano wydanie i rozprowadzenie wielojęzycznej ulotki z planem Gdyni, z zaznaczonymi nań parkingami strzeżonymi oraz siedzibami służb policyjnych i ratowniczych.

### **D. „Certyfikat bezpieczeństwa”**

Działanie polegało na przyznawaniu specjalnego certyfikatu bezpieczeństwa właścicielom sklepów, lokali rozrywkowych, hoteli, punktów usługowych itp. podmiotów za spełnienie wymagań jakości prowadzonej działalności, określonych przez przedstawicieli Komendanta Miejskiego i Prezydenta Miasta Gdyni. Opracowano regulamin certyfikatu, zasady jego przyznawania i odbierania, wzór plakietki naklejanej na drzwi danego obiektu itd.

### **E. „Graffitiarz”**

To działanie przeciwko aktom wandalizmu polegającym na niszczeniu elewacji budynków, obiektów znajdujących się na terenie kolejowym, środków transportu publicznego itp. poprzez umieszczanie nań rysunków wykonanych trudno zmywalną farbą. Zaplanowano tu m.in.:

- zwiększenie kontroli miejsc zagrożonych;
- informowanie mieszkańców o konsekwencjach karnych takiego działania;
- promowanie estetycznego wyglądu miasta;
- wyznaczenie miejsc do legalnego malowania, tworzenia tzw. „murali”;

### **F. „Chuligaństwu Stop”**

Działanie skierowane przeciwko sprawcom wykroczeń polegających głównie na zakłócaniu porządku i niszczeniu mienia publicznego. W tym wypadku jego zasadniczym celem było konsekwentne upominanie się od Sądu Grodzkiego o wymierzanie kar ograniczenia wolności poprzez wykonywanie fizycznych prac porządkowych na rzecz miasta i społeczności lokalnej.

### **G. „Bank numerów identyfikacyjnych”**

Działanie to polegało na zaewidencjonowaniu jak największej liczby wartościowych artykułów gospodarstwa domowego, sprzętu radiowo-telewizyjnego oraz innych cennych przedmiotów znajdujących się w posiadaniu mieszkańców Gdyni, którzy z różnych powodów pozbyli się dokumentów zawierających ich dane identyfikacyjne. Zaplanowano tu m.in.:

- utworzenie bazy danych oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za jej prowadzenie i kontrolę;
- zaproszenie mieszkańców do ewidencjonowania swojego mienia; potwierdzając zameldowanie stałe lub czasowe na terenie Gdyni oraz uwiarygodniając pochodzenie rzeczy można ją zarejestrować w bazie; zainteresowany zobowiązywał się ponadto do zawiadomienia o pozbyciu się tej rzeczy, np. wskutek odsprzedania bądź zniszczenia;
- znakowanie przedmiotów według ustalonych zasad.

Podprogram „Bezpieczeństwo szkoły i młodego pokolenia” objął trzy ukierunkowane działania<sup>45</sup>:

#### **A. „Dni otwarte”**

Adresatami byli uczniowie klas I-III szkół podstawowych, a głównym celem budowanie sympatii i zaufania do Policji. Zaplanowano tu m.in. zapraszanie dzieci do odwiedzin siedziby Komendy Miejskiej Policji w Gdyni i podległych jej jednostek, prezentowanie pracy policjanta (studio monitoringu wizyjnego, stanowisko dowodzenia) oraz sprzętu będącego na wyposażeniu Policji; dzieci miały również możliwość rozmawiania z komendantem bądź jego zastępcą.

#### **B. „Nasza młodość bez alkoholu, narkotyków i przemocy czyli najprawdziwsza prawda w satyrze, jak się uczymy, jak się bawimy”.**

W tym wypadku działanie to skierowano do młodzieży w wieku od 13 do 15 lat, a głównym jego celem było propagowanie alternatywnych dla negatywnych zachowań form spędzania czasu oraz zdobycie wiedzy na temat szkodliwości środków psychotropowych i nikotyny. Zaplanowano m.in.:

- przeprowadzenie konkursu satyrycznych teatryków i kabaretów;
- wyłonienie trzech najlepszych grup teatralnych, w każdej z nich najlepszego aktora oraz wybranie najlepszego scenariusza;
- przeprowadzenie finału konkursu oraz przekazanie nagród zwycięzcom.

#### **C. „Spotkania edukacyjne”**

W tym działaniu adresatami byli uczniowie, nauczyciele oraz rodzice, a głównym jego celem podniesienie świadomości prawnej i wiktymologicznej oraz wyrobienie u młodych ludzi poszanowania godności i własności mienia. Zaplanowano m.in.:

- organizowanie prelekcji na temat demoralizacji, patologii, przestępczości, oraz odpowiedzialności prawnej z wykorzystaniem opracowanych przez gdyńską Policję materiałów: „Stop narkotykom”, „Przemoc i agresja” „Gimnazjalista w konflikcie z prawem”, „Na progu dojrzałości”, „Prawna odpowiedzialność człowieka dorosłego”, „Jak rozpoznać sekty?”, „Dziecko pod parasolem prawa”;

<sup>45</sup> Tamże, s. 60 i n.



- wymianę informacji pomiędzy szkołami a Policją;
- przeprowadzanie wśród uczniów anonimowych ankiet na temat istniejących problemów i zagrożeń w szkole, w miejscu zamieszkania itp.

W ramach podprogramu „Czy musimy tak żyć - wspólnie przeciw patologiom” stworzono jedno ukierunkowane działanie: „Wspólnie przeciw patologiom - zespoły interdyscyplinarne”<sup>46</sup>. Polegało ono m.in. na ścisłej współpracy z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej i Strażą Miejską, udzielaniu pomocy ofiarom przemocy, alkoholizmu, narkomanii oraz angażowaniu mieszkańców do ujawniania i przeciwdziałania tym patologiom w najbliższym sąsiedztwie.

W trzecim podprogramie „Dróg wiele - życie jest jedno - bezpieczeństwo w ruchu drogowym” opracowano dwa ukierunkowane działania: „Bezpieczna droga” oraz „Drogi nie dla piratów”. Pierwsze z nich przeznaczone dla dzieci polegało na zapoznaniu ich z podstawowymi zasadami ruchu drogowego podczas cyklicznych spotkań z policjantem odpowiedniej służby oraz przeprowadzeniu konkursu wiedzy z zakresu bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Drugie przeznaczone było dla dorosłych użytkowników dróg, zarówno kierujących, jak i pieszych. Zaplanowano m.in.:

- wyjednanie środków finansowych na zakup fotoradaru i słupów do jego instalowania;
- promowanie wśród kierowców hasła „Jeżdżę 50-tką” (km/h);
- wręczanie użytkownikom ruchu drogowego ulotek informacyjnych, zwracanie uwagi i pouczanie sprawców wykroczeń formalnych;
- informowanie właściwych instytucji o nieprawidłowościach w infrastrukturze drogowej.

Zakres współpracy głównych animatorów przedsięwzięcia okazał się więc bardzo szeroki. Prezydent Miasta Gdyni i Komendant Miejski Policji w Gdyni objęli nią wszelkie możliwe płaszczyzny. Kompleksowy program kooperacji we wdrażaniu programów profilaktycznych z pewnością musiał przynieść pozytywne skutki. Przedstawię je niebawem.

Podobne ustalenia poczyniła Małgorzata Woźnicka, która szczegółowo zbadała współdziałanie Policji z samorządem gdyńskim w kolejnym okresie, czyli w roku 2008<sup>47</sup>. Zrazu zwróciła ona uwagę na to, że w 2007 r. rozpoczęto realizację rządowego programu przeciwdziałania przestępczości „Razem Bezpieczniej”, którego uczestnikami zostały „z urzędu” m.in. wszystkie jednostki Policji w kraju. Objął on swoim działaniem najbardziej zagrożone sfery bezpieczeństwa publicznego, tj.:<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Tamże.

<sup>47</sup> M. Woźnicka, *Współpraca organów administracji publicznej przy realizacji programów profilaktycznych skierowanych do dzieci i młodzieży na terenie Gdyni w 2008 r.*, Gdynia 2010, praca dyplomowa - maszynopis niepublikowany.

<sup>48</sup> *Rządowy Program Ograniczania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań „Razem Bezpieczniej”*

- bezpieczeństwo w miejscach publicznych i w miejscu zamieszkania;
- bezpieczeństwo w środkach komunikacji publicznej;
- bezpieczeństwo w szkole;
- przemoc w rodzinie;
- bezpieczeństwo w ruchu drogowym;
- bezpieczeństwo w działalności gospodarczej;
- ochrona dziedzictwa narodowego.

Program ten został tak skonstruowany, by skłaniać różnorodne instytucje i organizacje do opracowywania (bardzo dobrych) programów profilaktycznych, na które to przeznaczono z budżetu państwa konkretne środki finansowe. Ów fakt z pewnością również przyczynił się do decyzji o modyfikacji gdyńskiego programu „Bezpieczna Przystań - Gdynia”. Autorzy realizowanych i finansowanych przez lokalne środki programów mogli odąd aplikować również o fundusze centralne. Dostosowany do centralnego programu gdyński został opracowany na lata 2008-2010<sup>49</sup>.

Z nowych pomysłów zwraca uwagę przeprowadzony pilotażowo w roku szkolnym 2007/2008 w czterech gdyńskich szkołach podstawowych podprogram pn. „Policyjna Foczka uczy zasad bezpieczeństwa”. Akcja, którą objęto 414 pierwszoklasistów, spotkała się z zainteresowaniem uczniów i nauczycieli. W kolejnym roku szkolnym (2008/09) programem tym postanowiono objąć więc wszystkich 1994 uczniów gdyńskich klas pierwszych w 85 oddziałach 31 samorządowych szkół podstawowych oraz 107 dzieci z 5 szkół niepublicznych<sup>50</sup>. W tym celu wspólnie z konsultantem ds. oceniania podręczników i programów autorskich zmodyfikowano tematyczną książeczkę, w której umieszczono dziewięć tematów, m.in.<sup>51</sup>:

- bezpieczna droga do szkoły;
- bezpieczne postawy wobec zwierząt;
- bezpieczne zabawy w domu, na dworze latem i zimą;
- poszanowania cudzej własności;
- ostrożnie w kontaktach z nieznanymi osobami.

Zasadniczymi celami tego podprogramu było<sup>52</sup>:

- kształtowanie u dzieci umiejętności szukania pomocy w obliczu zagrożenia u osób dorosłych;

- *Government Programme for Limiting Crime and Asocial Behavior „Together Safer”, MSWiA Dep.Analiz i Nadzoru, Warszawa 2010.*

<sup>49</sup> M. Woźnicka, *op. cit.*, s. 17.

<sup>50</sup> Komenda Miejska Policji w Gdyni, *Zasady wdrażania programu pt. „Policyjna Foczka uczy zasad bezpieczeństwa” realizowanego w ramach gdyńskiego policyjnego programu prewencyjnego „Bezpieczna Przystań - Gdynia”, Gdynia 2008, sygn. E-1863/08, s. 1; cyt. za: M. Woźnicka, *op. cit.*, s. 22 i n.*

<sup>51</sup> *Policyjna Foczka uczy zasad bezpieczeństwa*; <http://www.gdynia.policja.gov.pl/index.php?strona=newsa&id=894>; stan na dzień 19.03.2010; cyt. za: tamże.

<sup>52</sup> M. Woźnicka, *op.cit.*, s.23.

- rozpoznawanie i przewidywanie zagrożeń;
- zmniejszenie liczby czynów karalnych popełnianych przez dzieci;
- zminimalizowanie ryzyka stania się ofiarą;
- udzielanie pomocy w rozwiązywaniu problemów mających wpływ na poczucie bezpieczeństwa osobistego.

Równoległe opracowano cele pośrednie, tj.<sup>53</sup>:

- kreowanie pozytywnych wzorców zachowań, poszanowania obowiązujących norm prawnych, a także wykształcenie nieakceptowania patologicznych zjawisk obserwowanych w życiu codziennym;
- zwiększenie obszaru oddziaływania wychowawczego;
- uspołecznienie działań Policji w środowisku szkoły;
- dążenie do budowania coraz lepszych więzi w relacjach policjant - uczeń - nauczyciel;
- zacieśnienie współdziałania na linii Policja - placówka oświaty - inny podmiot życia społecznego, który bierze udział w procesie wychowania młodego pokolenia.

Koszt realizacji tego podprogramu (programu *Bezpieczna Przystań Gdynia* - dalej „BP-G”) w roku szkolnym 2008/09 obliczono na kwotę 54.835 zł złotych brutto. Środki finansowe planowano pozyskać z programu „Razem Bezpieczniej”, bądź - w przypadku niepowodzenia - od samorządu lokalnego<sup>54</sup>.

M. Woźnicka wskazuje, że wskutek zawartego w dniu 12 marca 2008r. porozumienia sygn. KB/172/PK/2/W/08 pomiędzy Prezydentem Miasta Gdyni i Komendantem Wojewódzkim Policji w Gdańsku, przy współudziale Komendanta Miejskiego Policji w Gdyni władze samorządowe przekazały ogółem kwotę 1 465 250 złotych na dofinansowanie kosztów funkcjonowania Policji<sup>55</sup>. Środki te przeznaczone na różnorodne potrzeby, od budowy nowej siedziby komisariatu w dzielnicy Wzgórze Św. Maksymiliana, przez koszty opłacenia ponadnormatywnych patroli, zakup rozmaitego sprzętu i wyposażenia itd., po wydatki na realizację programów profilaktycznych, czy prewencyjnych. Te ostatnie pochłonęły kwotę łączną 80 tys. złotych, która została przeznaczona na<sup>56</sup>:

- zakup maskotek do wspomnianego programu „Policyjna foczka uczy zasad bezpieczeństwa”, którym objęto uczniów wszystkich klas pierwszych szkół podstawowych publicznych i niepublicznych;
- zakończenie programu realizowanego w Szkole Podstawowej nr 46 przy ul. Chwaszczyńskiej;
- wydrukowanie dyplomów w związku z akcją Dni Otwartych w KMP w Gdyni;
- wydrukowanie kalendarzy trójdzielnich z logo programu prewencyjnego „BP-G”;

53

Tamże.

54 Tamże, s. 30.

55

Tamże.

56 Tamże, s. 31.

- zakup namiotu dla policjantów biorących udział w festynach;
- zakup słodczy oraz gier dla dzieci z Rodzinnego Domu Dziecka w ramach realizacji programu „Niebieski Mikołaj”.

Generalnie podmioty, organizacje i instytucje współdziałające w 2008 r. przy wdrażaniu programów prewencyjnych na terenie Gdyni realizowały zasadnicze cele programu „BP-G” określone w porozumieniu z 2005 r. Modyfikacja obszarów działania określonych w ogólnopolskim programie „Razem Bezpieczniej” oraz podprogramów lokalnych nie wpłynęła w żaden istotny sposób na podstawową ideę kooperacji. Znajazd z autopsji problemy budowania koalicji dla bezpieczeństwa, w ustaleniach dwojga studentów uderza rozmach i rozmiar przedstawionej współpracy.

\* \* \*

Krzysztof Garczewski kwestie współpracy samorządu gdyńskiego z Policją i Żandarmerią opisał szerzej, nie ograniczając się tylko do zagadnień prewencji kryminalnej<sup>57</sup>. Podkreślił on, że inicjatywa Prezydenta Gdyni w zakresie współpracy ze służbami o charakterze policyjnym była nade wszystko powodowana faktem, iż jest on jednocześnie Przewodniczącym Miejskiej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku, powoływanej na podstawie przytoczonej uprzednio ustawy o samorządzie powiatowym<sup>58</sup>. Współdziałanie to w istotnym stopniu polega również na finansowaniu różnorodnych przedsięwzięć organizacyjnych oraz wydatków Policji ponoszonych na rzecz bezpieczeństwa publicznego. Interesujące wydaje się więc zestawienie tych środków w zbadanym okresie, do których wspomniany autor dotarł.

W latach 2006-2008 w budżecie Gdyni na bezpieczeństwo przeznaczono następujące środki<sup>59</sup>:

- W 2006 r. kwotę 15.115.048 zł, w tym na działalność Policji 1.553.800 zł, z czego na wspieranie działań Policji ze środków własnych gminy zaplanowano kwotę 1.530.000 zł. Natomiast ze środków rad dzielnic kwotę 23.800 zł<sup>60</sup>.
- W 2007 r. kwotę 14.978.391 zł, w tym na działalność Policji 1.112.000 zł, z czego na wspieranie działań Policji ze środków własnych gminy zaplanowano kwotę 1.112.000 zł. Natomiast ze środków rad dzielnic kwotę 12.000 zł<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> K. Garczewski, *Stan bezpieczeństwa mieszkańców Gdyni w kontekście współpracy Prezydenta Miasta z komendantami Policji i Żandarmerii Wojskowej w latach 2006-2008*, Gdynia 2010, praca dyplomowa - maszynopis niepublikowany.

<sup>58</sup> Tamże, s. 43.

<sup>59</sup> Tamże, s. 45.

<sup>60</sup> *Uchwała nr XXXVII/885/2005 Rady Miasta Gdyni z 21 grudnia 2005 roku w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2006*. Dz. 754.

<sup>61</sup> *Uchwała nr IV/44/07 Rady Miasta Gdyni z dnia 24 stycznia 2007 roku w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2007*. Dz. 754.

- W 2008 r. kwotę 16.187.950 zł, w tym na działalność Policji 835.250 zł, z czego na wspieranie działań Policji ze środków własnych gminy zaplanowano kwotę 815.000 zł. Natomiast ze środków rad dzielnic kwotę 20.250 zł<sup>62</sup>.

Powyższe sumy wydają się imponujące, ale zestawiając je z dochodami miasta w poszczególnych latach okazuje się, że stanowiły one jedynie od 1,5% do 1,7% całości<sup>63</sup>. Z kolei kwoty przeznaczone bezpośrednio na Policję stanowiły od 5% do 10% tych wyasygnowanych na bezpieczeństwo. Naturalnie rozmiar tych środków nie jest tu najważniejszy. K. Garczewski interesująco konstatuje, że decyzje podejmowane lokalnie na rzecz bezpieczeństwa mieszkańców Gdyni znalazły naśladowców w programach ogólnopolskich<sup>64</sup>. Analiza uchwał budżetowych oraz zawieranych porozumień wykazała, że decyzje w sprawie wspierania Policji objęły wszystkie prawem dozwolone możliwości, od wzmocnienia systemu motywacyjnego funkcjonariuszy, przez rozmaite przedsięwzięcia logistyczne, poprawiające jej bazę lokalową i wyposażenie, do realizacji programów prewencyjnych, mających edukować społeczność lokalną w zakresie kształtowania bezpieczeństwa.

#### 4. Współpraca Policji z samorządem w Gdańsku

Analizą współpracy gdańskiego samorządu terytorialnego z Policją zajął się Michał Badzian, ilustrując ją okresem lat 2005-2006<sup>65</sup>. Stwierdził on, że kierunki rozwoju i aktywności samorządu miasta Gdańska na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego mają od lat swoje odzwierciedlenie w planowaniu i realizacji budżetu oraz w inicjatywach Rady Miasta i Prezydenta Gdańska.

Z uwagi na geograficzne położenie Gdańska oraz dynamiczny rozwój tej części kraju, władze lokalne muszą zabiegać o bezpieczeństwo i porządek publiczny w obszarze lądowym, śródlądowym, morskim i powietrznym, stąd też w obszarach tych bardzo ważnymi elementami są drogownictwo, mieszkalnictwo, edukacja i bezpieczeństwo. Starają się to osiągnąć poprzez<sup>66</sup>:

<sup>62</sup> Uchwała nr XV/349/07 Rady Miasta Gdyni z dnia 19 grudnia 2007 roku w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2008. Dz. 754.

<sup>63</sup> Budżet Gdyni na 2006 r. przyjęty; 2005-12-21, ostatnia aktualizacja 2005-12-21 00:00; <http://wyborcza.pl/1,76842,3069798.html>; stan na dzień 19.04.2011 r.; Informacja o wykonaniu budżetu miasta Gdyni za 2007 rok; UM Gdynia BIP; [http://www.gdynia.pl/bip/budzet/5117\\_49391.html](http://www.gdynia.pl/bip/budzet/5117_49391.html); stan na dzień 19.04.2011 r.; Budżet miasta Gdyni na 2008 rok; UM Gdynia BIP; [http://www.gdynia.pl/bip/budzet/5464\\_47540.html](http://www.gdynia.pl/bip/budzet/5464_47540.html); stan na dzień 19.04.2011 r.

<sup>64</sup> K. Garczewski, *op. cit.*, s. 47.

<sup>65</sup> M. Badzian, *Współpraca Komendy Miejskiej Policji w Gdańsku z administracją samorządową w zakresie wdrażania programów prewencyjnych w latach 2006-2006*, Gdynia 2009, praca dyplomowa - maszynopis niepublikowany.

<sup>66</sup> Tamże, s. 48.

- poprawę systemu komunikacji zbiorowej i bezpieczeństwa w komunikacji miejskiej;
- budowę i rozbudowę bezpiecznego systemu drogownictwa, instalację nowej sygnalizacji świetlnej, bezpiecznych przejść, budowę wiaduktów i kładek przez ulicę, monitoring niebezpiecznych skrzyżowań;
- budowę ścieżek rowerowych;
- budowę i rozbudowę systemu monitoringu wizyjnego;
- budowę i rozbudowę obiektów rekreacyjno-sportowych, zapewniających dzieciom i młodzieży zagospodarowanie czasu wolnego;
- budowę i rozbudowę urządzeń służących ochronie środowiska;
- tworzenie bezpośredniego systemu pomocy i opieki społecznej;
- współpracę z organizacjami pozarządowymi na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- kompleksowe uruchamianie systemu powiadamiania, alarmowania i wczesnego wykrywania, integrację służb miejskich, inspekcji i straży w działaniach na rzecz zapobiegania i usuwania skutków zagrożeń oraz odbudowy po nadzwyczajnych zdarzeniach (kataklizmach, katastrofach);
- tworzenie programów oraz planowanie dodatkowych środków finansowych z przeznaczeniem dla służb miejskich i straży na czas sezonu letniego.

Zadania te samorząd gdański realizuje na podstawie strategicznych planów i programów rozwoju miasta, do których zalicza się<sup>67</sup>:

- Strategia Rozwoju Miasta Gdańska do roku 2015;
- Wieloletni Plan Inwestycyjny (aktualizowany corocznie);
- Pięcioletni Plan Rozbudowy Systemu Monitoringu Wizyjnego;
- Program Budowania Centrów Aktywności Lokalnej.

Na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego Prezydent Miasta Gdańska zawarł kilka umów i porozumień, w tym głównie z Policją<sup>68</sup>:

- umowa z wyspecjalizowanymi firmami w sprawie usuwania pojazdów uznanych za porzucone, bądź niczyje;
- porozumienie z Komendantem Wojewódzkim Policji w Gdańsku w sprawie zasad współpracy, nadzoru i udzielania pomocy Straży Miejskiej;
- porozumienie z Komendantem Miejskim Policji w Gdańsku w sprawie zasad współpracy Komendy Miejskiej Policji w Gdańsku i Straży Miejskiej w Gdańsku (porozumienie również określa zasady działań podejmowanych przez te jednostki w okresie sezonu letniego);
- porozumienie z Komendantem Wojewódzkim Policji w Gdańsku (przy współudziale Komendanta Miejskiego Policji w Gdańsku) w sprawie finansowania dodatkowych patroli przeznaczonych do kontroli miejsc szczególnie zagrożonych;

<sup>67</sup> Tamże, s. 49.

<sup>68</sup> Tamże.

- porozumienie z Komendantem Wojewódzkim Policji w Gdańsku w sprawie współfinansowania kosztów utrzymania służby patrolowej, realizowanej na terenie miasta Gdańska przez funkcjonariuszy służby kandydackiej Policji;
- porozumienie z Komendantem Miejskim Policji w Gdańsku na pokrycie wydatków związanych z uzyskaniem przez Komendę Miejską Policji w Gdańsku certyfikatu jakości według normy ISO 9001:2001.

W zakresie profilaktyki na terenie Gdańska realizowanych było (i nadal jest) kilka nauce duzych projektów. M. Badzian wskazał najważniejsze z nich<sup>69</sup>:

- Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych;
- Program Przeciwdziałania Narkomani;
- Ramowy Program Promocji Zdrowia i Profilaktyki Chorób Społecznych;
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych do roku 2015.

Generalne programy składają się z licznych podprogramów tematycznych, których głównym celem jest poprawa stanu i poczucia bezpieczeństwa mieszkańców oraz stworzenie miejskiego systemu monitorowania, planowania i koordynacji działań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Komendantowi Miejskiemu Policji w Gdańsku powierzono realizację<sup>70</sup>:

- Ramowego Programu Profilaktyczno-Edukacyjnego Gdańskiej Policji;
- Sąsiedzkiego Programu Przeciwdziałania Przestępczości (SPPP);
- Policyjnego Programu Edukacyjnego „POPO” (obecnie wchłonięty przez program „Mocne Dzieci”);
- udziału specjalistów w interwencjach domowych z powodu przemocy (w jego ramach realizowane są podprogramy, akcje i kampanie, jak np. „Monitorowany Szlak Turystyczny”, „Kieruj bez procentów”, „Szkoła bez nudy i nałogów”).

Dla porównania Straży Miejskiej zlecono realizację programów o nazwie<sup>71</sup>:

- „Stop psom na placach zabaw”;
- „Nie szkodzić - czyli odpowiedzialność nieletnich za popełnione czyny karalne”;
- „Narkotyki? Ze mną nie wygrasz”;
- „Postępowanie ze zwierzętami”;
- „Mój przyjaciel Rex” (projekcja filmu na płycie DVD podczas spotkań);
- „Eko - strażnik”;
- „Dobry rodzic, dobry nauczyciel wiedzą!”;
- „Bądź bezpieczna w mieście”;
- „Młodość bez procentów”;

<sup>69</sup> Tamże, s. 50.

<sup>70</sup>

Załącznik nr 1 uchwały nr LV/1886/06 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 września 2006 roku w sprawie uchwalenia Miejskiego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego; cyt. za: M. Badzian, *op. cit.*, s. 50.

<sup>71</sup> Tamże.

- „Bezpieczne dzieciństwo” (w ramach którego realizowane są podprogramy, akcje i kampanie, np. „Bezpieczna droga do szkoły”, „Bezpieczne wakacje”, „Bezpieczne ferie”, „Fajerwerki”, „Bezpieczeństwo w kontakcie z obcą osobą”; „Bezpieczna zabawa”).

Komendantowi Miejskiemu Państwowej Straży Pożarnej i Ochotniczej Straży Pożarnej w Gdańsku przypadły z kolei<sup>72</sup>:

- konkurs wiedzy pożarniczej „Młodzież zapobiega pożarom”;
- konkurs plastyczny „Jedzie, jedzie straż ogniowa”;
- pokazy i demonstracje możliwości sprzętu pożarniczego oraz ewakuacja w obiektach użyteczności publicznej;
- organizacja lodowisk dla dzieci i młodzieży.

Koordynatorem współdziałania instytucji uczestniczących w realizacji programów i działań prewencyjnych była jest Komisja Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego pod przewodnictwem Prezydenta Gdańska, w którego imieniu działa Dyrektor Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta Gdańska<sup>73</sup>.

Bardzo ważnym elementem współpracy były środki finansowe, które samorząd gdański wyasygnował na różnorodne przedsięwzięcia prewencyjne oraz wsparcie Policji.

W roku 2005 budżet miasta przekazał na rzecz Komendy Miejskiej Policji w Gdańsku kwotę w wysokości 870 000 złotych (to ok.0,06% całości). Z pieniędzy tych pokryto wydatki<sup>74</sup>:

- dodatkowych patroli Policji w okresie od lipca do października 2005 roku;
- zakupu 5 samochodów służbowych i środków łączności;
- zakupu paliwa.

W 2006 roku gdański samorząd lokalny przekazał na rzecz Komendy Miejskiej Policji w Gdańsku środki pieniężne w wysokości 1 604 000 złotych (ok. 0,15% całości) Z kwoty tej sfinansowano<sup>75</sup>:

- dodatkowe patrole Policji w okresie od lipca do października 2006 roku;
- zatrudnienie tłumaczy w okresie letnim;
- zakup 8 samochodów służbowych i analizatorów wydechu (alkomatów) z pełnym oprzyrządowaniem;
- nagrody dla wyróżniających się policjantów.

<sup>72</sup> Tamże, s. 51.

<sup>73</sup> *Zarządzenie Nr 602/05 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 30 maja 2005 roku w sprawie utworzenia komisji bezpieczeństwa i porządku*, § 1; cyt. za: M. Badzian, *op. cit.*, s. 52.

<sup>74</sup> K. Drozd-Wiśniewska, R. Kitliński, A. Łońska-Kękuś, J. Stepień, B. Szadziul, *Raport o stanie miasta rok 2005*, Gdańsk 2006, s. 115; cyt. za: tamże, s. 63.

<sup>75</sup> M. Golonka, K. Drozd-Wiśniewska, J. Stepień, K. Auksztol, A. Szczepańska, R. Kitliński, *Raport o stanie miasta rok 2006*, s. 64, cyt. za: tamże.



\* \* \*

Zaprezentowane przykłady współpracy prezydentów miast Gdyni i Gdańska z komendantami miejskimi Policji w zakresie wdrażania programów prewencyjnych pozwalają na pewne wnioski. Niewątpliwie zasadniczym motywem przewodnim kooperacji jest jego ustawowy obowiązek. Akty ustrojowe poszczególnych instytucji oraz uzupełniające je akty normatywne wskazują tę powinność i pola działania. Rozmiar tej kooperacji, jej rozmiar, kreatywność, bogata zawartość, koordynacja i zaangażowanie uczestników wskazują jednak, iż obowiązek ów wykonywany był z przekonaniem i ponadstandardowo. Do niedawna przecież (w wielu miejscach jest tak nadal) inicjatywa współpracy na rzecz bezpieczeństwa wychodziła przede wszystkim ze strony Policji, nierzadko z powodów prozaicznych, polegających głównie na jej niedoborze zaopatrzeniowym. W tym wypadku odpowiedzialność organów obydwu gmin za kształtowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest widoczna i twórcza.

## 5. Efekty współpracy

Uczestnictwo społeczności lokalnej w tworzeniu bezpieczeństwa miejsca zamieszkania, najbliższej okolicy, własnego środowiska, miasta, gminy czy powiatu jest nie zwykle istotne. Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców zależy od występujących publicznie zjawisk w większym stopniu, niż rzeczywisty stan przestępczości dokumentowany policyjnymi statystykami<sup>76</sup>. Eugeniusz Moczuk przytaczając jedną z definicji bezpieczeństwa lokalnego, określił go jako *stan wewnątrz gminy, regulowany przez zespół norm prawnych i pozaprawnych, których przestrzeganie umożliwia normalne współżycie ludzi w gminie w określonym miejscu i czasie*<sup>77</sup>. Powszechnie przestrzeganie norm jest jak dotąd utopią, stanem nieosiągalnym, zatem tak ważne jest, by ci wszyscy, którzy chcą żyć normalnie byli gotowi do działań ograniczających zagrożenia i poprawiających stan bezpieczeństwa.

Podstawowym organem dbającym o stan bezpieczeństwa lokalnego (które w konsekwencji składa się na bezpieczeństwo regionalne i krajowe) jest Policja, która musi aktywnie uczestniczyć w działaniach zapobiegawczych wymagających rzetelnego jej współdziałania ze społecznościami lokalnymi i samorządowymi. Oznacza to, że Policja

<sup>76</sup> Por.: M. Stefański, *Uspołecznienie Policji jako proces kształtowania poczucia bezpieczeństwa w środowisku lokalnym. Kierunki rozwoju służb prewencyjnych policji w Polsce*, Wyd. A O N, Szczytno 2007, s. 64 i n.

<sup>77</sup> E. Moczuk, *Rola Policji w tworzeniu bezpieczeństwa lokalnego*, [w:] *Bezpieczeństwo, administracja i biznes w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, pod red. B. Nogalskiego i J. Tomaszewskiego, WSAIB, Gdynia 2005, s. 120; por. też: H. KołECKI, *Pojęcie i rodzaje bezpieczeństwa na poziomie społeczności lokalnych z punktu widzenia straży miejskich i gminnych*, [w:] *Przemiany i perspektywy...*, s. 86 i n.

musi dbać o względy swego partnera, liczyć się z jego oczekiwaniami, z uwarunkowaniami lokalnymi w zakresie zagrożeń przestępczością i patologią, z charakterystyką demograficzną obszaru itp. Samorzady natomiast swoje ambicje w zakresie kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego powinny realizować we współdziałaniu z Policją, nie wyręczając jej, lecz realizując cały szereg zadań z zakresu polityki społecznej, edukacyjnej, gospodarczej (np. urbanizacyjnej, infrastrukturalnej), które w istotny sposób wpływają na poprawę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Organy administracji samorządowej, których współpracę z Policją zbadali studenci, z pewnością przyczyniły się do poprawy stanu bezpieczeństwa na terenie swoich gmin. Wykazały nadto inicjatywę koordynacji wspólnych działań, co jeszcze 15 lat temu wydawało się niemożliwe. Koalicja dla bezpieczeństwa zawsze przyniesie dobre efekty, zagadką będzie tylko ich skala.

D. Kuldanek przytacza w swojej pracy dane statystyczne, które wskazują regres stanu przestępczości w kolejnych latach funkcjonowania programu „Bezpieczna Przystań - Gdynia”. Poniższa tabela prezentuje wybrane kategorie przestępstw kryminalnych, stwierdzonych przez gdyńską Policję, w okresie trzech lat funkcjonowania wspomnianego programu.

Tabela 1.

Ilość wybranych kategorii przestępstw zgłoszonych w Komendzie Miejskiej Policji w Gdyni.

Kategorie przestępstw	2007 r.	2006 r.	2005 r.
Kradzież cudzej rzeczy	1911	2457	3339
Kradzież samochodu	146	311	430
Kradzież z włamaniem ogółem	902	1342	1844
w tym do:			
mieszkań	213	384	410
samochodów	249	349	429
Rozbój	177	287	354
Udział w bójce lub pobiciu	48	61	86
<b>RAZEM</b>	<b>3184</b>	<b>4458</b>	<b>6892</b>

Źródło: D. Kuldanek, *op. cit.*, s. 63.

Zestawienie wskazuje niezwykle spektakularny spadek liczby przestępstw, zaliczanych do najbardziej dotkliwych społecznie, który wyniósł prawie 54%! To rezultat rzeczywiście imponujący zważywszy, że w tym samym okresie w kraju, w tych samych kategoriach przestępstw kryminalnych odnotowano również znaczny spadek, ale 30%<sup>78</sup>.

<sup>78</sup> Obliczenia własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji; vide: *Postępowania wszczęte, przestępstwa stwierdzone i wykrywalność w latach 1999-2010*; Statystyka Komendy Głównej Policji; [http://www.statystyka.policja.pl/portal/st/842/47682/Postepowania\\_wszczone\\_przestepstwa\\_stwierdzone\\_i\\_wykrywalnosc\\_w\\_latach\\_19992010.html](http://www.statystyka.policja.pl/portal/st/842/47682/Postepowania_wszczone_przestepstwa_stwierdzone_i_wykrywalnosc_w_latach_19992010.html); stan na dzień 22.04.2011 r.

Uwzględniając nawet fakt, iż powodów regresu aktywności sprawców przestępstw było więcej, to jednak rozmiar osiągnięć gdyńskich pozytywnie zaskakuje nawet największych znawców problemu.

Dane te potwierdza również M. Woźnicka, która zwraca też uwagę na prawie 18% spadek ilości wykroczeń porządkowych, a więc tych czynów, które mają ogromny wpływ na poczucie bezpieczeństwa mieszkańców<sup>79</sup>.

K. Garczewski kontynuuje relację wskazującą regres przestępczości w podstawowych kategoriach przestępczości kryminalnej w Gdyni. W 2008 r. odnotowano bowiem 10 % spadek ilości tych przestępstw, które należą do najbardziej dokuczliwych społecznie. Wzrósł też, o 6% poziom wykrywalności ogólnej. Ponadto utrzymano najniższy współczynnik zagrożenia przestępczością w Trójmieście, podwojono ilość wspólnych patroli z pozapolicyjnymi służbami mundurowymi oraz wdrożono system zarządzania jakością według normy PN-EN ISO 9001:2001<sup>80</sup>.

M. Badzian potwierdza korzystne tendencje na terenie Gdańska. Poniższa tabela wskazuje dynamikę przestępstw kryminalnych w podstawowych jej kategoriach w okresie poddanym analizie.

Tabela 2.

Wybrane przestępstwa o charakterze kryminalnym w Gdańsku w latach 2005-2006.

Kategoria przestępstwa	2005	2006	trend
Zabójstwo	13	9	- 4
Rozbój	995	630	- 365
Wymuszenie rozbójnicze	524	289	- 235
Bójka i pobicie	111	104	- 7
Włamanie do mieszkania	595	531	- 64
Włamanie do pojazdów	2 460	1 799	- 661
Włamanie - inne:	2 140	1 569	- 571
Kradzież pojazdów	1 697	1 302	- 395
Kradzież - inne:	5 467	4 562	- 905
Inne przestępstwa	4 493	4 141	- 352
<b>Ogółem</b>	<b>18 495</b>	<b>14 936</b>	<b>- 3 559</b>

Źródło: M. Badzian, *op. cit.*, s. 55.

Zestawienie to wskazuje zatem prawie 20% spadek przestępczości we wskazanych kategoriach podstawowych. W przypadku wykroczeń porządkowych natomiast stwierdzono prawie 16% spadek<sup>81</sup>. Wszystkie te wartości dowiodły oczekiwanych efektów skoordynowanych działań prewencyjnych samorządu terytorialnego z Policją.

<sup>79</sup> M. Woźnicka, *op. cit.*, s. 33.

<sup>80</sup> K. Garczewski, *op. cit.*, s. 49.

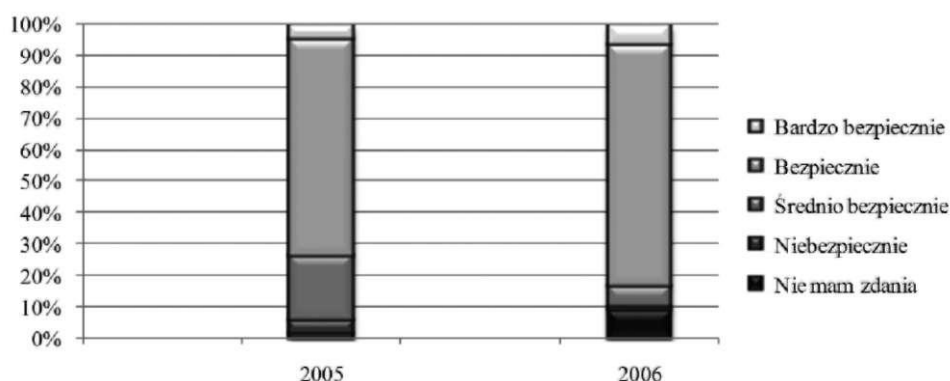
<sup>81</sup> M. Badzian, *op. cit.*, s. 56.

Niewątpliwie działania te przyczyniły się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie miasta Gdańska, osiągnięcia odpowiedniej jakości pracy i wizerunku Policji oraz wzrostu poczucia bezpieczeństwa mieszkańców i turystów.

Jako przykład M. Badzian przytoczył wyniki badań opinii publicznej, przeprowadzonych przez Instytut Usług Marketingowych „EUROTEST”, opublikowanych w *Raporcie badań opinii turystów przyjeżdżających do Gdańska w sezonie letnim 2005 i 2006 roku*.

Wykres 1.

Ocena stanu bezpieczeństwa w Gdańsku przez turystów (lata 2005-2006)



Źródło: M. Badzian, *op. cit.*, s. 62.

Z raportów tych wynika, że poczucie bezpieczeństwa turystów z roku na rok wzrasta. W 2006 roku 7% z nich czuło się bardzo bezpiecznie, 77% bezpiecznie, 6% średnio bezpiecznie, a tylko 1% niebezpiecznie wobec 9% ankietowanych, którzy nie mieli na ten temat zdania. Analogicznie do roku 2005 w kategorii bardzo bezpiecznie i bezpiecznie nastąpił wzrost o 2% i 8%, a w kategorii średnio bezpiecznie i niebezpiecznie nastąpił spadek o 13% i 3% wobec 2% ankietowanych, którzy nie mieli na ten temat zdania<sup>82</sup>.

## Podsumowanie

Jednostki administracji publicznej współpracując ze sobą realizują ustawowy obowiązek kooperacji, która jest działaniem skuteczniejszym, aniżeli samodzielna. To pewnik nie wymagający nowych naukowych dowodów.

<sup>82</sup> *Sprawozdanie z działalności Komendy Miejskiej Policji w Gdańsku w roku 2006*; cyt. za: M. Badzian, *op. cit.*, s. 62.

Zakres i płaszczyzny tej współpracy w sektorze publicznym muszą być również określone. To chroni instytucje zaufania społecznego przed złymi praktykami i próbami dotarcia doń przez różnorodne grupy interesu. Współdziałanie na rzecz bezpieczeństwa też rodzi takie pokusy, albowiem płaszczyzna ta jest niezwykle nośna medialnie. Na hasłach o bezpieczeństwie można zbić silny kapitał polityczny, można założyć partię i nawet wygrać wybory (np. *Prawo i Sprawiedliwość* w 2005 r.). Bezpieczeństwo jest więc jednym z najkorzystniejszych pól działania dla wszelkich organów elekcyjnych.

Jeżeli takie motywy dominują nad innymi w organizacji przedsięwzięć poświęconych zapobieganiu patologiom, demoralizacji, czy przestępczości to nie najlepiej. Pozostaje wierzyć więc, iż ów koniunkturalizm przekształci się z czasem w działanie podbudowane przekonaniem, iż bezpieczeństwo jest wartością obiektywną i zabiegać o nie należy zawsze.

Zaprezentowane przykłady działalności prewencyjnej dwóch największych miast województwa pomorskiego z pewnością dowiodły poczucia ich odpowiedzialności oraz świadomości zadań i obowiązków w tym zakresie. Inicjatywy prezydentów obydwu gmin spotkały się z inicjatywami szefów Policji. Połączenie potencjałów, określenie strategii działania, rozdział sił, środków i zadań zaowocowało wyraźnym spadkiem przestępczości i wykroczeniowości.

Działo się to około 10 lat po wprowadzeniu przez Komendanta Głównego Policji pierwszego, po zmianach ustrojowych z przełomu lat 80 i 90, ogólnopolskiego programu prewencyjnego „Bezpieczne Miasto”<sup>83</sup>. Pamiętam z autopsji, gdy będąc zastępcą naczelnika wydziału prewencji łęborskiej Policji tłumaczyłem ratuszowym urzędnikom ideę tego programu, potrzebę jego wprowadzenia, konieczność zbudowania koalicji dla jego realizacji itd. Pamiętam ich otwartość, ale też oczekiwanie na aktywność z naszej strony, co i dla Policji było nowe. Sprawy te były w ogóle nowe, podobnie jak otwartość Policji na współdziałanie ze społeczeństwem. Budziło to wówczas pewne zdziwienie, zaskoczenie, ale i ciekawość. Z czasem ewolucja, która dokonała się nie tylko w systemie prawno-ustrojowym, ale nade wszystko mentalnym pozwoliła na szeroko zakrojone, skoordynowane działania organów administracji samorządowej i rządowej na rzecz dobra powszechnego, do jakiego z pewnością zaliczmy bezpieczeństwo. Przykłady Gdańska i Gdyni są tego najlepszym dowodem.

## BIBLIOGRAFIA

1. Badzian M., *Współpraca Komendy Miejskiej Policji w Gdańsku z administracją samorządową w zakresie wdrażania programów prewencyjnych w latach 2006-2006*, Gdynia 2009, praca dyplomowa - maszynopis niepublikowany.
2. Bodio J., Borkowski G., Demendecki T., *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2007.

<sup>83</sup> M. Stefański, *op. cit.*, s. 208.

3. *Budżet Gdyni na 2006r. przyjęty*; 2005-12-21, ostatnia aktualizacja 2005-12-21 00:00; <http://wyborcza.pl/1,76842,3069798.html>; stan na dzień 19.04.2011r.
4. *Budżet miasta Gdyni na 2008 rok*; UM Gdynia BIP; [http://www.gdynia.pl/bip/budzet/5464\\_47540.html](http://www.gdynia.pl/bip/budzet/5464_47540.html); stan na dzień 19.04.2011r.
5. Bugdol M., *Zachowania obywatelskie w zarządzaniu jakością*, [w:] *Organizacja i kierowanie. Organization and Management*, nr 3(141), Rok 2010, Komitet Nauk Organizacji i Zarządzania PAN, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2010, s. 7-16.
6. Chełchowski R., *Bezpieczeństwo obywateli jako zadanie samorządu*, [w:] *Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie bezpieczeństwa publicznego*. Materiały konferencyjne, pod red. K. Rajchela, Wyd. WSIZA, Warszawa 20-21 IX 2007, s.11-18.
7. Czarnecki B., Siemiński W., *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Difin, Warszawa 2004.
8. Drozd-Wiśniewska K., Kitliński R., Łońska-Kękuś A., Stępień J., Szadziul B., *Raport o stanie miasta rok 2005*, Gdańsk 2006.
9. Garczewski K., *Stan bezpieczeństwa mieszkańców Gdyni w kontekście współpracy Prezydenta Miasta z komendantami Policji i Żandarmerii Wojskowej w latach 2006-2008*, Gdynia 2010, praca dyplomowa - maszynopis niepublikowany.
10. Gierszewski J., *Kompetencje samorządu gminnego w zakresie porządku publicznego*; [w] *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, pod red. T. Maciejewskiego i J. Gierszewskiego, Zeszyt Naukowy PWSH „Pomerania” w Chojnicach, nr 2/1a/2010, Chojnice 2010; s.157-177.
11. Głowacki R., *Europejska sieć prewencji kryminalnej (EUCPN)*, Wyd. WSPol., Szczytno 2009.
12. Głowacki R., Łojek K., *Zagadnienia prawne policyjnych działań zapobiegawczych. Wybrane aspekty*, Wyd. WSPol., Szczytno 2005.
13. Golonka M., Drozd-Wiśniewska K., Stępień J., Auksztol K., Szczepańska A., Kitliński R., *Raport o stanie miasta rok 2006*, Gdańsk 2007.
14. Graczyk L., *Współpraca z terenową administracją rządową i samorządową*; [w:] *Współczesny wymiar funkcjonowania Policji*, pod red. B. Wiśniewskiego i Z. Piątka, Wyd. AON, Warszawa 2009, s. 47-54.
15. Hanausek T., *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2009.
16. *Informacja o wykonaniu budżetu miasta Gdyni za 2007 rok*; UM Gdynia BIP; [http://www.gdynia.pl/bip/budzet/5117\\_49391.html](http://www.gdynia.pl/bip/budzet/5117_49391.html); stan na dzień 19.04.2011r.
17. Itrich-Drabarek J., *Zadania administracji publicznej szczebla wojewódzkiego w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego*; [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, pod red. S. Sulowskiego i M. Brzezińskiego, DW ELIPSA, Warszawa 2009, s. 169-184.
18. Kitler W., *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*; [w:] *System reagowania kryzysowego*, pod red. J. Gryza i W. Kitlera, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 42-56.

19. KołECKI H., *Pojęcie i rodzaje bezpieczeństwa na poziomie społeczności lokalnych z punktu widzenia straży miejskich i gminnych*, [w:] *Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie bezpieczeństwa publicznego. Materiały konferencyjne*, pod red. K. Rajchela, Wyd. WSIZA, Warszawa 20-21 IX 2007, s.85-90.
20. Komenda Miejska Policji w Gdyni, *Zasady wdrażania programu pt. Policyjna Foczka uczy zasad bezpieczeństwa realizowanego w ramach gdyńskiego policyjnego programu prewencyjnego Bezpieczna Przystań - Gdynia*, Gdynia 2008, sygn. E-1863/08.
21. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* ( Dz. U. 1997.78. 483 z późn. zm.).
22. Kuldanek D., *Współpraca Komendy Miejskiej Policji z administracją samorządową w zakresie wdrażania programów prewencyjnych w latach 2005-2007*, Gdynia 2009, praca dyplomowa - maszynopis niepublikowany.
23. Leszczyński Z., *Bezpieczeństwo i porządek publiczny na poziomie administracji samorządowej*; [w:] *Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie bezpieczeństwa publicznego. Materiały konferencyjne*, pod red. K. Rajchela, Wyd. WSIZA, Warszawa 20-21 IX 2007, s. 115-119.
24. Lidwa W., Krzeszowski W., Więcek W., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. AON, Warszawa 2010.
25. Moczuk E., *Rola Policji w tworzeniu bezpieczeństwa lokalnego*, [w:] *Bezpieczeństwo, administracja i biznes w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, pod red. B. Nogalskiego i J. Tomaszewskiego, WSAIB, Gdynia 2005, s. 119-128.
26. Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Wyd. AON, Warszawa 2007.
27. Pawluczuk A., *Administracja publiczna jako organizacja ucząca się*; [w:] *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, pod red. J. Osieńskiego, Wyd. SGH, Warszawa 2008, s. 115-146.
28. Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2007.
29. *Policyjna Foczka uczy zasad bezpieczeństwa*;  
<http://www.gdynia.policja.gov.pl/index.php?strona=newsa&id=894>; stan na dzień 19.03.2010.
30. Porawski A., *Bezpieczeństwo publiczne jako zadanie własne samorządu terytorialnego*, [w:] *Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie bezpieczeństwa publicznego. Materiały konferencyjne*, pod red. K. Rajchela, Wyd. WSIZA, Warszawa 20-21 IX 2007, s.241-244.
31. *Postępowania wszczęte, przestępstwa stwierdzone i wykrywalność w latach 1999-2010*; Statystyka Komendy Głównej Policji;  
[http://www.statystyka.policja.pl/portal/st/842/47682/Postepowania\\_wszczete\\_przestepstwa\\_stwierdzone\\_i\\_wykrywalnosc\\_w\\_latach\\_19992010.html](http://www.statystyka.policja.pl/portal/st/842/47682/Postepowania_wszczete_przestepstwa_stwierdzone_i_wykrywalnosc_w_latach_19992010.html); stan na dzień 22.04.2011 r.
32. *Rządowy Program Ograniczania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań „Razem Bezpieczniej” - Government Programme for Limiting Crime and Asocial Behavior „Together Safer”*, MSWiA Dep. Analiz i Nadzoru, Warszawa 2010.

33. Sarnecki P., *Właściwość organów terenowych w sprawach porządku i bezpieczeństwa publicznego w nowej strukturze lokalnej władz publicznych*, [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, pod red. J. Czapskiej i W. Krupiarza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 29-36.
34. *Sprawozdanie z działalności Komendy Miejskiej Policji w Gdańsku w roku 2006*.
35. Sprengel B., *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarys problematyki*, Wyd. TNOiK, Toruń 2008.
36. Stefański M., *Uspołecnienie Policji jako proces kształtowania poczucia bezpieczeństwa w środowisku lokalnym. Kierunki rozwoju służb prewencyjnych policji w Polsce*, Wyd. AON, Szczytno 2007.
37. Tatarczuk C., *Skuteczność menedżerów bezpieczeństwa publicznego na tle prawnych możliwości administracji samorządowej w doposażeniu Policji (na przykładzie wybranych jednostek województwa pomorskiego w latach 2004-2009)*, [w:] *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, pod red. T. Maciejewskiego i J. Gierszewskiego, Zeszyt Naukowy PWSH „Pomerania” w Chojnicach, nr 2/1a/2010, Chojnice 2010; s.53-73.
38. Tatarczuk C., *Udział samorządu lokalnego we wspieraniu Policji w zarządzaniu bezpieczeństwem na przykładzie powiatu wejherowskiego w latach 2003-2006*; [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, nr 528. *Ekonomiczne problemy usług*, nr 48. *Teoretyczne i praktyczne aspekty rozwoju regionalnego*, Szczecin 2010; s. 45-59.
39. *Uchwała nr XXVI/606/08 Rady Miasta Gdyni z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2009-2010*.
40. *Uchwała nr IV/44/07 Rady Miasta Gdyni z dnia 24 stycznia 2007 roku w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2007*. Dz. 754.
41. *Uchwała nr XLI/744/98 Rady Miasta Gdyni z 28 stycznia 1998 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju gminy Gdynia zawartego w dokumencie Strategia rozwoju Gdyni. Cele rozwoju i zadania realizacyjne*.
42. *Uchwała nr XV/349/07 Rady Miasta Gdyni z dnia 19 grudnia 2007 roku w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2008*. Dz. 754.
43. *Uchwała nr XVII/417/08 Rady Miasta Gdyni z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie przyjęcia Gdynskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2008-2011*.
44. *Uchwała nr XXVI/605/08 Rady Miasta Gdyni z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Gdyni na 2009 r.*
45. *Uchwała nr XXXVII/885/2005 Rady Miasta Gdyni z 21 grudnia 2005 roku w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2006*. Dz. 754.
46. *Ustawa z dnia 23 stycznia 2009r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*; (Dz. U. z 2009 r., nr 31, poz.206).
47. *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*; (Dz. U. z 1997 r., nr 141, poz. 943 z późn. zm.).



dr Cezary Tatarczuk

48. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*; (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz.1590).
49. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r.o samorządzie powiatowym*; (Dz. U. z 2001, nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).
50. *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*; (Dz. U. z 2007, nr 43, poz. 277 i nr 57, poz. 390).
51. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekstjednolity)*; (Dz. U. z 2001, nr 142, poz.1591 z późn. zm.).
52. Woźnicka M., *Współpraca organów administracji publicznej przy realizacji programów profilaktycznych skierowanych do dzieci i młodzieży na terenie Gdyni w 2008 r.*, Gdynia 2010, praca dyplomowa - maszynopis niepublikowany.
53. *Załącznik nr 1 uchwały nr LV/1886/06 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 września 2006 roku w sprawie uchwalenia Miejskiego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.*
54. *Zarządzenie nr 602/05 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 30 maja 2005 roku w sprawie utworzenia komisji bezpieczeństwa i porządku.*

**Police Co-operation with the local government of Gdansk and Gdynia  
in the management of public security in the implementation  
of prevention programs  
(according to the findings of students of School of Business  
and Administration in Gdynia)**

**ABSTRAKT**

Ensuring safety of citizens is one of the fundamental duties of all authorities and public administration. This obligation rests especially on units of police and local government, which in this area are obliged to cooperate.

The need for interoperability is ordered by law, but the size and scope of this cooperation varies. An extremely important element of efficient and effective management is the determination, resourcefulness and energy of managers in charge of the organization.

Ability to release the potential of all its members and to convince them of its objectives is essential for success. Such a success is also determined by the creative and effective cooperation with the surroundings, where several different institutions and bodies of various potential and resources.

The author of this article presents the findings of the students majoring in administration, specializing in security and public order, who, during his undergraduate diploma seminar conducted research results of collaboration of local police units of Gdańsk and Gdynia in the management of safety of the inhabitants in the prevention of demoralization, pathology and crime.

An important theme of research were the motives of this cooperation, particularly the degree of their dependence on the legal requirements and their own initiative.

**mgr Rafał Poleć**

Żandarmeria Wojskowa Gdynia

doktorant Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

## **Żandarmeria Wojskowa jako organ działający na rzecz bezpieczeństwa w Siłach Zbrojnych RP**

System bezpieczeństwa państwa grupuje instytucje wyposażone w instrumenty mające na celu zapewnienie przestrzegania porządku prawnego i porządku publicznego. Wśród przedmiotowych organów znajduje się Żandarmeria Wojskowa, powołana jako formacja ochrony prawnej w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Usytuowanie, struktura i kompetencje Żandarmerii Wojskowej podporządkowane są specyficznym warunkom funkcjonowania w zindywidualizowanym obszarze środowiskowym, jakim jest społeczność wojskowa. Zapewnianie przez Żandarmerię Wojskową porządku prawnego odbywa się na podstawie ustawowych zapisów, w tym wyodrębnionych przez ustawodawcę części wojskowych prawa karnego.

Ustawa z 24 sierpnia 2001 roku *o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych*<sup>1</sup>, określiła Żandarmerię Wojskową jako wyodrębnioną i wyspecjalizowaną służbę wchodzącą w skład Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>, poddając ją bezpośredniemu zwierzchnictwu Ministra Obrony Narodowej. Zdefiniowała, czym jest Żandarmeria Wojskowa i wskazała jej właściwość podmiotową. Określiła uprawnienia Żandarmerii Wojskowej wobec osób, w stosunku do których jest właściwa w trakcie realizacji ustawowych zadań. Wskazała zadania i wymieniła czynności, za pomocą których mają one być realizowane. Określiła również warunki i możliwości użycia środków przymusu bezpośredniego i broni. Ustawa *o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych* nie jest jednak jedynym aktem normatywnym definiującym zadania Żandarmerii Wojskowej. Mimo, że katalog zadań wymienionych w przedmio-

<sup>1</sup> Dz. U. 2001 Nr 123, poz. 1353 z późn. zm.

<sup>2</sup> Umocowanie jest zgodne jednocześnie z treścią art. 3 ust. 7 ustawy z 21 listopada 1967 roku *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. 1967 Nr 44, poz. 220 z późn. zm.); tekst jednolity - obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 25 października 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. 2004 Nr 241, poz. 2416).

towej ustawie jest katalogiem zamkniętym, znajduje się w nim odesłanie do wykonywania innych zadań określonych w odrębnych przepisach. Działalność Żandarmerii Wojskowej, w związku z powyższym, określają również inne akty, takie jak w szczególności Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia czy też ustawa z 20 czerwca 1997 roku - *Prawo o ruchu drogowym*<sup>3</sup>.

Odmiennosc materii wymaga wysoce specjalistycznego pojmowania Żandarmerii Wojskowej. Ciagle dostosowywanie sie tej formacji do zmian w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wynikajacych chociazby z transformacji ustrojowej czy tez charakteru potencjalnych militarnych zagrozen, nie pozostawalo i nie pozostaje obojetne zarowno dla zadan stawianych przed Żandarmeria Wojskowa, jak i jakosci podejmowanych przez nia dzialan.

Jako organ powolany do zapewniania bezpieczenstwa, porzadku i dyscypliny wojskowej, Żandarmeria Wojskowa zobligowana jest do podejmowania czynnosci o charakterze zarowno profilaktycznym, jak i represyjnym. Prawne formy dzialania Żandarmerii Wojskowej w znakomitej mierze nie rozniuja sie od form dzialania innych organow zblizonych do niej organizacyjnie i funkcjonalnie, w przeciwienstwie do wyznaczonego zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Inny zakres kompetencji nie zwalnia jednak Żandarmerii Wojskowej od koniecznosci podejmowania wspolpracy i wspoldzialania z organami powszechnymi, w szczegolnosci z tymi, ktore sa odpowiedzialne za zapewnianie bezpieczenstwa i porzadku publicznego. Wspoldzialanie, w dobie koniecznosci rozpoznawania, neutralizowania i zwalczania zagrozen zwiazanych z przestepczoscia zorganizowana i terroryzmem, nabiera nowego znaczenia. Żandarmeria Wojskowa bowiem, uwazana dotychczas za organ odpowiedzialny przede wszystkim za przestrzeganie prawa w wojsku, zaczyna odgrywac coraz wieksza role w procesie zapewniania bezpieczenstwa publicznego.

Dzialalnosc i funkcjonowanie Żandarmerii Wojskowej budzi zainteresowanie pod wzgledem posiadanych przez formacje uprawnień wladczych, stanowiacych narzedzie i srodek do realizacji zadan stawianych przed tym organem ochrony prawnej. Przyznane uprawnienia wladcze, w tym uprawnienie i obowiazek wykonywania czynnosci dochodzeniowo-sledczych, operacyjno-rozpoznawczych i prewencyjnych sprawily, ze Żandarmeria Wojskowa jest w chwili obecnej formacja spelniajaca wszystkie kryteria organu policyjnego w wojsku.

Wspolczesne, demokratyczne panstwo prawa, posiada zorganizowana siec organow, za pomoca ktorych realizuje swoje funkcje. Organami panstwowymi sa jednostki lub zespolo ludzi zorganizowane stosownie do powierzonych im kompetencji, powolane na podstawie prawa i wyposazone w uprawnienia wladcze wynikajace z charakteru wladzy panstwowej<sup>4</sup>. Powolanie na podstawie prawa znajduje odzwierciedlenie

<sup>3</sup> Dz. U. 1997 Nr 98, poz. 602 z późn. zm.; tekst jednolity - obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 2 czerwca 2005 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. 2005 Nr 108, poz. 908 z późn. zm.).

<sup>4</sup> S. Sagan, V. Serzhanowa [red.], *Organy i korporacje ochrony prawa*. Wyd. LexisNexis. Warszawa 2008, s. 14.

w aktach prawnych rangi ustawowej, co pozwala na sklasyfikowanie ich do grupy organów konstytucyjnych lub ustawowych. Akty te określają sposób powołania danego organu, zakres właściwości, związki z innymi organami, formy działania, w tym w szczególności możliwość stosowania środków władczych w postaci przymusu państwowego.

Jedną z funkcji sprawowanych przez państwo jest funkcja utrzymania porządku prawnego. Realizacja odbywa się w drodze stosowania prawa przez właściwe organy, a w szczególności polega na orzekaniu o skutkach prawnych danych sytuacji faktycznych, na wykonywaniu tych orzeczeń, na kontroli przestrzegania prawa oraz na obsłudze i pomocy prawnej<sup>5</sup>, a także na podejmowaniu działań pojednawczych. Przedmiotowa działalność organów ma charakter stały, zorganizowany i ma na celu realizację przede wszystkim zasady praworządności, a także spełnienie funkcji sprawiedliwościowej, ochronnej i gwarancyjnej. Tymi właściwymi organami są organy ochrony prawnej, specjalnie powołane do sprawowania ochrony prawnej i specjalnie pod tym kątem widzenia zorganizowane<sup>6</sup>. Podstawowym kryterium zakwalifikowania organu do grupy organów ochrony prawnej są sprawowane przez ten organ funkcje, wiążące się z rozstrzygnięciem spraw, ustalaniem, czy norma prawna została naruszona, a także ze stosowaniem sankcji przewidzianych w ustawie<sup>7</sup>. Powołaniu organu ochrony prawnej towarzyszy określenie przez ustawodawcę jego właściwości. Od prawidłowości działania organów ochrony prawnej, między innymi w zakresie przyznanych im kompetencji, uzależniona jest sprawność funkcjonowania państwa.

Mając na względzie charakter funkcji ochrony prawnej i ich rodzaje można organy ochrony prawnej określić jako państwowe, społeczne lub inne organy powołane przez ustawę do ochrony prawnej obywateli lub innych podmiotów praw i obowiązków w formie obsługi prawnej, rozjemstwa lub innego rodzaju działalności jurysdykcyjnej, a w szczególności w formie wymiaru sprawiedliwości<sup>8</sup>. Organ ochrony prawnej składa się z grupy ludzi, posiadającej określoną organizację i powołanej przez ustawę w celu sprawowania ochrony prawnej<sup>9</sup>. Wyposażony jest w niezbędne środki materialne i techniczne, zapewniające sprawną i efektywną realizację przedsięwzięć. Rodzaj sprawowanej przez organ ochrony prawnej kontroli klasyfikuje go do określonej grupy, wśród których wyróżniamy:

1. organy rozstrzygające (orzekające),
2. organy obsługi (pomocy prawnej),
3. organy kontroli legalności<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> W. Berutowicz, J. Mokry: *Organizacja ochrony prawnej w PRL*. Wyd. PWN. Warszawa 1987, s. 40.

<sup>6</sup> S. Włodyka: *Ustrój organów ochrony prawnej*. Wyd. PWN. Warszawa 1975, s. 24.

<sup>7</sup> S. Sagan, J. Ciechanowska [red.]: *Organ i korporacje ochrony prawa*. Wyd. LexisNexis. Warszawa 2010, s. 13-14.

<sup>8</sup> Z. Resich: *Nauka o ustroju organów ochrony prawnej*. Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa 1973, s. 18.

<sup>9</sup> J. Waszczyński: *Ustrój organów ochrony prawnej w zarysie*. Nakł. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1969, s. 17.

<sup>10</sup> S. Serafin, B. Szmulik: *Organ ochrony prawnej RP*. Wyd. C.H. Beck. Warszawa 2007, s. 4-5.

W obszarze organów działających na rzecz bezpieczeństwa, na uwagę zasługuje ostatnia z wymienionych grup. Organami kontroli legalności są organy specjalnie powołane do kontroli przestrzegania prawa i specjalnie pod tym kątem zorganizowane. Kontrola polega w szczególności na ujawnianiu faktów naruszeń lub zagrożeń prawa, a w przypadku ich stwierdzenia, informowaniu o tym organów rozstrzygających. Czynności organów kontroli legalności opierają się na badaniu działalności innych podmiotów w zakresie przestrzegania przez nie porządku prawnego. Kontrola legalności może być sprawowana jako główna bądź uboczna funkcja działalności danego organu ochrony prawnej.

Czy Żandarmeria Wojskowa jest organem państwowym? Jeżeli tak, to czy można zakwalifikować ten organ do organów kontroli legalności wśród organów ochrony prawnej? Posiłkując się często przywoływaną w doktrynie definicją organów ochrony prawnej Z. Resicha<sup>11</sup>, przyjąć należy, że Żandarmeria Wojskowa mieści się w kategorii organu państwowego. Organ państwowy rozumiany jest jako wyodrębniona organizacyjnie część aparatu państwowego, wyróżniająca się od pozostałych zakresem działania, swoistą budową, a także szczególnym trybem działania<sup>12</sup>. Żandarmeria Wojskowa posiada szczególny zakres kompetencji podmiotowo-przedmiotowej oraz szczególny katalog uprawnień. Kolejny element przedmiotowej definicji wskazuje na konieczność istnienia podstawy prawnej działalności organu państwowego w postaci aktu normatywnego rzędu ustawy. Żandarmeria Wojskowa należy do grupy organów opierających swoją działalność na i w obrębie norm ustawowych, a nie aktów rangi podstawowej, aktów niższego rzędu. Normy te określają zasady i reguły jej postępowania; Żandarmeria Wojskowa jest zobligowana do postępowania zgodnie z ustawowo określonymi zasadami funkcjonowania, w tym w szczególności ściśle w ramach przyznanych uprawnień, których nie wolno interpretować rozszerzająco. Jako organ państwowy została powołana mocą ustawy. Powołanie winno mieć na celu ochronę prawną obywateli lub innych podmiotów praw i obowiązków. Żandarmeria Wojskowa spełnia to kryterium w szczególny sposób; została bowiem powołana do ochrony prawnej w zindywidualizowanym środowisku wojskowym.

Definiując pojęcie organu ochrony prawnej przedstawiciele doktryny zwracają również uwagę na inne wyróżniające cechy. Działalność organu ma mieć charakter stały i zorganizowany, a jej głównym celem winna być realizacja zasady praworządności. Zasady działalności Żandarmerii Wojskowej w pełni odpowiadają przedmiotowym kryteriom. Funkcjonowanie tej instytucji opiera się bowiem na odzwierciedlającej charakter zadań strukturze organizacyjnej i odbywa się w sposób ciągły. Podstawową misją jest zapewnienie przestrzegania porządku prawnego w znakomitej mierze w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a jej realizacja następuje na podstawie obowiązujących w państwie przepisów prawa. Żandarmeria Wojskowa została specjalnie powołana do

<sup>11</sup> Z. Resich: *Nauka o ustroju...*, op. cit., s. 18.

<sup>12</sup> W. Skrzydło [red.]: *Prawo konstytucyjne*. Wyd. Lubelskie Towarzystwo Naukowe. Lublin 1996, s. 117.

sprawowania ochrony prawnej w wojsku i specjalnie pod tym kątem zorganizowana. Zgodnie z dodatkowymi elementami definicji organu ochrony prawnej, Żandarmeria Wojskowa składa się z grupy ludzi, posiadającej określoną organizację i wyposażonej w niezbędne do realizacji ustawowych zadań środki materialne i techniczne.

W świetle powyższego uznać należy, że Żandarmeria Wojskowa posiada wszystkie cechy charakterystyczne dla organu ochrony prawnej.

Klasyfikując Żandarmerię Wojskową do grupy pozakonstytucyjnych organów kontroli legalności należy zwrócić uwagę na aspekty związane z rodzajem sprawowanej przez tę grupę organów ochrony prawnej kontroli. Jak wspomniałem wcześniej, organami kontroli legalności są organy specjalnie powołane do kontroli przestrzegania prawa, polegającej w szczególności na ujawnianiu faktów naruszeń lub zagrożeń prawa, a w przypadku ich stwierdzenia, informowaniu o tym organów rozstrzygających. W tym rozumieniu pojęcia kontroli przestrzegania prawa, Żandarmeria Wojskowa jest pełnoprawnym organem kontroli legalności. Do podstawowych zadań stawianych przed nią należy bowiem ujawnianie faktów naruszeń porządku prawnego w wojsku, podejmowanie na tej podstawie adekwatnych czynności profilaktycznych bądź procesowych, a następnie przedstawianie stosownych wniosków, w tym o zastosowanie odpowiednich środków prawnych, wspólnie z innym organem kontroli legalności - prokuraturą, organom rozstrzygającym. Zgodnie z charakterystyką organów kontroli legalności, ich czynności opierają się na badaniu działalności innych podmiotów w zakresie przestrzegania przez nie porządku prawnego. Żandarmeria Wojskowa w pełni realizuje czynności o tak określonym charakterze, bada działania i zachowania się określonych podmiotów, w tym pozostających przede wszystkim w jej właściwości jednostek wojskowych i instytucji wojskowych, żołnierzy oraz pracowników wojska, co do zgodności z prawem. Nadmienić należy, że kontrola legalności sprawowana jest jako główna funkcja, a czynności ochrony prawnej to przedmiot działalności Żandarmerii Wojskowej.

Podporządkowanie bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej sprawia, że Żandarmeria Wojskowa, jako organ kontroli legalności, formalnie nie jest uzależniona od władz wojskowych, a więc organów niezajmujących się ochroną prawną. Organizacyjna podległość Żandarmerii Wojskowej organom wojskowym, poza Ministrem Obrony Narodowej, wykluczałaby bowiem możliwość sprawowania nad nimi nadzoru. Podporządkowanie wymienionemu naczelnemu organowi władzy stanowi jednak, że przedmiotowa niezależność jest względna, co jest uzasadnione koniecznością ustalania przez ten organ ogólnych kierunków działalności Żandarmerii Wojskowej.

W ramach sprawowanej ochrony prawnej Żandarmeria Wojskowa nie jest również w pełni niezależna wśród organów ochrony prawnej. Pełni bowiem w szczególności rolę wykonawczą, zarówno w stosunku do organu rozstrzygającego, jakim jest sąd wojskowy, jak i do innego organu kontroli legalności, jakim jest prokuratura wojskowa, realizując zlecone przez nie polecenia. Realizacja przedmiotowych czynności stanowi swoiste ograniczenie kompetencji Żandarmerii Wojskowej. Niezależność bezwzględna zachodzi natomiast wobec organów kontroli legalności, funkcjonujących na podobnych zasadach, w zakresie realizacji ustawowych zadań. Posiada jednak również uprawnienia decyzyjne, w postaci możliwości wydawania, w ramach realizacji ustawowych

zadań, postanowień (w zakresie działalności dochodzeniowo-śledczej) i decyzji administracyjnych (w zakresie wydawania pozwoleń na posiadanie broni prywatnej), a także uprawnienia pozwalające na ingerencję w sferę prawną kontrolowanego podmiotu i dokonanie korekty niezgodnego z prawem zachowania. W tym aspekcie Żandarmerie Wojskowej należy zaliczyć do organów kontroli legalności *sensu largo*.

Żandarmeria Wojskowa funkcjonuje w systemie organów ochrony prawnej o szczególnym charakterze z uwagi na konieczność zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, które same stoją na straży praw i wolności obywateli. Szczególnością wyraża się w nietypowych dla środowiska cywilnego przedmiotach ochrony, takich jak zdolność bojowa wojska, organizacja struktur wojska czy też dyscyplina wojskowa. Wymienione przedmioty ochrony cechuje zinstytucjonalizowany charakter, działalność w obrębie określonej przestrzeni - jednostek i obiektów wojskowych, a także system wewnętrznych przepisów regulujących tok służby. Działalność Żandarmerii Wojskowej oparta jest na przepisach prawa karnego, w tym regulujących specjalność wojskową. Ta w części odmienna regulacja materialnokarna służy właściwej realizacji odpowiedzialności kamej za popełnione przestępstwa, a także pełni funkcję profilaktyczną i zapobiega szerzeniu się przestępczości w wojsku<sup>13</sup>. Przestępczość w Siłach Zbrojnych w obecnych uwarunkowaniach nie sprowadza się jednak tylko do przestępczości *stricte* wojskowej, ale nabiera cech przestępczości powszechnej, w tym w szczególności o charakterze gospodarczym, a także związanej z środkami narkotycznymi.

Na pozycję prawną Żandarmerii Wojskowej wpływa zakres przyznanych jej uprawnień, zadań i funkcji. Podobnie jak Policja, Żandarmeria Wojskowa jako organ ochrony prawnej, spełnia trzy funkcje pozwalające zakwalifikować ją jako wojskową służbę policyjną (policję wojskową). Są to funkcje: prewencyjna, represyjna i usługowa. Na uwagę, w kontekście działań związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa, zasługuje funkcja represyjna, zgodnie z którą Żandarmeria Wojskowa ma zadania kontrolne polegające na egzekwowaniu przepisów porządkowych i reagowaniu na ich naruszenia<sup>14</sup>. Represja przybiera postać bezpośredniej interwencji, podejmowanej w celu zneutralizowania nieprawidłowości. Interwencja wynika z posiadanych uprawnień do wydawania poleceń władczych.

Jako organ kontroli legalności Żandarmeria Wojskowa, jak wspomniano wcześniej, zobligowana jest do działania na podstawie prawa i w granicach prawa, a także w granicach przyznanych jej uprawnień. Stanowi to podstawowy postulat praworządności<sup>15</sup>. Istotą działalności organu określają nałożone przez ustawodawcę zadania. Zakres działania i kompetencji żołnierzy Żandarmerii Wojskowej wyznaczają ściśle normy prawa stanowionego, a podjęcie określonych prawem czynności determinuje zachowanie

<sup>13</sup>

W. Skrzypek: *Prokuratura wojskowa wobec wyzwań współczesności*. „Prokurator”, 2009, nr 1, s. 17.

<sup>14</sup> B. Sprengel: *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego - zarys problematyki*. Wyd. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora. Toruń 2008, s. 64.

<sup>15</sup> Por.: J. Nowacki: *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*. Wyd. PWN. Warszawa 1977, s. 75.

danego podmiotu. Kontrolę nad działalnością Żandarmerii Wojskowej, jako organu ochrony prawnej, sprawują prokuratury wojskowe i sądy wojskowe, a także wewnętrzne komórki funkcjonujące w jej strukturach. W przypadku niedopełnienia obowiązków bądź przekroczenia przez funkcjonariusza organu swoich kompetencji i naruszenia tym samym praw jednostki, pokrzywdzonej jednostce przysługują środki prawne służące jej ochronie.

Realizacja przez Żandarmerię Wojskową ustawowych zadań, w wielu aspektach przybiera formy i metody tożsame Policji. Sposób postępowania organów określają zbliżone treścią przepisy aktów normatywnych i wykonawczych. Ustawa o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, w znacznej części zapisów, wzorowana była na treści ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>16</sup>. Na uwagę w tym kontekście zasługują przepisy regulujące zakres, charakter i sposób realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych. Działalność prewencyjna, w tym na przykład sposób prowadzenia czynności związanych z kontrolą ruchu drogowego czy też postępowania w sprawach wydawania pozwoleń na broń, oparta jest na podobnych zasadach. Tożsame zadania i uprawnienia procesowe Żandarmerii Wojskowej i Policji określają przepisy postępowania karnego.

Żandarmeria Wojskowa, przy realizowaniu ustawowych zadań, podobnie jak inne organy państwowe, zobligowana jest do podejmowania tylko takich czynności, które określone są przepisami prawa. Czynności, zarówno prawne, jak i faktyczne<sup>17</sup>, winny być przedsięwzięte przez Żandarmerię Wojskową w celu osiągnięcia konkretnego celu, a ich forma musi być określona i dopuszczona przez prawo. Jak wspomniałem wcześniej, znakomita część przedmiotowych czynności podejmowana jest bezpośrednio w oparciu o ustawę o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych.

Formy czynności podejmowanych przez Żandarmerię Wojskową są przyznanymi jej przez ustawodawcę środkami prawnymi, niezbędnymi do zrealizowania postawionych przed nią celów i zadań. Zakres przyznaných uprawnień kształtuje pozycję prawną Żandarmerii Wojskowej. Podstawowym uprawnieniem przyznanym Żandarmerii Wojskowej, jako organowi kontroli legalności, jest uprawnienie do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez podmioty pozostające w jej zakresie przedmiotowo-podmiotowym. Sprawowanie nadzoru będzie polegać na badaniu przestrzegania prawa, ujawnianiu przyczyn i skutków jego naruszenia, a także podejmowaniu działań mających na celu przywrócenie właściwego porządku prawnego. W ramach tego nadzoru Żandarmeria Wojskowa może posługiwać się przyznanymi środkami prawnymi.

Dokonując próby klasyfikacji prawnych form działania Żandarmerii Wojskowej, właściwym byłoby przedstawienie ich w kontekście całokształtu jej działalności, zarówno jako organu ochrony prawnej, organu ścigania, jak i organu właściwego w sprawach obrony narodowej (nie pozwalają na to jednak ograniczenia objętościowe referatu). Prawnymi formami działania Żandarmerii Wojskowej, podobnie jak innego organu ochrony prawnej - Policji, będą czynności:

<sup>16</sup> Dz. U. 1990 Nr 30, poz. 179 z późn. zm.

<sup>17</sup> Por.: E. Ura, Ed. Ura: *Prawo administracyjne*. Wyd. LexisNexis. Warszawa 2004, s. 83.



1. dotyczące działalności w sferze administracji publicznej,
2. związane z rozpoznawaniem i zapobieganiem przestępstwom i wykroczeniom,
3. związane ze ściganiem karnym w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie karnym i w Kodeksie postępowania karnego,
4. wykonywane na polecenie sądu, prokuratora i organów administracji publicznej,
5. dotyczące działalności profilaktycznej i społeczno-organizacyjnej<sup>18</sup>.

Czynności organów administracyjnych w zakresie administracji publicznej skupiają się w głównej mierze na wydawaniu indywidualnych aktów administracyjnych w postaci decyzji administracyjnych lub bezpośredniej interwencji<sup>19</sup> (rozstrzygnięć natychmiastowych). Kryterium przymusu państwowego, do którego Żandarmeria Wojskowa jest uprawniona, pozwala na rozróżnienie, wśród form działania, form działań władczych i niewładczych<sup>20</sup>. Z wymienionych wyżej prawnych form działania do niewładczych zaliczyć można jedynie te, które podejmowane są w zakresie działalności profilaktycznej i społeczno-organizacyjnej.

Realizacja przez Żandarmerię Wojskową władczych prawnych form działania materializuje się w postaci wydawania, w ramach działalności prewencyjnej, np. decyzji administracyjnych w formie pozwoleń na posiadanie przez żołnierzy broni palnej, a także w formie interwencji bezpośredniej, np. w kontroli przestrzegania przepisów w ruchu drogowym (za pomocą znaków, sygnałów).

Czynności związane z rozpoznawaniem i zapobieganiem przestępstwom wykroczeniom, a także ze ściganiem karnym w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie karnym i w Kodeksie postępowania karnego są szczególnymi formami działania. Pozwalają bowiem na ingerowanie w sferę praw i wolności obywatelskich; na szczególną uwagę zasługuje w tym kontekście charakter i zakres czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez Żandarmerię Wojskową.

Ponadto, głównie w ramach działalności prewencyjnej, Żandarmeria Wojskowa ma prawo do zastosowania, w celu zapewnienia skuteczności działań, w sposób określony przepisami prawnymi, środków przymusu<sup>21</sup> w postaci środków przymusu bezpośredniego.

Do nowych, dodatkowych zadań w obszarze działań na rzecz bezpieczeństwa, należy udzielić udział Żandarmerii Wojskowej w zwalczaniu terroryzmu. Przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej wchodzi w skład Stałej Grupy Eksperckiej Międzyresortowego

<sup>18</sup> S. Pieprzny: *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*. Wyd. Wolters Kluwer. Warszawa 2007, s. 79.

<sup>19</sup> A. Zieliński: *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*. „Państwo i Prawo”, 1984, nr 3, s. 27-32.

<sup>20</sup> Por.: E. Ura: *Władcze i niewładcze formy działania Milicji Obywatelskiej*. „Państwo i Prawo”, 1979, z. 10, s. 49.

<sup>21</sup> Przymus rozumiany jest jako zjawisko polegające na przełamywaniu ludzkiej woli, doprowadzaniu do określonych zachowań w postaci działań lub zaniechań i narzucaniu określonych zachowań poprzez tworzenie sytuacji przymusowych określających złamanie woli przymuszonego w wypadku jego oporu w realizacji woli przymuszającego, por.: J. Niesiołowski, R. Paszkiewicz: *Zagadnienia przymusu w prawie*. „Państwo i Prawo”, 1989, nr 10, s. 57-60.

Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych, a także Wspólnej Polsko-Amerykańskiej Grupy Roboczej ds. Zwalczenia Terroryzmu<sup>22</sup>.

Walka z przedmiotowym zagrożeniem wymaga od Żandarmerii Wojskowej kompleksowego przygotowania, poczynając od zastosowania właściwych rozwiązań legislacyjnych (konieczność poszerzenia katalogu zadań), a kończąc na praktycznym przygotowaniu jej żołnierzy do realizacji postawionych zadań. Uczestnictwo Żandarmerii Wojskowej w zwalczaniu terroryzmu musi opierać się na prawidłowym zdefiniowaniu tego zagrożenia w środowisku wojskowym. Niezbędnym w tym procesie jest realizowanie efektywnej działalności operacyjno-rozpoznawczej, opartej na właściwym prognozowaniu. W warunkach Sił Zbrojnych celem zamachu terrorystycznego mogą stać się obszary, obiekty i urzędnicy wojskowe o szczególnym znaczeniu dla obronności państwa<sup>23</sup>. Typowanie takich obiektów winno następować na podstawie analizy zagrożeń rejonów i obiektów pozostających w zakresie odpowiedzialności kompetencyjnej poszczególnych jednostek organizacyjnych Żandarmerii Wojskowej.

W tym kontekście na uwagę zasługiwać będą między innymi składnice i magazyny środków pola walki, a także miejsca składowania środków chemicznych. Celem aktu terrorystycznego może być chęć wejścia w posiadanie wymienionych środków, zniszczenie ich bądź też zakłócenie funkcjonowania Sił Zbrojnych. Wojsko jako obiekt zamachu może być obrane za cel również z uwagi na czynnik ludzki z powodów:

1. wykazania społeczeństwu słabości i nieudolności wojska w ochronie obywateli,
2. wywołania psychozy represyjności wojska wobec społeczeństwa, w obliczu operacji prowadzonych po atakach terrorystycznych,
3. w odwecie za udane operacje wojska przeciwko organizacjom terrorystycznym,
4. atakowania rodzin żołnierzy w celu wymuszenia na nich współpracy z grupami terrorystycznymi, bądź też zaniechania przez tę grupę zawodową działań przeciwko terrorystom z obawy o los swoich bliskich<sup>24</sup>.

Efektywność realizacji przez organy działające na rzecz bezpieczeństwa ustawowych zadań uzależniona jest od wystąpienia szeregu czynników. Do elementarnych zaliczyć należy wyposażenie tych podmiotów w odpowiednie instrumenty prawne, środki techniczne czy też profesjonalnie przygotowane zasoby ludzkie. Na wielu płaszczyznach funkcjonowania znaczenie odgrywa również właściwe określenie relacji organów względem siebie, w tym prawidłowe zdefiniowanie zakresu współpracy i współdziałania.

<sup>22</sup> Jedno z ostatnich posiedzeń Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych oraz Stałej Grupy eksperckiej odbyło się w październiku 2010 roku na bazie Centrum Szkolenia Żandarmerii Wojskowej w Mińsku Mazowieckim.

<sup>23</sup> K. Jałoszyński uważa, że wojsko i policja jako narzędzia państwa służące zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, są z punktu widzenia wiktymologii drugą grupą, po przedstawicielach władzy, mogącą być przedmiotem zamachu terrorystycznego, zaliczaną do najwyższego stopnia ryzyka, zob.: K. Jałoszyński: *Terroryzm a wojsko*. „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej”, 2000, nr 2, s. 193.

<sup>24</sup> K. Jałoszyński: *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych. Policja w walce i przeciwdziałaniu terroryzmowi*. Wyd. Wyższej Szkoły Administracji. Bielsko-Biała 2009, s. 19.

Generalną podstawą prawną współdziałania Żandarmerii Wojskowej z innymi podmiotami jest art. 14 ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, obligujący Żandarmerię Wojskową do współdziałania, w trakcie realizacji ustawowych zadań, ze Służbą Kontrwywiadu Wojskowego, Służbą Wywiadu Wojskowego, wojskowymi organami porządkowymi oraz dowódcami jednostek wojskowych i dowódcami (komendantami) garnizonów, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policją, Strażą Graniczną, organami celnymi, organami kontroli skarbowej, Biurem Ochrony Rządu, Strażami Ochrony Kolei oraz innymi organami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, organami uprawnionymi do prowadzenia dochodzeń w sprawach o przestępstwa oraz organami, którym przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego i organami uprawnionymi do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w sprawach o wykroczenia, a także z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych. Zaznaczyć należy, że współdziałanie winno być oparte na zasadzie równorzędności organizujących go podmiotów. Mimo obowiązku współdziałania, wynikającego wprost z treści ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, istota współpracy opierać się również musi na zasadzie dobrowolności. Dobrowolność w tym rozumieniu polega na tym, że wszelkie działania winny być konsultowane i uzgadniane pomiędzy zainteresowanymi podmiotami bez wywierania jakiegokolwiek przymusu jednego podmiotu na drugi. Współpracujące organy w zasadzie dobrowolnie wchodzi w określone stosunki i przyjmują na siebie pewne zobowiązania, a jednocześnie mają prawo do zgłaszania uwag i propozycji co do przyjęcia form i metod współpracy<sup>25</sup>.

Odminną materią współpracy Żandarmerii Wojskowej jest współdziałanie z sądami wojskowymi i prokuraturami wojskowymi. Współpraca ta nie charakteryzuje się równorzędnością podmiotów, gdyż Żandarmeria Wojskowa w trakcie realizacji przedmiotu współdziałania, tj. ujawniania i ścigania przestępstw, jest organem podrzędnym, zobligowanym do wykonywania poleceń, postanowień i zarządzeń prokuratorskich i sądowych<sup>26</sup>. Specyficzną materią jest również współdziałanie Żandarmerii Wojskowej i innych uprawnionych organów w zakresie prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych. Narzucony przez ustawodawcę obowiązek realizowania w tym zakresie współpracy, wymusza na Żandarmerii Wojskowej i innych organach, konieczność koordynowania podejmowanych działań w celu osiągnięcia zakładanych celów.

Przedmiotem współdziałania organów zajmujących się ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego jest wykorzystywanie instytucji prawnych, rozwiązań organizacyjnych oraz urządzeń technicznych pozostających w gestii każdego z tych organów, w celu zapewnienia wykonania ich zadań w skuteczny, sprawny i efektywny sposób<sup>27</sup>. Zakres współdziałania uzależniony jest od charakteru zadań realizowanych przez dany podmiot oraz faktycznych możliwości udzielenia pomocy. Współdziałanie wielu pod-

25

E. Ura: *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*. Krajowa Agencja Wydawnicza. Rzeszów 1988, s. 151.

26 Art. 4 ust. 3 o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych.

27

S. Pieprzny: *op. cit.*, s. 106.

miotów, ze względu na określone ich czynności i ze względu na określone ich cele zachodzi tylko wtedy, jeżeli każdy z tych podmiotów pomaga któremuś innemu podmiotowi z tego samego grona lub jest wspomagany przez jakiś inny podmiot z tegoż grona<sup>28</sup>. Pomoc taka w wielu przypadkach jest niezbędna, chociażby z uwagi na brak możliwości bezpośredniego dostępu przez określony organ do informatycznych baz danych czy też specjalistycznego sprzętu, pozostających w dyspozycji innych organów.

Do najważniejszych metod współpracy zaliczyć należy bezwzględnie prawidłowo prowadzoną wymianę i analizę informacji, której celem w znakomitej części jest doprowadzanie do ujawniania przestępstw i wykroczeń popełnianych przez osoby pozostające w zakresie kompetencji podmiotowej bądź przedmiotowej danego organu. Szczególne znaczenie, z uwagi na praktyczną funkcjonalność, należy przypisać również dziedzinom technicznej i szkoleniowej współpracy.

Efektywność działania Żandarmerii Wojskowej, jako organu państwowego, organu kontroli legalności, uzależniona jest od zajmowanej pozycji ustrojowej, w tym zakresu kompetencji, nałożonych zadań, a także przyznaných uprawnień. Zmieniające się zakresy kompetencji podmiotowej, obejmujące na przestrzeni lat właściwość Żandarmerii Wojskowej wobec osób cywilnych, osób wojskowych, żołnierzy i pracowników wojska, zostały zawężone finalnie do żołnierzy czynnej służby wojskowej i pracowników wojska o czyny określone w części wojskowej Kodeksu karnego oraz o inne czyny, jeżeli zostały, co do zasady, popełnione podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych na obszarze jednostek i obiektów wojskowych. To ograniczenie, któremu towarzyszy proces profesjonalizacji wojska, spowodowało znaczące zmniejszenie efektywności działalności służbowej. Zasadnym wydaje się być w związku z powyższym podjęcie działań zmierzających do rewizji koncepcji funkcjonowania Żandarmerii Wojskowej.

Fundamentalnym zadaniem Żandarmerii Wojskowej winno być jednak zawsze podejmowanie działań w zakresie zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w strukturach armii, w tym w szczególności w drodze realizowania czynności w zakresie zapobiegania, wykrywania i ścigania przestępstw oraz ich sprawców. W ramach tych działań szczególnym zadaniem Żandarmerii Wojskowej jest obowiązek kontrolowania przestrzegania prawa.

W nowych warunkach ustrojowych zasadnym wydaje się poszukiwanie dla Żandarmerii Wojskowej nowych płaszczyzn działalności dochodzeniowo-śledczej i prewencyjnej. Na szczególną uwagę zasługuje podjęcie działań zmierzających do efektywnego wykorzystania kadry pionu dochodzeniowo-śledczego w zakresie rozpoznawania i wykrywania przestępczości. W tym celu winna nastąpić strukturalna unifikacja podejmowanych działań tego pionu z działaniami operacyjno-rozpoznawczymi oraz systemowe, ustawowe wyposażenie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej w możliwości korzystania, między innymi, z baz informatycznych Policji czy też dostępu do danych w zakresie działalności bankowej. Nieodzownym wydaje się być również strukturalne

<sup>28</sup> T. Kotarbiński: *Traktat o dobrej robocie*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Wrocław 1973, s. 89.

wyodrębnienie zespołów mających za zadanie rozpoznawanie i zwalczanie przestępczości gospodarczej i narkotykowej w wojsku. W przypadku pionu prewencji, działalność winna być skoncentrowana na przeciwdziałanie możliwości wystąpienia zaboru broni i środków pola walki, rozpoznawanie zjawiska terroryzmu, stworzenie warunków do efektywnego szkolenia negocjatorów, a także na poszukiwanie rozwiązań umożliwiających przyjęcia dodatkowych zadań polegających, na przykład, wzorem Żandarmerii II Rzeczypospolitej, na ochronie najważniejszych obiektów, jednostek i instytucji wojskowych.

Ważnym elementem w dzisiejszych uwarunkowaniach prawnych jest zagadnienie współpracy Żandarmerii Wojskowej z innymi organami ochrony prawnej. W zakresie bowiem zapobiegania i zwalczania przestępczości w środowisku wojskowym, w coraz większym stopniu zagrożonym przestępczością zorganizowaną i gospodarczą, wykorzystanie środków prawnych i doświadczenia przedstawicieli innych służb, w tym w szczególności Policji, wydaje się być nieodzowne. Nieodzowne z punktu widzenia Żandarmerii Wojskowej, bo współpraca częstokroć przybiera formę jednostronną z uwagi na znikome w tym zakresie możliwości Żandarmerii Wojskowej. Wymiernym efektem współdziałania z innymi organami państwowymi, w tym w szczególności z organami ochrony prawnej, jest udział Żandarmerii Wojskowej w narodowych programach zwalczania i zapobiegania przestępczości.

Finalnie, zasadnym jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy polska Żandarmeria Wojskowa ma zmierzać w stronę siły policyjnej o statusie wojskowym czy typowej Żandarmerii Wojskowej, jako siły wojskowej z uprawnieniami i zadaniami w stosunku do środowiska cywilnego. Niezależnie od dokonanego wyboru wydaje się, że dalsze ograniczanie zakresu zadań polskiej Żandarmerii Wojskowej doprowadzi do marginalizacji znaczenia tego organu, jako podmiotu funkcjonującego w systemie organów bezpieczeństwa państwa.

## BIBLIOGRAFIA

1. Berutowicz W., Mokry J.: *Organizacja ochrony prawnej w PRL*. Wyd. PWN. Warszawa 1987.
2. Jałoszyński K.: *Terroryzm a wojsko*. „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej”, 2000, nr 2.
3. Jałoszyński K.: *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych. Policja w walce i przeciwdziałaniu terroryzmowi*. Wyd. Wyższej Szkoły Administracji. Bielsko-Biała 2009.
4. Kotarbiński T.: *Traktat o dobrej robocie*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Wrocław 1973.
5. Niesiołowski J., Paszkiewicz R.: *Zagadnienia przymusu w prawie*. „Państwo i Prawo”, 1989, nr 10.
6. Nowacki J.: *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*. Wyd. PWN. Warszawa 1977.

7. Pieprzny S.: *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*. Wyd. Wolters Kluwer. Warszawa 2007.
8. Resich Z.: *Nauka o ustroju organów ochrony prawnej*. Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa 1973.
9. Sagan S., Ciecchanowska J. [red.] *Organy i korporacje ochrony prawa*. Wyd. LexisNexis. Warszawa 2010.
10. Sagan S., Serzhanowa V. [red.] *Organy i korporacje ochrony prawa*. Wyd. LexisNexis. Warszawa 2008.
11. Serafin S., Szmulik B.: *Organy ochrony prawnej RP*. Wyd. C.H. Beck. Warszawa 2007.
12. Skrzydło W. [red.] *Prawo konstytucyjne*. Wyd. Lubelskie Towarzystwo Naukowe. Lublin 1996.
13. Skrzypek W.: *Prokuratura wojskowa wobec wyzwań współczesności*. „Prokurator”, 2009, nr 1.
14. Sprengel B.: *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego - zarys problematyki*. Wyd. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora. Toruń 2008.
15. Ura E.: *Władcze i niewładcze formy działania Milicji Obywatelskiej*. „Państwo i Prawo”, 1979, z. 10.
16. Ura E.: *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*. Krajowa Agencja Wydawnicza. Rzeszów 1988.
17. Ura E., Ura Ed.: *Prawo administracyjne*. Wyd. LexisNexis. Warszawa 2004.
18. Waszczyński J.: *Ustrój organów ochrony prawnej w zarysie*. Nakł. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1969.
19. Włodyka S.: *Ustrój organów ochrony prawnej*. Wyd. PWN. Warszawa 1975.
20. Zieliński A.: *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*. „Państwo i Prawo”, 1984, nr 3.

#### **Dokumenty normatywne:**

1. Ustawa z 21 listopada 1967 roku *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. 1967 Nr 44, poz. 220 z późn. zm.); tekst jednolity - obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 25 października 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. 2004 Nr 241, poz. 2416).
2. Ustawa z 20 czerwca 1997 roku - *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. 1997 Nr 98, poz. 602 z późn. zm.); tekst jednolity - obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 2 czerwca 2005 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. 2005 Nr 108, poz. 908 z późn. zm.).
3. Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (Dz. U. 1990 Nr 30, poz. 179 z późn. zm.).
4. Ustawa z 24 sierpnia 2001 roku *o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych* (Dz. U. 2001 Nr 123, poz. 1353 z późn. zm.).

mgr Rafał Połec

**Police as a law enforcement (and security) service  
in the Polish Armed Forces**

**ABSTRACT**

The state's security system brings together the institutions equipped with instruments to ensure compliance with the law and public order. Among concerned institutions the Military Police has been formed as the law enforcement branch in the Polish Armed Forces. The MP is primarily used to provide security in The PAF, particularly by means of the laws obeying control. The statutory powers caused that the Military Police is currently fulfilling all standards for the formation of a police authority in the army. Therefore, its role in ensuring the security seems to be important and worthy of attention.

**dr inż. Dorota Jendza**

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

## **Analiza przedmiotu i zakresu nadzoru jednostek inspekcyjnych w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa żywności w Polsce**

### **ABSTRAKT**

Zapewnienie bezpieczeństwa żywności ma coraz większe znaczenie dla jej producentów, dystrybutorów i konsumentów. Powinno być nadzorowane przez kompetentne jednostki inspekcyjne w całym łańcuchu żywnościowym. W Polsce za nadzór nad bezpieczeństwem żywności odpowiedzialnych jest sześć typów jednostek inspekcyjnych: Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Handlowa oraz Okręgowe Inspektoraty Rybołówstwa, stąd też struktura organizacyjna nadzoru nad bezpieczeństwem żywności w Polsce jest złożona i rozbudowana, a zakres i przedmiot nadzoru jednostek inspekcyjnych pokrywa się.

W artykule tym przedstawiono wyniki analizy dokumentacji organizacyjnej (przepisów i dokumentów wewnętrznych) dotyczącej organizacji w jednostkach inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności oraz określono propozycję zmian dotyczącą zakresu i przedmiotu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności jednostek inspekcyjnych w Polsce.

### **Wstęp**

Podstawową cechą wprowadzanej do obrotu żywności powinno być jej bezpieczeństwo warunkujące zdrowie konsumentów. Bezpieczeństwo żywności to warunki i działania, które muszą być podejmowane i spełnione na wszystkich etapach produkcji i/lub obrotu żywnością w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka.



Zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002 (ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego) każde państwo członkowskie UE zobowiązane jest do ustanowienia zasad monitorowania i nadzorowania przestrzegania wymagań prawa żywnościowego przez kompetentne jednostki inspekcyjne na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego. Jednocześnie jednostki inspekcyjne właściwe do przeprowadzania urzędowej kontroli żywności powinny spełniać określone wymagania, aby zapewnić skuteczność oraz bezstronność inspekcji.

W Polsce za nadzór nad bezpieczeństwem żywności na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego odpowiedzialnych jest sześć typów jednostek inspekcyjnych. Są to: Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS), Inspekcja Weterynaryjna (IW), Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN), Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) oraz Inspekcja Handlowa (IH) i inspektoraty rybołówstwa (IR). Jednostki te, aby zapewnić skuteczną ochronę zdrowia i życia konsumentów, powinny być powiązane ze sobą i tworzyć właściwie zorganizowany system nadzoru poprzez precyzyjnie wyznaczony zakres i przedmiot nadzoru w procesie produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności.

W artykule podjęto więc próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy zakres i przedmiot nadzoru sześciu typów jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności jest prawidłowo określony?

W tym celu badaniom poddano dokumentację organizacyjną (przepisy prawne i dokumenty wewnętrzne) jednostek inspekcyjnych, bowiem jest ona istotnym elementem kształtującym organizację i zarządzanie w tych jednostkach (działalność jednostek inspekcyjnych jest unormowana prawem). Badania empiryczne realizowano od stycznia 2007 roku do lutego 2009 roku w dwóch etapach. Pierwszy etap obejmował analizę treści nadrzędnych i wykonawczych przepisów prawnych dotyczących wszystkich jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności. Drugi etap przeprowadzony został w siedmiu wojewódzkich jednostkach inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności, w których dokonano analizy treści wewnętrznych dokumentów opisujących organizację i funkcjonowanie tych jednostek.

W niniejszym artykule przedstawiono jedynie część wyników z przeprowadzonych badań dotyczących oceny przygotowania jednostek inspekcyjnych do nadzoru nad bezpieczeństwem żywności w Polsce, systematyzując materiał pod kątem przyjętego w referacie celu.

## **1. Analiza zakresu i przedmiotu nadzoru jednostek inspekcyjnych**

Jednostki inspekcyjne nadzorujące bezpieczeństwo żywności powołane zostały do nadzorowania określonych ustawowo obszarów. Istotą nadzoru wykonywanego przez jednostki inspekcyjne w ramach posiadanych kompetencji jest *badanie wszelkich aspektów pasz, żywności, zdrowia zwierząt i ich dobrostanu w celu sprawdzenia, czy ten aspekt lub aspekty są zgodne z wymaganiami prawnymi prawa paszowego i żywnościowego*

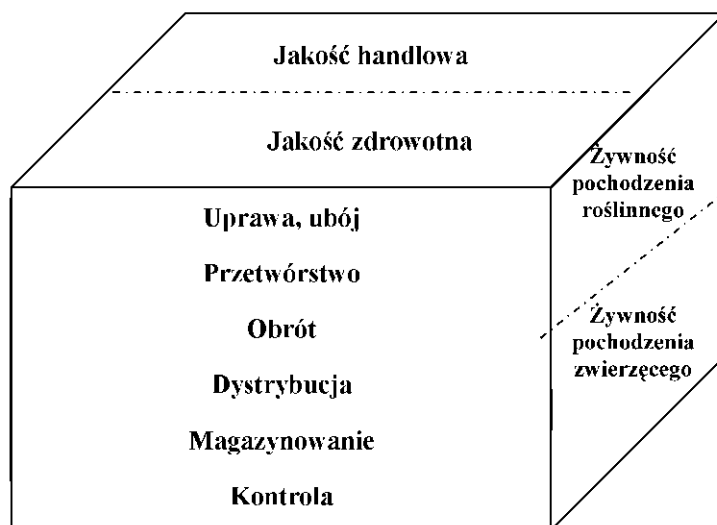


*Analiza przedmiotu i zakresu nadzoru jednostek inspekcyjnych w aspekcie zapewnienia...*

wego oraz regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i ich dobrostanu<sup>1</sup> i stosowanie prawnych środków o charakterze władczym w stosunku do nadzorowanego podmiotu w celu usunięcia stwierdzonych niezgodności.

Jednostki inspekcyjne oprócz czynności nadzorujących wykonują również czynności kontrolne polegające na ustalaniu stanu faktycznego (rzeczywistego) i stwierdzeniu zgodności lub niezgodności z wymaganiami prawa żywnościowego oraz określaniu przyczyn tych niezgodności.

W nadzorze nad bezpieczeństwem żywności - jak już wspomniano - uczestniczy sześć typów jednostek inspekcyjnych realizujących zadania określone we właściwych ustawach. Ustawy te precyzują przedmiot i zakres nadzoru, który uzależniony jest od takich kryteriów jak: nadzorowana jakość, pochodzenie żywności oraz etap w łańcuchu żywnościowym objęty nadzorem (rys. 1).



Rys. 1. Aspekty działalności jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności - atrybutowy, rzeczowy i czynnościowy [oprac. wł.].

Z przeprowadzonych badań wynika, że jednostki inspekcyjne nadzorują żywność pochodzenia zwierzęcego oraz żywność pochodzenia roślinnego zarówno w zakresie jakości zdrowotnej, jak i jakości handlowej. Nadzór nad jakością zdrowotną żywności obejmuje badanie zgodności żywności pod względem wartości odżywczej, jakości organoleptycznej oraz bezpieczeństwa dla zdrowia konsumenta.

<sup>1</sup> Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym żywnościowym oraz regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, art. 2. Również, [w:] Rozporządzenie (WE) nr 854/2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi, art. 2.

Z kolei nadzór nad jakością handlową dotyczy badania zgodności żywności pod względem „właściwości organoleptycznych, fizykochemicznych i mikrobiologicznych w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy oraz wymagań wynikających ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania, nieobjęte wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi oraz fitosanitarnymi”<sup>2</sup>.

Jednostki inspekcyjne różnią się także obszarem działania, to jest etapem łańcucha żywnościowego, którego dotyczą czynności podejmowane w ramach nadzoru nad bezpieczeństwem żywności. Łańcuch żywnościowy (zgodnie z normą ISO 22000:2005) to *sekwencja etapów i procesów mających miejsce w produkcji, przetwórstwie, dystrybucji, magazynowaniu i postępowaniu z żywnością oraz jej składnikami, począwszy od produkcji pierwotnej, aż do konsumpcji*<sup>3</sup>. Zagrożenia związane z bezpieczeństwem żywności mogą powstawać na każdym etapie łańcucha żywnościowego „od pola do stołu”, dlatego istotne jest, aby jednostki inspekcyjne w ramach urzędowej kontroli żywności monitorowały i sprawdzały, czy uczestnicy łańcucha żywnościowego przestrzegają wymagania prawa żywnościowego na wszystkich jego etapach. Zakres nadzoru poszczególnych Inspekcji pokazano w tab. 1.

Tabela 1.

Zakres nadzoru jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności w łańcuchu żywnościowym.

Etap w łańcuchu żywnościowym	Żywność pochodzenia roślinnego		Żywność pochodzenia zwierzęcego
	Jakość zdrowotna	Jakość handlowa	Jakość zdrowotna
Wytwarzanie (połów), ubój, uprawa Przetwórstwo Obrót hurtowy	<b>Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS)</b>	<b>Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS)</b>	<b>Inspekcja Weterynaryjna (IW)</b>
Obrót detaliczny		<b>Inspekcja Handlowa (IH)</b>	<b>Okręgowe Inspektoraty Rybołówstwa Morskiego</b>
Dystrybucja (w tym transport)	<b>Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORIN)</b>	<b>IHARS, IH</b>	
Magazynowanie	<b>IHARS, IH</b>		
Kontrola graniczna		<b>IHARS, IH</b>	<b>Inspekcja Weterynaryjna (IW)</b>

Źródło: Opracowanie własne

<sup>2</sup> Por.: Ustawa z 21.12.2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. Nr 5, poz. 44 z późn. zm.).

<sup>3</sup> PN-EN ISO 22000:2006, p. 3.2.

Zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie żywności jednostką inspekcyjną nadzorującą bezpieczeństwo żywności pochodzenia roślinnego jest **Państwowa Inspekcja Sanitarna** (PIS). Inspekcja ta została powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego poprzez sprawowanie nadzoru nad:

- jakością zdrowotną żywności dozwolonych substancji dodatkowych i innych składników żywności,
- przestrzeganiem warunków sanitarnych w procesie produkcji i w obrocie tymi artykułami, z uwzględnieniem zasad systemu HACCP oraz materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością.

Ponadto PIS sprawuje nadzór nad higieną: środowiska pracy w zakładach pracy, radiacyjną, procesów nauczania i wychowania oraz wypoczynku i rekreacji<sup>4</sup>. Celem tego nadzoru jest ochrona zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobieganie powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych. Wykonywanie tych zadań polega na sprawowaniu zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego oraz prowadzeniu działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej w zakresie chorób zakaźnych i innych chorób wywołanych warunkami środowiska oraz na prowadzeniu działalności oświatowo-zdrowotnej<sup>5</sup>.

Do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego należy: uzgadnianie projektów planów zagospodarowania przestrzennego oraz warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, uzgadnianie dokumentacji projektowej pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych, uczestniczenie w dopuszczeniu do użytku obiektów budowlanych oraz inicjowanie przedsięwzięć oraz prac badawczych w zakresie zapobiegania negatywnym wpływom czynników i zjawisk fizycznych, chemicznych i biologicznych na zdrowie ludzi.

Natomiast w zakresie bieżącego nadzoru sanitarnego do działań PIS należy: kontrola przestrzegania przez organizacje przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w szczególności dotyczących:

- warunków produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności (krajowej i z importu) oraz warunków żywienia zbiorowego,
- warunków zdrowotnych produkcji i obrotu przedmiotami użytku, kosmetykami oraz innymi wyrobami mogącymi mieć wpływ na zdrowie ludzi,
- warunków wprowadzania do obrotu i używania substancji lub preparatów chemicznych.

Nadzór nad jakością zdrowotną żywności pochodzenia roślinnego sprawuje także **Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa** (PIORiN), która jest jednostką właściwą w zakresie nadzoru nad ochroną roślin uprawnych oraz oceny i kontroli materiału siewnego.

Do zadań PIORiN należy nadzór nad ochroną roślin uprawnych, a w szczególności:

- kontrola roślin lub powierzchni pod ich uprawą oraz składowanych roślin i produktów roślinnych,

<sup>4</sup> Ustawa z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. Nr 90, poz. 575, z późn. zm.).

<sup>5</sup> Por.: H. Gertig, G. Duda, *Żywność a zdrowie i prawo*, Wydawnictwo PZWL, Warszawa 2004, s. 73.

- ocena stanu fitosanitarnego oraz zagrożenia roślin przez organizmy szkodliwe,
- przeprowadzanie kontroli fitosanitarnej, a także nadzór nad obrotem, magazynowaniem i stosowaniem środków ochrony roślin oraz stanem technicznym sprzętu do wykonywania zabiegów ochrony roślin, jak również kontrola zabiegów oczyszczania, odkażania, przerobu i odkażania obiektów, przedmiotów, środków transportu i gleby<sup>6</sup>.

Z kolei nadzór nad jakością zdrowotną żywności pochodzenia zwierzęcego sprawuje **Inspekcja Weterynaryjna (IW)**. Nadzór IW obejmuje:

- zakłady produkujące produkty pochodzenia zwierzęcego,
- badania zwierząt rzeźnych i ich mięsa, mięsa zwierząt łownych oraz produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych na potrzeby własne gospodarstwa,
- produkcję lodów zawierających w swoim składzie mleko w zakładach objętych nadzorem organów IW,
- sprzedaż produktów pochodzenia zwierzęcego w handlu obwoźnym ze specjalnych środków transportu,
- przywozy z państw trzecich produktów pochodzenia zwierzęcego,
- produkcję i sprzedaż bezpośrednią produktów pochodzenia zwierzęcego,
- prawidłowość prowadzenia systemu HACCP i kontroli wewnętrznej w zakładach,
- zaopatrywanie środków transportu morskiego w komunikacji międzynarodowej w produkty pochodzenia zwierzęcego, które nie spełniają wymagań weterynaryjnych i są przeznaczone do spożycia przez załogę i pasażerów<sup>7</sup>.

Do zadań IW należy także zapobieganie chorobom zakaźnym zwierząt i ich zwalczanie oraz nadzór nad jakością zdrowotną produktów pochodzenia zwierzęcego, a w szczególności badanie zwierząt rzeźnych i ich mięsa przeznaczonego do spożycia przez ludzi, sprawowanie weterynaryjnej kontroli granicznej oraz sprawowanie nadzoru nad:

- przestrzeganiem warunków weterynaryjnych i przepisów o ochronie zwierząt,
- jakością zdrowotną środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego, w tym nad warunkami sanitarnymi ich pozyskiwania, produkcji i przetwarzania, składowania, transportu oraz sprzedaży bezpośredniej,
- obrotem zwierzętami i produktami pochodzenia zwierzęcego z państwami członkowskimi UE i z innymi, niebędącymi członkami UE,
- jakością zdrowotną środków żywienia zwierząt,
- stosowaniem środków farmaceutycznych i materiałów medycznych przeznaczonych dla zwierząt i nad obrotem tymi środkami i materiałami,
- zdrowiem zwierząt przeznaczonych do rozrodu,
- jakością zdrowotną materiału biologicznego<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Ustawa z 18.12.2003 r. o ochronie roślin (Dz. U. 2004, Nr 11, poz. 94).

<sup>7</sup> Ustawa z 29.01.2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. Nr 33 poz. 287 z późn. zm.)

<sup>8</sup> Ustawa z 29.01.2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. Nr 33 poz. 287 z późn. zm.)

Natomiast **Okręgowe Inspektoraty Rybołówstwa Morskiego** kontrolują i nadzorują rybołówstwo morskie, skup lub przetwórstwo na morzu organizmów morskich, zarybianie oraz chów lub hodowlę ryb i innych organizmów morskich, jak również obrót produktami rybołówstwa, w tym wylądunek, sprzedaż detaliczną i hurtową, transport i magazynowanie produktów rybołówstwa na lądzie oraz przeładunek produktów rybołówstwa ze statku rybackiego na statek w morzu. Nadzorem objęte są:

- statki rybackie o polskiej przynależności,
- morskie statki rybackie o obcej przynależności w polskich obszarach morskich,
- podmioty prowadzące skup lub przetwórstwo organizmów morskich w polskich obszarach morskich,
- osoby fizyczne, osoby prawne albo jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które prowadzą połowy organizmów morskich w celach naukowo-badawczych, szkoleniowych albo sportowo-rekreacyjnych, dokonują zarybiania, prowadzą chów lub hodowlę ryb i innych organizmów morskich,
- przedsiębiorcy, którzy prowadzą obrót produktami rybołówstwa<sup>9</sup>.

Z kolei jakość handlową żywności nadzoruje **Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych** (IJHARS) oraz Inspekcja Handlowa (IH). Inspekcja (IJHARS) sprawuje nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych, a w szczególności nad:

- kontrolą jakości handlowej tych artykułów w produkcji i w obrocie, w tym wywożonych za granicę, jak i sprowadzanych z zagranicy, w tym kontrolę graniczną tych artykułów,
- kontrolą warunków składowania i transportu,
- dokonywaniem oceny i wydawaniem świadectw w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych<sup>10</sup>.

Należy jednak podkreślić, że nadzór tej Inspekcji nie dotyczy: artykułów rolno-spożywczych wytwarzanych na własny użytek, materiału siewnego roślin rolniczych, ogrodniczych i zielarskich, sprzedaży dokonywanej przez producentów w gospodarstwie bezpośrednio konsumentom oraz wymagań zdrowotnych, sanitarnych, weterynaryjnych i fitosanitarnych dotyczących artykułów rolno-spożywczych, jak również owoców i warzyw, których wymagania jakości handlowej określają przepisy prawne UE.

Natomiast **Inspekcja Handlowa** jest jednostką powołaną do ochrony interesów i praw konsumenta oraz gospodarczych interesów państwa. Do zadań tej Inspekcji należy kontrola:

- legalności i rzetelności działania przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, związaną z produkcją, przetwarzaniem i obrotem żywnością,
- produktów wprowadzonych do obrotu lub znajdujących się w obrocie handlowym.

<sup>9</sup> Ustawa z 19.02.2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574).

<sup>10</sup> Ustawa z 21.12.2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. Nr 5, poz. 44 z późn. zm.).

Ponadto Inspekcja ta podejmuje mediacje w celu ochrony konsumentów a także organizuje i prowadzi polubowne sądy konsumenckie<sup>11</sup>. Czynności wykonywane przez Inspekcję Handlową nie obejmują jednak kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych u producentów i w obrocie hurtowym (czym obecnie zajmuje się Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych) oraz kontroli jakości zdrowotnej żywności (obecnie nadzoruje Państwowa Inspekcja Sanitarna i Inspekcja Weterynaryjna). Jednocześnie IH posiada uprawnienia do badania cech organoleptycznych, terminów przydatności do spożycia, oznaczeń na opakowaniach produktów, jak również zafałszowań występujących w produktach żywnościowych, co również związane jest z nadzorowaniem bezpieczeństwa żywności.

## **2. Ocena przedmiotu i zakresu nadzoru jednostek inspekcyjnych**

W wyniku przeprowadzonej analizy przepisów prawnych dotyczących organizacji i zarządzania w jednostkach inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności wynika, iż jednostki inspekcyjne obejmują swym nadzorem wszystkie etapy łańcucha żywnościowego. Jednakże istnieją pewne zagadnienia z zakresu organizacji nadzoru w Polsce, które są dyskusyjne.

Przepisy prawne z zakresu nadzoru nad zapewnieniem bezpieczeństwa żywności w Polsce jednoznacznie określają zadania jednostek inspekcyjnych w łańcuchu żywnościowym, natomiast mniej precyzyjnie ustalają kompetencje dotyczące przedmiotu i zakresu czynności realizowanych przez te jednostki (patrz tab. 1).

Przeprowadzona analiza wykazała, że zakres nadzoru jednostek inspekcyjnych w wielu przypadkach pokrywa się; np. kompetencje Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie nadzoru nad warunkami składowania i transportu artykułów rolno-spożywczych są zbieżne z kompetencjami Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Podobnie czynności podejmowane przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa w ramach nadzoru nad jakością zdrowotną owoców i warzyw są zbliżone do zadań wykonywanych przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Konflikt obowiązków i uprawnień występuje również w przypadku Inspekcji Handlowej i Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w zakresie nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych w trakcie ich magazynowania i transportu.

Ponadto, jednostki inspekcyjne nadzorujące bezpieczeństwo żywności posiadają zbyt szerokie uprawnienia w stosunku do ustawowo określonego przedmiotu nadzoru; np. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, jak i Państwowa Inspekcja Sanitarna wykonuje czynności, za które merytorycznie powinna być odpowiedzialna Inspekcja Weterynaryjna.

<sup>11</sup> Ustawa z 15.12.2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. 2001, nr 4, poz. 25).

Są to działania dotyczące przeprowadzania klasyfikacji tusz wieprzowych i wołowych po uboju, wydawania świadectw potwierdzających pochodzenie mięsa wołowego, czy (w uzasadnionych przypadkach) przeprowadzanie kontroli sposobu żywienia i warunków chowu zwierząt.

Również Państwowa Inspekcja Sanitarna - ma prawo w przypadku rażących zaniedbań i zagrożenia życia - zlikwidować hodowlę lub chów zwierząt.

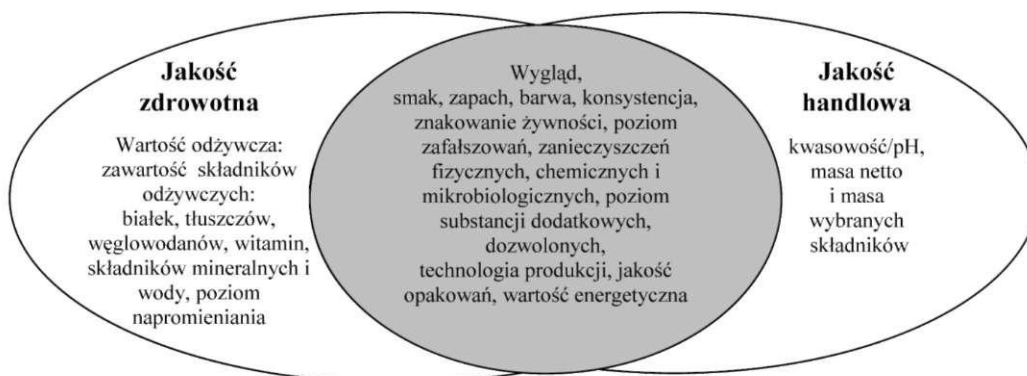
Z kolei zakres kontroli Inspekcji Handlowej - wynikający z przepisów prawnych - jest zbyt szeroki. W działalności Inspekcji Handlowej można wyróżnić przynajmniej 5 podstawowych różnych procedur - określonych w ustawach o: Inspekcji Handlowej, systemie oceny zgodności, ogólnym bezpieczeństwie produktów, bezpieczeństwie żywności i żywienia oraz systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw i biopaliw płynnych.

Poza tym, określone w przepisach prawnych kompetencje jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności powinny być dookreślone w dodatkowych przepisach. Jest to niezbędne dla bezkonfliktowego wykonywania zadań przez właściwe jednostki inspekcyjne. Dotyczy to zwłaszcza Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Weterynaryjnej w zakresie nadzoru nad jakością zdrowotną produktów pochodzenia zwierzęcego - w obrocie (w miejscach, w których odbywa się ubój, przetwórstwo i sprzedaż takich produktów) oraz Inspekcji Handlowej i Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w zakresie nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych - w miejscach, w których dokonywana jest sprzedaż zarówno hurtowa, jak i detaliczna.

W wyniku przeprowadzonej analizy przepisów prawnych pod względem przedmiotu i zakresu nadzoru jednostek inspekcyjnych zrodziła się również wątpliwość, co do zasadności wyodrębniania nadzoru nad jakością zdrowotną żywności i nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych<sup>12</sup>. Na jakość handlową artykułów rolno-spożywczych składają się bowiem właściwości organoleptyczne, fizykochemiczne i mikrobiologiczne w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy oraz wymagań wynikających ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania, nie objęte wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi lub fitosanitarnymi. Z kolei jakość zdrowotna żywności obejmuje wartość odżywczą, organoleptyczną oraz bezpieczeństwo dla zdrowia konsumenta. W wyniku przeprowadzonej analizy semantycznej tych dwóch pojęć stwierdzono, że cechy jakości handlowej stanowią także składowe jakości zdrowotnej żywności (rys. 2).

<sup>12</sup> Artykuł rolno-spożywczy - produkt rolny, runo leśne, dziczyzna, organizmy morskie, słodkowodne, środki spożywcze (żywność), mięso drobiowe, jaja, tusze wieprzowe, wołowe, tusze innych zwierząt, owoce, warzywa (Dz. U. Nr 5, poz. 44, art. 3).





Rys. 2. Jakość zdrowotna żywności a jakość handlowa w polskim prawie żywnościowym [oprac. wł. na podst. I. Steinka, *Biologiczne podstawy jakości żywności*, AM Gdynia 2003.

- E. Babicz-Zielińska, *Propedeutyka żywienia*, AM Gdynia 2002. S. Smoczyński, *Jakość żywności - dylematy związane z jej bezpieczeństwem* [w:] *Towaroznawstwo wobec integracji z UE*, J. Żuchowski (red.), Politechnika Radomska 2004. R. I. Zalewski, *Zarządzanie jakością w produkcji żywności*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2004.].

Jakość zdrowotna, za wyjątkiem oceny kwasowości/pH oraz wyznaczania masy poszczególnych składników, obejmuje wszystkie aspekty jakości handlowej. Oznacza to, że podział jednostek inspekcyjnych na jednostki nadzorujące jakość zdrowotną i jakość handlową jest niezrozumiały i niejasny; przyczynia się do dublowania czynności wykonywanych przez jednostki inspekcyjne - począwszy od sprawdzenia dokumentów umożliwiających identyfikację składników i substancji dodatkowych, poprzez ocenę metod produkcji oraz prawidłowości przebiegu procesów technologicznych - po pobieranie próbek i zlecanie badań laboratoryjnych.

Jednocześnie jednostki inspekcyjne nadzorują jakość zdrowotną i/lub handlową żywności w bardzo wąskim, wyspecjalizowanym zakresie. Specjalizacja jednostek inspekcyjnych wprawdzie przynosi pewne korzyści, ale stwarza również niebezpieczeństwa. Pozytywną stroną specjalizacji jednostek jest bowiem podnoszenie kwalifikacji w określonym zakresie, ekonomizacja działań oraz *kumulowanie w jednostce jednorodnych czynności*<sup>13</sup>, ale nadmierna specjalizacja jednostek inspekcyjnych prowadzi do *komplikacji struktury nadzoru* bezpieczeństwa żywności, a także do braku przejrzystości działań podejmowanych przez jednostki inspekcyjne<sup>14</sup>. Taka sytuacja powoduje, że podmioty, będące uczestnikami łańcucha żywnościowego, nadzorowane są przez kilka jednostek inspekcyjnych i związku z tym podlegają kilku kontrolom. Oznacza to stratę czasu i środków finansowych zarówno dla kontrolowanych, jak i kontrolujących.

<sup>13</sup>

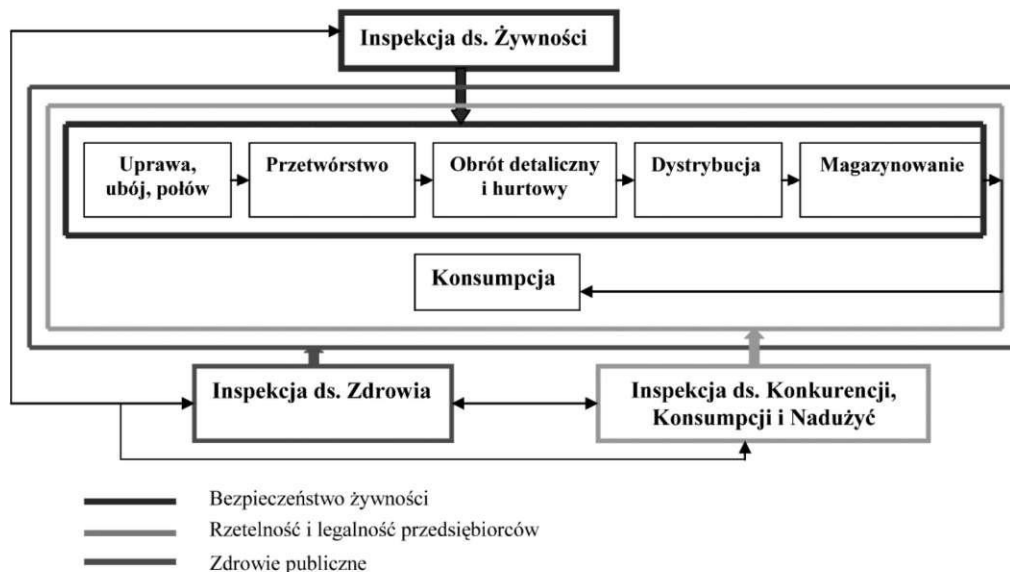
Za: Z. Leoński, *Nauka administracji*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2004, s. 78.

<sup>14</sup> E. Knosala, *Organizacja administracji publicznej*, WSZiM, Sosnowiec 2005, s. 63-65.

### 3. Kierunki doskonalenia przedmiotu i zakresu nadzoru jednostek inspekcyjnych

Z przeprowadzonej analizy wynika, że uporządkowanie kompetencji jednostek inspekcyjnych co do ich przedmiotu i zakresu inspekcji jest wręcz niezbędne. Z badań wynika bowiem, że przepisy prawne dotyczące organizacji i zarządzania w jednostkach inspekcyjnych jednoznacznie określają ich zadania w łańcuchu żywnościowym, natomiast mniej precyzyjnie definiują przedmiot i zakres czynności realizowanych przez te jednostki.

Dlatego, celowe mogłoby być porównanie zakresu nadzoru poszczególnych jednostek inspekcyjnych (określonego w przepisach prawnych) z czynnościami wykonywanymi przez te jednostki na poszczególnych etapach łańcucha żywnościowego i określenie rodzajów produktów żywnościowych, etapów łańcucha żywnościowego oraz podmiotów nadzorowanych przez właściwe jednostki inspekcyjne. Jednakże może to okazać się niewystarczające, dlatego bardziej trafnym rozwiązaniem może być połączenie tych jednostek inspekcyjnych, które zbliżone są zakresem nadzoru (rys. 3).



Rys. 3. Propozycja dotycząca zakresów nadzoru jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności w Polsce [oprac. wł.].

Propozycja dotyczy wyodrębnienia jednostek inspekcyjnych 3 typów:

- nadzorującą bezpieczeństwo żywności (Inspekcja ds. Żywności),
- nadzorującą bezpieczeństwo zdrowia publicznego (Inspekcja ds. Zdrowia),
- nadzorującą bezpieczeństwo realizowanych transakcji handlowych (Inspekcja ds. Konkurencji, Konsumpcji i Nadużyć).

Rozwiązanie takie poprawiłoby skuteczność nadzoru poprzez koncentrację umiejętności i środków, bowiem jednostka inspekcyjna nadzorująca bezpieczeństwo żywności mogłaby sprawować nadzór nad jakością zdrowotną żywności pochodzenia zwierzęcego i roślinnego oraz nad przestrzeganiem warunków sanitarnych i higienicznych w procesie produkcji i w obrocie, jak również ochroną roślin uprawnych, oceną i kontrolą materiału siewnego oraz kontrolą jakości handlowej w produkcji, przetwórstwie i w obrocie detalicznym i hurtowym.

Z kolei jednostka inspekcyjna nadzorująca bezpieczeństwo zdrowia publicznego powinna nadzorować higienę środowiska pracy oraz zapobiegać negatywnym wpływom czynników i zjawisk fizycznych, chemicznych oraz biologicznych na zdrowie ludzi oraz chronić zdrowie ludzkie przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobiegać powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych. Jednostka ta powinna również sprawować nadzór nad warunkami zdrowotnymi produkcji i obrotu przedmiotami użytku, jak również kosmetyków i innych wyrobów mogących mieć wpływ na zdrowie ludzi oraz substancji lub preparatów chemicznych. Zakres nadzoru tej jednostki inspekcyjnej można byłoby zintegrować z zakresem nadzoru Państwowej Inspekcji Pracy.

Natomiast trzeci typ jednostki inspekcyjnej może nadzorować legalność i rzetelność działań przedsiębiorców w produkcji, przetwarzaniu i w obrocie; zakres nadzoru tej jednostki można byłoby połączyć z działaniami realizowanymi przez urzędy skarbowe.

Powołanie mniejszej liczby typów jednostek inspekcyjnych - specjalizujących się w określonych zakresach nadzoru uprościłoby strukturę nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, zmniejszyłoby koszty przeprowadzania kontroli poprzez ograniczenie dublujących się kontroli, jak również koszty administracyjne związane z utrzymaniem infrastruktury niezbędnej do wykonania czynności inspekcyjnych. Rozwiązanie to również mogłoby wpłynąć na zwiększenie przejrzystości działań jednostek inspekcyjnych, poprawę wizerunku organów administracji rządowej nadzorujących bezpieczeństwo żywności, jak również na zwiększenie zaufania społeczeństwa do działalności tych organów i jednostek inspekcyjnych.

## BIBLIOGRAFIA

1. Babicz-Zielińska E., *Propedeutyka żywienia*, AM Gdynia 2002.
2. Gertig H., G. Duda, *Żywność a zdrowie i prawo*, Wydawnictwo PZWL, Warszawa 2004.
3. Knosala E., *Organizacja administracji publicznej*, WSZiM, Sosnowiec 2005.
4. Leoński Z., *Nauka administracji*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2004.
5. Smoczyński S., *Jakość żywności - dylematy związane z jej bezpieczeństwem*, [w:] *Towaroznawstwo wobec integracji z UE*, J. Żuchowski (red.), Politechnika Radomska 2004.
6. Steinka I., *Biologiczne podstawy jakości żywności*, AM Gdynia 2003.

7. Zalewski R. I., *Zarządzanie jakością w produkcji żywności*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2004.
8. Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt.
9. Rozporządzenie (WE) nr 854/2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi.
10. Ustawa z 21.12.2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. Nr 5, poz. 44 z późn. zm.).
11. Ustawa z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. Nr 90, poz. 575, z późn. zm.)
12. Ustawa z 18.12.2003 r. o ochronie roślin (Dz. U. 2004, Nr 11, poz. 94).
13. Ustawa z 29.01.2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. Nr 33 poz. 287 z późn. zm.).
14. Ustawa z 19.02.2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. Nr 62, poz. 574).
15. Ustawa z 15.12.2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. 2001, Nr 4, poz. 25).
16. Norma PN-EN ISO 22000:2006 *Systemy zarządzania bezpieczeństwem żywności. Wymagania dla każdej organizacji należącej do łańcucha żywnościowego.*

## **The analysis of the scope of inspection bodies supervision in the aspect of food safety management in Poland**

### **ABSTRACT**

The food safety is becoming more and more important for the producers, distributors and customers. The food safety and quality should be supported by the competent inspection bodies supervising the food safety in the whole food chain. These inspection bodies should be prepared to the effective supervising as well as possible. In Poland there are six types of inspection bodies which are responsible for the supervision of the safety of the food: Sanitary Inspection, Veterinary Inspection, Agricultural and Food Quality Inspection, Plant Health and Seed Inspection, Department of Trade Inspection and Fish Inspection; hence the organizational structure of supervision food safety in Poland is very complex, the scope of the supervision of the various inspection bodies in many cases is the same. The article includes the results of legislative acts analysis (including internal and external documentation) in the field of the inspection bodies supervising food safety organization. The article describes the ways in which the scope of supervision food safety in Poland might be improved.

**dr hab. Jerzy Będziński**

prof. WSAiB

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu

im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

## **Edukacja dla bezpieczeństwa - jeden z komponentów podsystemu pozamilitarnego w wybranych krajach europejskich**

### **ABSTRAKT**

Edukacja dla bezpieczeństwa, czy też obronna w państwach Europy Zachodniej ma bardzo bogatą tradycję. Te społeczeństwa, doświadczone wojnami (niektóre z nich zdecydowanie mniejszymi niż Polska), wypracowały systemy, których zasadniczym celem jest ochrona i obrona społeczeństw tych państw przed zagrożeniami, jakie niosą konflikty zbrojne<sup>1</sup>. Każde państwo stara się wkomponować ten system do obowiązującej struktury szkolnictwa. Wynika to z faktu, że w niektórych państwach celem tego procesu jest przygotowanie kadr do działań w tym obszarze w środowisku wojskowym i cywilnym.

W zmieniającym się świecie, edukacja dla bezpieczeństwa musi „wybiegać” w przyszłość i ku oczekiwaniom społeczeństw. Dlatego też, obejmuje szerokie spektrum działań, w których najważniejsze miejsce zajmuje człowiek. Obszary, którymi zajmują się wyspecjalizowane instytucje to: ochrona ludności, ratownictwo, zapobieganie katastrofom, klęskom żywiołowym, itp. Każdy kraj musi uwzględniać specyfikę własnego położenia geograficznego, stosunki międzynarodowe (własną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa), potencjał gospodarczy i militarny. Należy jednak pamiętać, iż państwa europejskie (tzw. starej Unii Europejskiej i Europy Zachodniej), ustawicznie doskonaliły procesy szkolenia własnych społeczeństw. Głównym jego celem jest niesienie pomocy człowiekowi w momencie zagrożenia jego życia, czy też zdrowia. Dodatkowo trzeba pamiętać o tym, że w żadnym z państw, należących do wyżej wymienionych kategorii, edukacja obronna, czy też edukacja dla bezpieczeństwa nie stanowi

<sup>1</sup> M. Kucharski, *Edukacja obronna*, Warszawa 2002, s. 7.

osobnego obszaru wyizolowanego z szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa państwa. Jest jego komponentem, na który przeznaczają się rokrocznie środki finansowe z budżetu państwa.

## **1. Pojęcie edukacji dla bezpieczeństwa w świetle literatury**

Europa od najdawniejszych czasów stanowiła kontynent, na którego obszarze miały miejsce ważne, a zarazem tragiczne wydarzenia. Na przestrzeni wieków mieliśmy, jako Europejczycy, możliwość uczestniczenia w wielu bitwach i wojnach, w których największe straty ponosiła ludność cywilna. Wraz z rozwojem myśli naukowo-technicznej (owoc pierwszej i drugiej rewolucji przemysłowej), wojny nie omijały miast i wsi, w których zamieszkiwała bezbronna ludność cywilna. Straty wśród niej były ogromne. Dlatego też, narody najbardziej doświadczone wojnami, zaraz po ich zakończeniu, podejmowały działania, których zasadniczym celem było szkolenie ludności cywilnej w zakresie alarmowania, ratownictwa medycznego, budowy schronów przeciwlotniczych, indywidualnej ochrony przed gazami bojowymi itp. Oprócz konfliktów zbrojnych, mieszkańcy kontynentu europejskiego musieli zmierzyć się również z klęskami żywiołowymi, epidemiami czy też trzęsieniami ziemi i wybuchami wulkanów.

Niektóre obszary tego starego kontynentu w dalszym ciągu doświadczane są przez naturę, która potrafi w sposób drastyczny „uporządkować” to, co próbował zmienić człowiek w sposób irracjonalny. Efekty tego „porządkowania” były bolesne i tragiczne dla wielu narodów. W zależności od występowania określonych zjawisk, ich częstotliwości i skali, społeczeństwa podejmowały, podejmują i podejmować będą działania, które zapewnią im przetrwanie podczas najbardziej ekstremalnych wydarzeń<sup>2</sup>.

Przystępując do omówienia procesów związanych z edukacją dla bezpieczeństwa, należy to pojęcie zdefiniować. Niewątpliwie liczba i różnorodność określeń, wynika z rozwoju cywilizacyjnego społeczeństw, a także zwiększającej się gamy zjawisk, które spotykają człowieka. Zasadniczo przyjmuje się, że pojęcie edukacja dla bezpieczeństwa jest kompilacją takich terminów jak: przysposobienie wojskowe, edukacja obronna i wychowanie obronne<sup>3</sup>. Biorąc pod uwagę powyższe części składowe, należy podkreślić, iż jest to proces, w którym uczestniczyć powinni nie tylko młodzi ludzie, a więc uczniowie szkół na różnych poziomach edukacji, ale także studenci oraz ta część społeczeństwa, będąca w tzw. wieku produkcyjnym, czyli najbardziej efektywna w działaniu. Ale wymierne efekty przyniesie tylko efektywna praca wielu instytucji, uczestniczących w procesie wychowania i kształcenia, ponieważ edukacja dla bezpieczeństwa, czy też wychowanie obronne, oparte są na bardzo ważnych elementach, jakimi są

<sup>2</sup> Z szerszym spojrzeniem na powyższą problematykę spotka się czytelnik w *Raporcie Międzynarodowej komisji ds. Edukacji dla XXI wieku*, który został przygotowany przez przewodniczącego dla UNESCO, tzw. raport Jacques'a Delorsa, Warszawa 1998, s. 9.

<sup>3</sup> *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, pod red. R. Jakubczak, J. Flis, Warszawa 2006, s. 428.

niewątpliwie: wychowanie patriotyczne, moralne, obywatelskie. Na końcu tego procesu ma pojawić się obywatel, człowiek, charakteryzujący się szeregiem cnót, odpowiedzialnością za innych, bezinteresownością w działaniu itp. Czy jest to możliwe do zrealizowania we współczesnym świecie? Na tak postawione pytanie, może być tylko twierdząca odpowiedź. Jest to możliwe, aczkolwiek po jednym warunkiem: rządy państw będą widziały sens uruchomienia tego procesu i będą odczytywały go jako inwestycję w przyszłość i bezpieczeństwo swoich obywateli. Dlatego też musi to tworzyć jeden system naczyń połączonych, który składa się z: systemu edukacji obowiązującego w danym państwie, z organów władzy administracji państwowej i samorządowej, a także systemu finansowego państwa. To powoduje, że zagadnieniami edukacji dla bezpieczeństwa, czy też wychowania obronnego w wielu krajach Europy zajmują się reprezentanci szeroko rozumianych nauk humanistycznych: politolodzy, historycy, socjologowie, psychologowie, pedagodzy<sup>4</sup>, którzy przygotowują odpowiednie materiały dla wymienionych powyżej instytucji państwowych. Gdy nie będzie zrozumienia organów rządowych dla tego procesu, jego efektywność będzie równa zeru.

W świetle tych uogólnień, można pokusić się o szeroką definicję edukacji dla bezpieczeństwa - *jest to określony system dydaktyczno-wychowawczej działalności rodziny, szkoły wojska, policji, kościołów, środków masowego przekazu, organizacji młodzieżowych i stowarzyszeń, zakładów pracy oraz instytucji państwowych i samorządowych, ukierunkowanej na kształtowanie systemu wartości, upowszechnianie wiarydomości i kształtowanie umiejętności ważnych dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego*<sup>5</sup>. W tak skonstruowanej definicji, zawarto te najważniejsze komponenty, które uwzględniane w codziennej działalności edukacyjnej i wychowawczej, dają gwarancję przygotowania młodzieży do poświęcenia się dla bezpieczeństwa własnej ojczyzny, a ich „obejście” zazwyczaj kończyło się tym, że państwa i narody zniknęły z map świata.

We współczesnym świecie, a tym samym w Europie, coraz częściej funkcjonuje przekonanie, że takie uniwersalne wartości, jak równość, wolność, prawda, prawa człowieka, czy też sprawiedliwość nie są wystarczająco zauważane i doceniane, szczególnie przez młode pokolenie. Można przyjąć, że jest to pewien standard obowiązujący we wszystkich państwach europejskich, co niewątpliwie jest konsekwencją tego, że mamy do czynienia z kolejnym pokoleniem, które nie miało styczności z największą tragedią narodów świata, jaką była II wojna światowa. Dzisiaj społeczność międzynarodowa, a także poszczególne narody zaabsorbowane są inną otaczającą rzeczywistością, jaką jest upowszechnianie przemocy, wzrost brutalności w życiu, bezwzględnością w działaniach itd. Dzisiaj spotykamy się (praktycznie wszystkie narody, w większym lub mniejszym stopniu) z działaniami, których celem jest zapobieganie zdecydowanie innym kategoriom zagrożeń, a mianowicie: przestępczości zorganizowanej, konfliktom etnicznym, religijnym, powodującymi masowy exodus ludności zagrożonej, katastrofom

<sup>4</sup> Powyższą problematykę przedstawiono: *Współczesne zagadnienia edukacji dla bezpieczeństwa*, pod red. R. Stepień, Warszawa 1999 r. oraz *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, pod red. J. Kunikowski, Warszawa 2001.

<sup>5</sup> *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 429.

technologicznym, działaniom sił natury, terroryzmowi i bioterroryzmowi, klęskom ekologicznym, wzrostowi ruchów nacjonalistycznych itp.

Edukacja dla bezpieczeństwa w społeczeństwach państw Europy Zachodniej ma około 200-letnią tradycję. Niewątpliwie wynika to z wydarzeń, głównie konfliktów zbrojnych oraz wojen, które zmobilizowały ludność cywilną do zapewnienia sobie i najbliższym ochrony oraz obrony przed niebezpieczeństwami z nich wynikającymi. Ta szeroko rozumiana edukacja dla bezpieczeństwa, generalnie jest realizowana w ramach tzw. układu pozamilitarnego w różnego rodzaju strukturach pionowych i poziomych. O tym, że społeczeństwa dostrzegały zasadność tworzenia i doskonalenia systemu edukacyjnego w tym obszarze, potwierdzają wydarzenia z końca I wojny światowej. W wielu państwach, objętych tragicznymi wydarzeniami tego okresu, mamy do czynienia z powstawaniem organizacji, których celem były m.in. działania na rzecz przeszkalania mieszkańców miast, zakładów pracy, w zakresie alarmowania, prowadzenia obserwacji nieba (przed zagrożeniem ze strony lotnictwa) oraz w posługiwaniu się indywidualnymi środkami ochrony przed gazami bojowymi.

Zakończenie I wojny światowej nie spowodowało, że społeczeństwa państw europejskich zarzuciły realizację edukacji obronnej, czy też edukacji dla bezpieczeństwa. Jeszcze intensywniej przystąpiły do jej rozwoju. W momencie wybuchu II wojny światowej, mieszkańcy miast europejskich doskonale wiedzieli, jak zachować się w momencie ogłoszenia alarmu lotniczego, czy też udzielania pomocy rannym. Eksperci, analizujący konsekwencje bombardowań miast i miasteczek w trakcie II wojny światowej, a także tzw. walk ulicznych oceniają, że gdyby nie znajomość podstawowych zasad zachowania się przez mieszkańców, straty wśród ludności cywilnej mogłyby być większe o około 15-20%<sup>6</sup>.

## **2. Edukacja dla bezpieczeństwa w wybranych państwach europejskich**

Po zakończeniu działań wojennych, mieszkańcy poszczególnych państw europejskich, przystąpili nie tylko do odbudowy zniszczonych miast, fabryk, mostów, ulic itp., ale również aktywnie włączyli się w proces szkolenia obejmującego szeroko rozumianą ochronę i obronę ludności cywilnej wraz z ratownictwem medycznym. Choć ówczesni rządzący w poszczególnych krajach obiecywali pokojowe współistnienie wszystkim narodom, niezależnie od koloru skóry, wyznania, języka, to doświadczenia poprzednich lat aktywizowały społeczność międzynarodową do ustawicznego edukowania się w obszarze obronnym i bezpieczeństwa. Oczywiście systemy edukacji dla bezpieczeństwa, w każdym państwie europejskim, przybierały różne struktury organizacyjne, wspierane w większym lub mniejszym zakresie przez instytucje rządowe. Z roku na rok pojawiają się nowe wyzwania, które zmuszają organizatorów do modyfikowania nie tylko

<sup>6</sup> Powyższą problematykę szerzej przedstawili m.in.: M. Wiśniewska, L. Wyszczelski, *Bezpieczeństwo narodowe Polski w latach 1918-1939. Teoria i praktyka*, Toruń 2009; A. Ignatowicz, *Przygotowanie obronne społeczeństwa w Polsce 1921-1939*, Warszawa 2010.



struktury organizacyjnej systemu edukacyjnego, ale również dopasowania jej działalności do zmieniających się zagrożeń.

W Europie mamy grupę państw, funkcjonującą w strukturach sojuszu polityczno-militarnego, jakim jest NATO; państwa neutralne i państwa nie będące członkami żadnych sojuszy polityczno-militarnych oraz państwa posiadające znaczący potencjał bojowy, ale nie tworzące sojuszy polityczno-militarnych. W każdej z tych grup funkcjonuje edukacja obronna, czy też edukacja dla bezpieczeństwa, której celem jest - *realizowanie procesów oświatowych i wychowawczych, wpływających na jednostki i grupy społeczne, powodujących rozwój i aktywność ukierunkowaną na kształtowanie systemu wartości istotnego dla bezpieczeństwa państwa i obywateli*.

Jesteśmy państwem, które od kilkunastu i kilku lat funkcjonuje w grupie państw tworzących pakt NATO oraz wspólnej rodzinie polityczno-gospodarczej, jaką jest Unia Europejska. Każdy z członków tych instytucji, ma wygenerowany własny system edukacji obronnej lub edukacji dla bezpieczeństwa, który jest ustawicznie modyfikowany, a tym samym dopasowywany do zmieniających się zagrożeń współczesnego świata.

Najbliższym sąsiadem Polski w obszarze tzw. państw Europy Zachodniej były i są Niemcy. W tym kraju początki tworzenia systemu ochrony ludności datuje się na drugą część I wojny światowej, kiedy to, wojska niemieckie ponoszą szereg porażek na frontach, a wojska sojusznicze coraz intensywniej atakują ich kraj. Ta sytuacja wymusiła podjęcie stosownych działań na rzecz ochrony ludności przed skutkami działań wojennych, szczególnie przed nalotami z powietrza i bronią chemiczną. Wraz z zakończeniem wojny i wprowadzaniem w życie republiki weimarskiej, te kwestie zostały odłożone, na bliżej nieokreślony czas. Jednak wraz z powstaniem III Rzeszy, prace w tym obszarze zostały wznowione na ogromną skalę - w ramach przygotowania całego społeczeństwa do realizacji celów militarnych przez nowy rząd. Szkoleniem objęto uczniów wszystkich poziomów szkół, młodzież pracującą, mężczyzn i kobiety. Każdy z obywateli wiedział jak ma się zachowywać w przypadku nalotów, ostrzeliwań, działań ulicznych w miastach, udzielania pomocy medycznej, przygotowania schronów, wyposażenia ich w żywność, wodę pitną itd. Był to obowiązek każdego mieszkańca Rzeszy, który musiał bezwzględnie realizować zarządzenia władz centralnych i lokalnych w tych obszarach.

Zakończenie wojny, podział na strefy okupacyjne, a następnie „reaktywowanie” Niemiec oraz wprowadzeniach ich na „salony międzynarodowe” w tym do paktu NATO, a także funkcjonowanie tzw. zimnej wojny, spowodowało, że ponownie trzeba było przygotować system edukacji dla bezpieczeństwa, z przeznaczeniem dla całej społeczności. Przystąpiono do prac koncepcyjnych, wzbogacając je dotychczasowym doświadczeniem. W efekcie powstaje sprawny system, dzięki któremu, zgodnie z pragmatyzmem niemieckim, wszyscy wiedzą, co i jak mają wykonywać.

Dokonując prezentacji niemieckiego systemu edukacji obronnej (edukacji dla bezpieczeństwa) społeczeństwa, należałoby przybliżyć i wyjaśnić kilka charakterystycznych

<sup>7</sup> *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 431.

pojęć. Samo pojęcie „edukacja obronna” (edukacja dla bezpieczeństwa) nie jest jednoznaczna z tym samym pojęciem spotykanym w innych krajach. Realizowana jest w oparciu o przedsięwzięcia związane z:

- Obroną cywilną (ZV);
- Ochroną cywilną (ZS);
- Ochroną w przypadku klęsk żywiołowych (Kat.S);
- Rozszerzoną ochroną w przypadku klęsk żywiołowych (Erw. Kat.S)<sup>8</sup>;

Obrona cywilna - stanowi element ogólnego systemu obrony Niemiec, występuje w dwóch różnych ujęciach - w ramach sojuszu z NATO i w ujęciu narodowym, w którym obejmuje szereg przedsięwzięć realizowanych przez cały system pozamilitarny państwa. Natomiast ochrona cywilna (ZS) stanowi jeden z zespołów zadań obrony cywilnej i jest faktycznym odpowiednikiem OC w rozumieniu prawa międzynarodowego. Co się tyczy ochrony w przypadku klęsk żywiołowych (Kat.S) oraz rozszerzona ochrona w tym przypadku (Erw.Kat.S) stanowią jeden z głównych elementów ochrony cywilnej<sup>9</sup>.

Kursy szkoleniowe dla kierownictwa na wszystkich szczeblach realizowane są w Akademii Obrony Cywilnej w Bad Godesberg - przedstawiciele administracji na szczeblu federacji, landów, gmin i związków gmin. Szkolenie realizowane jest dla potrzeb stanu „w” i czasu pokoju „p”. Obejmuje ono w szczególności:

- opanowanie treści zapisów wszystkich tzw. „ustaw obronnych”;
- organizację ćwiczeń i wypracowanie wspólnych wniosków dotyczących obrony cywilnej;
- organizację współpracy pomiędzy organami cywilnymi i militarnymi.

Dla pozostałego personelu i szkolenie odbywa się w Centralnym Ośrodku Związku Samoochrony (Federalny Urząd ds. Ochrony Cywilnej) w Waldbroel. Ponadto istnieje jeszcze 16 szkół krajowych, w których organizuje się kursy dla instruktorów, kursy specjalistyczne i szkolenie personelu placówek pomiaru radioaktywności.

Ludność dorosła uczestniczy w szkoleniach według ustalonego programu w miejscach pracy lub domach mieszkalnych. W szkołach - jest tylko nauka dla młodzieży szkolnej o zachowaniu się w przypadku alarmu przeciwpożarowego. W szkołach wyższych nie występuje również oddzielne szkolenie obronne. W zależności od charakteru studiów, zwłaszcza o profilu technicznym, wprowadzane są elementy (wymogi) w zakresie obronności i bezpieczeństwa - w zależności od specjalności. Nie ma studiów odrębnych w zakresie ochrony przeciwpożarowej lub ochrony w przypadku klęsk żywiołowych, nie ma też oddzielnego przedmiotu o tym profilu.

Specjaliści z dziedziny pożarnictwa szkoleni są w 19 szkołach ochrony ppoż. - rozmieszczonych w poszczególnych landach, a specjaliści z dziedziny usuwania skutków katastrof i klęsk żywiołowych - w federalnej szkole ochrony w przypadku katastrof.

<sup>8</sup> M. Kucharski, *op. cit.*, s. 17.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 17.

Dużą uwagę zwraca się na ratownictwo medyczne w jednostkach OC. Efekty tego są imponujące. W zakresie udzielania pierwszej pomocy i samopomocy przeszkolono do tej pory ponad 5 mln osób. Finansowanie z budżetu federalnego. Rocznie przeszkala się na zasadach dobrowolności około 200 tys. osób. Każdy, kto zdaje egzamin na prawo jazdy musi mieć ukończony taki kurs. Kursy pierwszej pomocy medycznej prowadzone są przez prywatne i charytatywne organizacje świadczące pomoc medyczną i techniczną. Należą do nich:

- Niemiecki Czerwony Krzyż,
- Maltańskie Towarzystwo Pomocy,
- Juanicka Pomoc przy Wypadkach,
- Niemieckie Towarzystwo Ratowania Życia,
- Związek Pracowników Samarytan,
- Organizacja Pomocy Technicznej<sup>10</sup>.

Kursy te finansowane są z budżetu federalnego. Rocznie przeszkolonych jest ok. 200 tys. osób.

MSW ustaliło, że siły niezbędne do udzielania pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i katastrof muszą stanowić 1% mieszkańców danego landu. Ratownicy uczestniczą w ochronie cywilnej na zasadach dobrowolności, zobowiązują się jednocześnie do tego na czas określony lub nieokreślony. Chcąc zostać ratownikiem, należy przedstawić opinię pracodawcy i uczestniczyć w zajęciach (200 godz.) realizowanych poza tzw. godzinami pracy. Po zakwalifikowaniu na dany kurs, pracownik musi dostarczyć decyzję do pracodawcy. Jest ona podstawą do uczestniczenia w akcjach w czasie godzin pracy, a tym samym gwarantem normalnego wynagrodzenia wraz z zabezpieczeniem socjalnym i zasiłkami. Ciekawostką jest to, że jeżeli pracownik uczestniczy w akcji dłużej niż 2 godziny dziennie lub 7 godzin w ciągu tygodnia, pracodawcom zwraca się jego uposażenie i wkład w ubezpieczenie socjalne. Koszty związane z realizacją przedsięwzięć w ramach działania instytucji świadczących pomoc dla społeczeństwa ponoszą organy, które zgodnie z konstytucją i aktami wykonawczymi, są odpowiedzialne za ich funkcjonowanie. Wszystkie środki wyasygnowane na ten cel z kasy landów, gmin, związków gmin, zostają zwracane z budżetu federalnego<sup>11</sup>.

Za przygotowanie społeczeństwa do samoobrony odpowiadają gminy. Przygotowane są w tym celu specjalne wydawnictwa propagandowe, ulotki itp. Młodzież w wieku poborowym, odmawiająca służby w siłach zbrojnych, może być skierowana do służby w obronie cywilnej. Obowiązkowi temu podlegają przez okres 7 lat. Kolejną formą edukacji obronnej społeczeństwa jest praca informacyjna prowadzona przez wyspecjalizowane komórki organizacyjne Ministerstwa Obrony i Instytucji Centralnych Bundeswehry. Za całokształt spraw związanych z propagowaniem wiedzy z zakresu polityki obronnej państwa jest odpowiedzialny Sztab Informacyjno-Prasowy,

<sup>10</sup> Ibidem, s. 27.

<sup>11</sup> Szerzej powyższa problematykę przedstawił Idem, *Wychowanie obronne młodzieży w państwach NATO i Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Edukacja obronna młodzieży na przełomie wieków*, Kraków 1999.

podległy Ministrowi Obrony. Pod względem specjalistycznym jest mu podporządkowana Akademia Bundeswehry ds. Informacji i Komunikacji. Zajmuje się:

- analizą konfliktów międzynarodowych, pod kątem zagrożenia bezpieczeństwa Niemiec;
- opracowaniem ekspertyz naukowych z zakresu pracy informacyjnej (dla potrzeb MO);
- analizą postaw światopoglądowych społeczeństwa;
- poszerzaniem wiedzy naukowej z zakresu polityki bezpieczeństwa;
- kształceniem kadr dla potrzeb służb informacyjno-prasowych Bundeswehry<sup>12</sup>.

Głównym celem wspomnianej uczelni, jest przekonanie społeczeństwa o słuszności działań w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Dlatego też organizuje ona szereg przedsięwzięć, które mają dotrzeć z odpowiednią wiedzą z tego obszaru do różnych środowisk - od młodzieży szkolnej, poprzez dziennikarzy, kadre kierowniczą w przemyśle, partii politycznych, kościołów, związków wyznaniowych itd. Mechanizmy, te są ustawicznie modernizowane i dopasowywane do zmieniającej się rzeczywistości.

Kolejnym państwem, w którym przygotowanie społeczeństwa do ewentualnych działań w momencie zagrożenia bezpieczeństwa państwa jest postrzegane i zwraca się uwagę na doskonalenie poszczególnych przedsięwzięć z tym związanych jest Francja. Jej system niewątpliwie odbiega od tego, jaki został zaprezentowany w oparciu o Niemcy, jednak też pokazuje, że problematyką edukacji obronnej, czy też edukacja dla bezpieczeństwa przejawiają zainteresowanie instytucje centralne i terenowe państwa. Francja przywiązuje wielką wagę do edukacji obronnej społeczeństwa oraz wychowania patriotyczno-obronnego dzieci i młodzieży. W tym kraju nie ma aktu normatywnego, który regulowałby całokształt problematyki edukacji obronnej społeczeństwa. Niemniej istnieje system patriotyczno-obronny. Edukacja w przyjętym systemie opiera się na:

- wychowaniu obywatelskim w szkole - w ramach szkolenia poza wojskiem,
- kształtowaniu postaw patriotyczno-obronnych nowo wcielonych żołnierzy podczas odbywania zasadniczej służby wojskowej,
- kształtowaniu obrazu wojska w społeczeństwie i korzystnych dla obronności postaw społecznych,
- czynnym udziale społeczeństwa w ramach działalności w obronie cywilnej<sup>13</sup>.

Niewątpliwie, w funkcjonującym procesie edukacji patriotyczno-obronnej młodzieży szkolnej najważniejsze zadanie spoczywa na wojskowym szkolnictwie przygotowawczym. To ono skupia się na tzw. wstępnym przygotowaniu kandydatów na oficerów zawodowych w liceach wojskowych. O tym, że cieszy się ono ogromnym zainteresowaniem, świadczy fakt, iż kształcą się w nich ok. 4 tys. młodzieży. Zgodnie z obowiązującymi programami kształcenia, zdobywają tam wiedzę z przedmiotów ogólnych i są przygotowani pod kątem egzaminów maturalnych oraz egzaminów konkursowych do szkół wojskowych.

<sup>12</sup> M. Kucharski, *Edukacja*, s. 29, oraz *Polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne Niemiec*, „Studia i Materiały”, 1995 nr 31.

<sup>13</sup> M. Kucharski, *Edukacja*, s. 43.

Najwyższym etapem szkolenia obronnego kadr cywilnych i wojskowych jest kształcenie w centrum wyższych studiów wojskowych i centrum wyższych studiów uzbrojenia oraz w podległym premierowi instytucie wyższych studiów obrony narodowej - IHEDN (Institut des Hautes Etudes de Defense Nationale). W jednym cyklu szkoli się ok. 80 słuchaczy. Wiek słuchaczy waha się w granicach 35-50 lat. Zasadniczym celem tej uczelni jest pogłębianie wiedzy obronnej, a także zapoznawanie z problematyką obronną i bezpieczeństwem. W trakcie zajęć prezentowana jest rola, jaką spełnia Francja w globalnym systemie bezpieczeństwa, ze szczególną uwagą zwróconą na kontynent europejski<sup>14</sup>.

Bardzo ważną rolę w szeroko rozumianej działalności na rzecz edukacji dla bezpieczeństwa, odgrywa Obrona Cywilna. To ona ponosi odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa ludności, ochronę obiektów cywilnych, a także ma za zadanie przygotowanie społeczeństwa zarówno pod względem teoretycznym, jak i praktycznym do działania w ramach różnego rodzaju operacji ratunkowych. Ciekawostką może być to, że służba w ramach OC jest jedną z form odbywania zasadniczej służby wojskowej.

Kolejnym krajem, którego poszczególne rządy uważają, że problematyka dotycząca szeroko rozumianej edukacji dla bezpieczeństwa jest bardzo ważnym komponentem edukacji społeczeństwa jest Finlandia. Proces przygotowania programu do realizacji edukacji obronnej społeczeństwa jest przygotowany przez Ministerstwo Obrony we współpracy ze Sztabem Sił Zbrojnych. W pracach tych uczestniczy również Ogólnokrajowe Stowarzyszenie Kursów Obronnych, które jest centralnym organem koordynującym działalność organizacji patriotycznych i paramilitarnych w zakresie ćwiczeń i szkoleń obronnych. Natomiast na szczeblu lokalnym, za realizację zadań wynikających z programu edukacji obronnej odpowiadają dowódcy okręgów i obwodów wojskowych, które współpracują z lokalnymi oddziałami organizacji patriotycznych i paramilitarnych.

Co się tyczy realizacji typowej edukacji obronnej (dla bezpieczeństwa) w postaci przedmiotu przysposobienie obronne - nie jest on realizowany na poziomie szkoły średniej lub wyższej. Niemniej celem ustawicznego szkolenia młodzieży dla potrzeb szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa, realizuje się szereg ćwiczeń i kursów. Przygotowywane i realizowane są we współpracy ze siłami zbrojnymi, a programy obejmują zagadnienia niezbędne dla szkolenia jednostek pomocniczych. W tego typu kursach uczestniczą zarówno kobiety, jak mężczyźni w wieku powyżej 17 lat. Dla młodzieży młodszej, to jest powyżej 15 lat, w ramach edukacji dla bezpieczeństwa, organizowane są różnego rodzaju kursy dotyczące problematyki militarnej, obrony cywilnej. Odbywają się one w postaci ćwiczeń, treningów, czy też zawodów sprawnościowych. Ciekawostką może być to, że w popularyzacji tych przedsięwzięć aktywnie uczestniczą media.

Drugim obszarem, instytucją, w której trwa ustawiczny proces edukacji obronnej (dla bezpieczeństwa) jest Obrona Cywilna. O tym, że powyższa problematyka odgrywa

<sup>14</sup> Ibidem, s. 46. oraz Idem, *Wychowanie obronne młodzieży w państwach NATO...*, s. 45-46 oraz *Polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne Francji*, „Studia i Materiały”, 1995 nr 28.

znaczącą rolę w codziennym funkcjonowaniu społeczeństwa fińskiego, świadczy fakt, iż szereg zagadnień wchodzących w zakres Obrony Cywilnej, jest realizowanych na kursach, w których muszą uczestniczyć pracownicy, ponieważ wynika to z zakresu obowiązków - tak jak szkolenie BHP<sup>15</sup>.

Wśród państw, z którymi sąsiaduje Polska, a nie należącymi do militarnych struktur międzynarodowych jest Białoruś. Tam również, proces edukacji obronnej (dla bezpieczeństwa) jest realizowany i odgrywa ważną rolę w przygotowaniu społeczeństwa do obrony ojczyzny, krzewienia ducha poszanowania konstytucji, prawa oraz patriotyzmu. Funkcję tę pełni Białoruskie Sportowo-Techniczne Towarzystwo Obronne, którego tradycje sięgają aż 1927 roku. To towarzystwo wspólnie z organami władzy państwowej, organizacjami społecznymi prowadzi działalność sportową, organizuje kursy i ćwiczenia, a także zajęcia dla młodzieży z obszaru techniki, obronności, lotnictwa, które w przyszłości pozwolą młodym ludziom rozwijać swoje pasje i zainteresowania w specjalistycznych jednostkach sił zbrojnych, czy też Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Dodatkowo, dzięki tym szkoleniom, władze lokalne dysponują odpowiednio przygotowanym potencjałem ludzkim do zwalczania klęsk żywiołowych.

O tym, że ten system jest efektywny świadczy liczba komórek zajmujących się szkoleniem - ponad 6000 tys oraz liczba ośrodków szkoleniowych zajmujących się realizacją zajęć zarówno teoretycznych, jak i praktycznych - 32 ośrodki szkoleniowe, 13 aeroklubów i 57 klubów sportowych. Dodatkowo dysponują niezbędnym sprzętem do realizacji przedsięwzięć, wynikających z programów szkoleniowych, m.in. pojazdami różnego typu, samolotami i śmigłowcami<sup>16</sup>.

Wspomniane towarzystwo prowadzi działalność, której celem jest edukowanie kadr dla potrzeb Obrony Cywilnej oraz rozwijanie i umacnianie na wszystkich możliwych obszarach współpracy z komórkami organizacyjnymi OC. Celem usprawnienia tych działań, społeczeństwo Białorusi podzielono na pięć kategorii: 1/ kadry kierownicze wszystkich szczebli; 2/ stan osobowy formacji obrony cywilnej; 3/ pracowników zakładów; 4/ ludność niepracującą; 5/ uczniów i studentów<sup>17</sup>.

## **Podsumowanie**

Na podstawie tej szczątkowej prezentacji, zawartej na kilku stronicach referatu, można jednoznacznie stwierdzić, iż niezależnie od przynależności państw do struktur polityczno-militarnych, każde państwo dba o swoje bezpieczeństwo. Zdaje sobie również sprawę, że podstawą tego bezpieczeństwa jest m.in. edukacja obronna (dla bezpieczeństwa), którą należy objąć jak największą część społeczeństwa. Dlatego też,

<sup>15</sup> M. Kucharski, *Edukacja*, s. 58-60, Powyższą problematykę poruszył również P. Michalski, *Obrona cywilna niektórych państw europejskich - studium porównawcze*, Warszawa 1995.

<sup>16</sup> M. Kucharski, *Edukacja*, s. 74.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 75.

w wielu państwach jest ona postrzegana jako ważny proces kształcenia i szkolenia obywateli, niezależnie od wieku. Pomimo tego, że każde z państw problematykę edukacji obronnej (dla bezpieczeństwa) stara się rozwiązywać w różny sposób, korzystając z całej gamy form i metod, wynikających z uwarunkowań dziejowych, położenia geopolitycznego, przynależności do paktów militarnych lub nie to niewątpliwie jest w nich szereg zagadnień, które są uniwersalne i występują w każdym z nich. Wynika to z podstawowej misji, jaką ma do spełnienia edukacja obronna (dla bezpieczeństwa), a jest nią bezpieczeństwo państwa i jego obywateli.

## BIBLIOGRAFIA

1. *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, pod red. R. Jakubczak, J. Flis, Warszawa 2006.
2. Ignatowicz A., *Przygotowanie obronne społeczeństwa w Polsce 1921-1939*, Warszawa 2010.
3. Kucharski M., *Edukacja obronna*, Warszawa 2002.
4. Kucharski M., *Wychowanie obronne młodzieży w państwach NATO i Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Edukacja obronna młodzieży na przełomie wieków*, Kraków 1999.
5. Michalski P., *Obrona cywilna niektórych państw europejskich - studium porównawcze*, Warszawa 1995.
6. *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, pod red. J. Kunikowski, Warszawa 2001.
7. *Polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne Francji*, „Studia i Materiały”, 1995 nr 38.
8. *Polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne Niemiec*, „Studia i Materiały”, 1995 nr 31.
9. Wiśniewska M., Wyszczelski L., *Bezpieczeństwo narodowe Polski w latach 1918-1939. Teoria i praktyka*, Toruń 2009.
10. *Współczesne zagadnienia edukacji dla bezpieczeństwa*, pod red. R. Stępień, Warszawa 1999.

### **Education for safety - a non-military component of the subsystem in selected European countries**

#### **ABSTRACT**

Presented in this article discusses the process of educating the public in defense education (for safety) in selected European countries: Germany, France, Finland and Belarus. These countries are the representatives of European countries that belong to the political and military alliance, they are neutral countries, as well as having the appropriate military capabilities, but does not belong to any political alliance. Particular attention was paid to this process and its main targets.

**Roman Jašek, Tomáš Loveček, Jozef Ristvej**

Tomas Bata University in Zlin, Czech Republik, [jasek@fai.utb.cz](mailto:jasek@fai.utb.cz)

University of Žilina, Slovakia, [Tomas.Lovecek@fsi.uniza.sk](mailto:Tomas.Lovecek@fsi.uniza.sk), [Jozef.Ristvej@fsi.uniza.sk](mailto:Jozef.Ristvej@fsi.uniza.sk)

## **eSEC - Evropský Internetový Portál Kompetencií Bezpečnostného Inžinierstva**

### **ANOTACE**

Hlavnou úlohou eSEC portálu je zvýšenie úrovne formálneho a neformálneho vzdelávania v oblasti bezpečnosti s dôrazom na rozvoj a zvýšenie kompetencií používateľov. eSEC portál zabezpečí prepojenie praxe, odbornej komunity so vzdelávacími inštitúciami nielen v rámci určitého regiónu, ale prepojí jednotlivé krajiny v rámci EÚ. eSEC portál teda vytvorí centralizovaný zdroj informácií z oblasti bezpečnosti a zaistí rýchlu reakciu na zmenené kompetencie praxou na absolventov. Vytvorenie eSEC portálu prispieje k zvýšeniu účasti na celoživotnom vzdelávaní ľudí všetkých vekových kategórií a sprístupnením informácií všetkým zaregistrovaným používateľom bez rozdielu veku či sociálno-ekonomického zázemia.

**Kľúčová slova:** internetový portál, kompetencie, bezpečnostné inžinierstvo.

### **1. eSEC portál ako projekt**

Oblasť bezpečnosti je pomerne rýchlo sa vyvíjajúci odbor, a preto pre odbornú verejnosť je náročné udržať si aktuálny prehľad a zdokonaľovať svoje znalosti. Cieľom tohto projektu je tvorba otvoreného systému, ktorý umožňuje prístup k informáciám rozličného charakteru pre širokú odbornú verejnosť, ktorá zároveň môže tieto informácie dopĺňať a aktualizovať. Ťažisko je pritom kladené na prepájanie európskej odbornej komunity, zloženej z odborníkov na rozličných úrovniach a s rozličnou špecializáciou, ako aj študentov. Hlavnou úlohou tohto systému je zvýšenie úrovne formálneho a neformálneho vzdelávania v oblasti bezpečnosti s dôrazom na rozvoj a zvýšenie kompetencií používateľov.

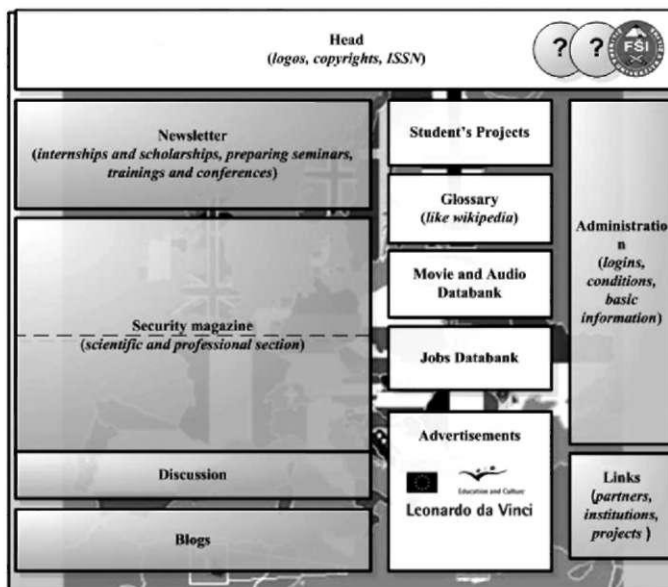
Projekt vznikol na základe spoločenskej požiadavky na zvýšenie kvality vzdelávania v oblasti bezpečnosti. Nedostatkom aktuálnych vzdelávacích systémov je časté odlúčenie



vyučovanej teórie od požiadaviek praxe. Je preto potrebné zamerať sa viac na to, akým spôsobom môžu byť účastníci celoživotného vzdelávania pripravení na výzvy, ktoré pre nich prináša trh práce, aké kompetencie sú od nich vyžadované a ako je možné čo najefektívnejšie prepojiť vzdelávacie systémy rôznych inštitúcií. Preto cieľom tohto projektu je rozvoj a zvýšenie kompetencií študentov, pedagógov a vedeckých pracovníkov pôsobiacich v oblasti bezpečnosti, ale i odbornej verejnosti v rámci Európskej únie.

Elektronický portál eSEC-portál, ktorý bude tvoriť základný nástroj umožňujúci jeho používateľom efektívne získať požadované kompetencie. Praktickým prínosom eSEC-u bude vytvorenie individuálneho plánu štúdia podporeného možnosťou získať časť vybraných kompetencií v rámci výmenných programov európskych univerzít a následne využiť získané kompetencie v praxi. Ďalšími prínosmi je centralizácia ľudských zdrojov, vytváranie prehľadov o inovatívnych metódach vo výučbe, uverejňovanie študentských prác, a tak vytvárať nové informačné pramene, ktoré by inak neboli v takom rozsahu dostupné. Osobitným prínosom eSEC-u je vytvorenie elektronického terminologického slovníka, umožňujúceho interaktívne vyhľadávať a pridávať nové odborné termíny z bezpečnosti.

Používateľmi eSEC-u budú hlavne študenti vysokých škôl a univerzít, pedagógovia, vedeckí pracovníci, ľudia so záujmom o rekvalifikáciu a všetci tí, ktorí sa zaoberajú otázkami bezpečnostného inžinierstva. Čím sa vytvorí prepojenie medzi svetom študentov, pedagógov a odbornej verejnosti v rámci EÚ. Základné používateľské rozhranie eSEC-u a všetky potrebné informácie o možnostiach jeho využívania budú z dôvodu zapojenia čo najširšej geografickej oblasti uvedené v rôznych jazykových lokalizácia. Prvotná predstava autorov o rozložení jednotlivých častí portálu je zobrazené na obr. 1, zatiaľ bez použitia grafických motívov, ktoré sú predmetom postupného riešenia portálu.



Obr. 1: Design rozložení portálu

## 2. Popis jednotlivých pripravovaných častí eSEC portálu

Prvotná predstava autorov eSEC portálu je vytvorenie 10-tych nezávislých ale navzájom prepojených modulov, ktoré budú navrhnuté a implementované na základe inovatívnych princípov Web 2.0, ktoré podporujú celkové prepojenie informácií navzájom a možnosť vyhľadávania potrebných informácií v rozličnej hĺbke a poradí:

**Modul 1:** Competency based creation of the curriculum. V rámci tohto modulu si užívateľ zvolí žiadané kompetencie, ktoré chce dosiahnuť pre svoju budúcu odbornú prax v oblasti bezpečnosti. Modul mu pomôže vytvoriť študijný plán, do ktorého budú zahrnuté rôzne študijné programy, semináre a podujatia európskych univerzít. Tento modul bude tiež poskytovať informácie o dostupnosti štipendijných programoch alebo grantov využitelných pri realizácii vytvoreného študijného plánu. Takisto mu navrhne, ktoré z materiálov dostupných na portáli môže využiť pre získanie požadovaných znalostí.

**Modul 2:** Study programs. Priestor určený na uverejňovanie študijných programov zameraných na problematiku bezpečnostného inžinierstva.

**Modul 3:** Security magazine. Priestor určený na publikovanie článkov, štúdií, prezentácií a posterov.

**Modul 4:** Student's Projects. Priestor určený na prezentáciu záverečných a kvalifikačných študentských prác a prác, ktoré sa umiestnili na popredných miestach v súťažiach študentskej vedecko-odbornej činnosti a mimoškolskej činnosti.

**Modul 5:** Glossary of Terms. Vytvorenie elektronického terminologického slovníka, umožňujúceho interaktívne vyhľadávať odborné termíny súvisiace s problematikou bezpečnosti.

**Modul 6:** Newsletter. Priestor určený na zverejnenie odkazov týkajúcich sa pripravovaných akcií a noviniek.

**Modul 7:** Blogs. Vyhradený priestor, kde môže každý používateľ zdieľať svoj vlastný názor, skúsenosti alebo poznatky s ostatnými používateľmi.

**Modul 8:** Resources. modul bude zameraný na inovatívne metódy vo vzdelávaní pre učiteľov podporujúce kreativitu a aktívny prístup používateľov k výučbe a tréningov v oblasti bezpečnostného inžinierstva. Umožní využívať audiovizuálne prezentácie z prednášok, exkurzií, praktických cvičení alebo meraní a ďalších zdrojov.

**Modul 9:** Labour Market. Ponuky práce v oblasti bezpečnostného inžinierstva v rámci Európy a súčasne možnosť publikovania odborných životopisov uchádzačov o zamestnanie v oblasti bezpečnostného inžinierstva.

**Modul 10:** Mobilities. Informácie o štipendijných programoch univerzít v európskej sieti, s výhľadom na možnosti vo svete.

V rámci zlepšenia kvality a zvýšenia mobility a praktických skúseností osôb zapojených do podprogramov celoživotného vzdelávania sa dosiahne inovatívnym prístupom k materiálom eSEC-portálu na základe požadovanej kompetencie, ktorú chce používateľ získať. Pridaná hodnota eSEC - portálu ako web aplikácie bude založená na možnosti vytvorenia inteligentného individuálneho študijného plánu, ktorý bude pre užívateľa vytvorený aplikáciou po vyhodnotení jeho profilu a požadovaných kompetencií. Aplikácia tiež zhodnotí dostupnosť aktuálnych grantov a podpora štúdia zhodných s vybratým študijným plánom a všetky potrebné informácie budú poskytnuté užívateľovi v prehľadnej forme v jeho užívateľskom profile. Okrem toho bude poskytovať i prehľad kurzov, seminárov, konferencií, atď., prehľad informácií o ponúkaných štipendiách, stážach, pracovných ponukách, atď., informácií o vyhlasovaných výzvach na vedecko-výskumnú a takticky prehľad o vzdelávacích spoluprách. Týmto prístupom sa celkovo zlepšenie kvality ako aj objem spolupráce medzi inštitúciami či organizáciami, ktoré poskytujú možnosti vzdelávania, podnikmi a inými relevantnými subjektmi v celej Európe zaoberajúcimi sa otázkami bezpečnosti.

Do tvorby obsahu bude zapojená čo najširšia odborná verejnosť a vzdelávacie inštitúcie v rámci EÚ, čo umožní dosiahnutie rozsahu, aktuálnosti a relevantnosti obsahu informačných zdrojov zverejňovaných na eSEC-portáli. Inovatívny prístup bude spočívať v princípe komunity - čo znamená, že iba prepojením jednotlivých regiónov EÚ môžeme zvládnuť prekážky spojené s neustálou aktualizáciou a rozširovaním obsahu a problematiky v oblasti bezpečnosti.

### 3. Záver

Projekt bol oficiálne spustený na úvodnom stretnutí v Žiline v októbri 2009. V súčasnej dobe bola spustená dočasná web stránka prístupná verejnosti, určená na prezentovanie priebežných výsledkov projektu, riešených problematik a umožňujúca prijímať spätné reakcie od používateľov. Adresa stránky: <http://esec2012.blogspot.com> (alternatívy <http://esec.utb.cz>, <http://e-konference.utb.cz>). Tu nájdete aj základné informácie o projekte a zároveň zisťovania vďaka ktorým sa snažíme portál pripraviť tak, aby spĺňal požiadavky do budúcnosti. Projekt je vedený Žilinskou univerzitou v Žiline, partnerom z Českej republiky je Univerzita Tomáše Bati zo Zlína, Fakulta aplikovanej informatiky, zo Slovinska University of Maribor, Fakulta kriminológie a bezpečnosti, z Talianska, L'Università di Messina, Dipartimento di Scienze della Terra, z Portugalska, Polytechnic Institute of Leiria, School of Maritime Technology a z Francúzska, Telecom & Management SudParis. Multilaterálny projekt eSEC je podaný v rámci podprogramu Erasmus a zameriava sa na nadnárodnú spoluprácu medzi vzdelávacími inštitúciami a odbornou praxou v oblasti bezpečnosti v rámci EÚ.

Poznámka:

***This paper is part of project number: 502092-LLP-1-2009-1-SK-ERASMUS-EMHE, funded by The Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA) as eSEC - Competency Based e-portal of Security and Safety Engineering.***

## **eSEC - Competency Based e-portal of Security and Safety Engineering in Europe**

### **ABSTRACT**

The main focus of the electronic portal "eSEC - Competency Based e-portal of Security and Safety Engineering" - eSEC-portal, is to establish web system, which would be new tool in process of learning for students and professionals in fields focusing on security studies, safety studies and crisis management. eSEC-portal aims on preparing connections among students, teachers, professionals and experts. This interface will bring qualitative improvement for learning process of students and we suppose more activities from them in professional and scientific work. Students will have possibility to compare actual questions and problems on other institutions, in scientific and professional environment. Teachers will be able to get feedback from professionals, colleagues and students. Through the e-portal will increase the employability of the e-portal users by directly linking competencies required by employers with competencies which are available for students on the e-portal and which are not a part of the educational system.

**Keywords:** e-portal, competencies, security, safety, engineering.

**dr Wojciech Gliniecki**

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

## **Bezpieczeństwo jako jeden z aspektów zapobiegania wiktyimizacji w świetle wybranych środków karnych**

### **ABSTRAKT**

Niniejszy artykuł stanowi próbę zrekonstruowania normatywnych elementów pojęcia bezpieczeństwa na gruncie obowiązujących środków karnych. W pierwszej kolejności analizie zostały poddane instrumenty polityki karnej, których podstawowym celem jest zapobieganie wiktyimizacji, takie jak: zakaz prowadzenia pojazdów i zakaz wstępu na imprezy masowe. Dalsza część opracowania poszerza perspektywę badawczą o ochronę przed wiktyimizacją wtórną oraz wiktyimizacją powtórna. Tą funkcję pełnią w szczególności środki karne w postaci zakazu zbliżania się do pokrzywdzonego i nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym. Na uwagę zasługuje okoliczność, że wszystkie opisane środki karne wykazują związek z wiktymologiczną kategorią „ofiary przestępstwa”, co sprawia, że beneficjentem ich prewencyjnego oddziaływania jest osoba ludzka. W tym kontekście należy odnotować, że wprowadzenie przez ustawodawcę przedmiotowych środków karnych stanowi reakcję na istotne problemy społeczne: niezadowolający stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym, chuligaństwo stadionowe, czy też przemoc w rodzinie.

### **I. Wstęp**

Na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat środki karne występujące w kodeksach karnych uległy istotnym przeobrażeniom<sup>1</sup>. W porównaniu do wcześniej obowiązujących kodyfikacji, na uwagę zasługuje usankcjonowanie w Kodeksie karnym z 1997

<sup>1</sup> Także pod względem używanej terminologii: Kodeksy karne z 1932 r. oraz z 1969 r. posługiwały się

roku szeregu środków karnych o zdecydowanie kompensacyjnym charakterze, takich jak: obowiązek naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, nawiązka, czy też świadczenie pieniężne. Ich pojawienie się w porządku prawnym stanowi w istotnej mierze efekt przeobrażeń, jakie przechodzi obecnie system prawa karnego - pozostający pod coraz większym wpływem idei sprawiedliwości naprawczej, stawiającej w centrum uwagi osobę ofiary przestępstwa<sup>2</sup>. Niemniej jednak niniejszy artykuł ma za zadanie opisanie środków karnych, które nie tyle likwidują skutki popełnianych przestępstw, co spełniają funkcję „wyprzedzającą” zapobiegając w ogóle powstaniu wiktylizacji rozumianej tutaj jako fakt pokrzywdzenia przez przestępstwo<sup>3</sup>. Z drugiej strony, część tych środków stanowi instrument ochrony nie tylko przed wiktylizacją pierwotną, ale także przed wiktylizacją wtórną, która wykracza poza tradycyjnie rozumianą perspektywę prewencyjną polegającą na zapobieganiu przestępczości.

Słowem kluczem niezbędnym do dokonania interpretacji przepisów dotyczących środków karnych będzie „bezpieczeństwo”. Należy jednocześnie podkreślić, że analizie zostały poddane tylko niektóre środki karne. Podstawowym kryterium ich wyboru była możliwość wyraźnego zidentyfikowania idei bezpieczeństwa na podstawie dwóch punktów odniesienia: treści aktów prawnych oraz prac legislacyjnych ułatwiających odczytanie *ratio legis* poszczególnych instytucji. Dlatego, poza zakresem niniejszej analizy pozostają nie tylko środki *stricte* kompensacyjne, ale również część środków mających charakter prewencyjny. W przypadku zakazu zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej (art. 39 pkt 2 k.k.), jak również zakazu wstępu do ośrodków gier i uczestnictwa w grach hazardowych (art. 39 pkt 2d k.k.), posługiwanie się terminem „bezpieczeństwo” nie jest uzasadnione. Zarówno bowiem praktyka obrotu gospodarczego, jak i mechanizmy udziału w grach hazardowych, z natury rzeczy zakładają istnienie zwią-

bowiem pojęciem „kar dodatkowych” (art. 38 i art. 44), co dodatkowo uwypuklało ich funkcję punitwną. Zob. M. Szewczyk, [w:] A. Zołł [red.] *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1-116k.k.* Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 564-565.

Reprezentatywne przedstawienie koncepcji *restorative justice* zawiera opracowanie: J. Consedine, *Sprawiedliwość naprawcza. Przywrócenie ładu społecznego*, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej, Warszawa 2004, zob. także: M. Wright, *Sprawiedliwość naprawcza w Europie i poza nią*, referat wygłoszony na konferencji „Współdziałanie krajów Europy Wschodniej i Środkowej w rozwoju sprawiedliwości naprawczej i mediacji”, Warszawa 21-22 stycznia 2006 r. „Mediator”, 2006, nr 1, s. 18-30; J. Różyńska, *Koncepcja sprawiedliwości naprawczej*. „Jurysta”, 2005, nr 1, s. 5-14.

Należy zauważyć, że w ramach wiktyliologii pojęcie „wiktylizacji” obejmuje szereg zjawisk, które swoim zakresem znacznie wykraczają poza problematykę związaną z samym przestępstwem i prawem karnym. Według jednego z „ojców” wiktyliologii B. Mendelsohna, wiktyliologia powinna zajmować się ofiarami również takich zjawisk jak przyroda, środowisko, czy technologia. Z kolei Z. P. Separovic ograniczając wprawdzie źródła wiktylizacji wyłącznie do działań ludzkich, jednocześnie utożsamia je z naruszeniami praw człowieka ofiar. Zob. G. F. Kirchoff, *Wiktyliologia. Historia i koncepcje. Wprowadzenie*, [w:] E. Bieńkowska [red.] *Wiktyliologia w Europie, Materiały pierwszej międzynarodowej konferencji na temat wiktyliologii w Europie Wschodniej i Zachodniej, Konstancin k/Warszawy, 17-22 marzec 1991*. Polskie Towarzystwo Wiktyliologii. Fundacja pomocy Ofiarom Przystępstw. Warszawa 1993, s. 34-36, 41-47.

zanego z tym ryzyka i nakazują przyjęcie postawy ograniczonego zaufania<sup>4</sup>. Z kolei środki karne określone w art. 39 pkt 2a i 2b k.k. - w zakresie, w jakim spełniają funkcję prewencyjną w zwalczaniu zjawiska pedofilii, a tym samym wiktyimizacji małoletnich ofiar przestępstw<sup>5</sup> - nie posiadają bezpośredniego odniesienia do pojęcia „bezpieczeństwa” w sferze normatywnej<sup>6</sup>.

## II. Zakaz prowadzenia pojazdów

Środkiem karnym, którego związek z ideą bezpieczeństwa został *explicite* wyeksponowany w obowiązującym Kodeksie karnym z 1997 r. jest zakaz prowadzenia pojazdów (art. 39 pkt 3 k.k.). Zgodnie z art. 42 § 1 k.k. sąd jest uprawniony do orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów określonego rodzaju w przypadku skazania osoby uczestniczącej w ruchu *za przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji*. Przykładową, a zarazem uprzywilejowaną przesłanką zastosowania tej instytucji - wskazaną przez samego ustawodawcę - jest sytuacja, w której okoliczności popełnionego przestępstwa wskazują na to, że *prowadzenie pojazdu przez tę osobę zagraża bezpieczeństwu w komunikacji*. Sąd jest zobligowany do zastosowania przedmiotowego zakazu w przypadku wystąpienia szczególnie nagannych okoliczności zachowania się sprawcy przestępstwa w czasie jego popełnienia - istotnych z perspektywy zachowania reguł bezpieczeństwa (art. 42 § 2 k.k.). Są nimi: pozostawanie w stanie nietrzeźwości, pod wpływem środka odurzającego lub zbiegnięcie z miejsca zdarzenia określonego w art. 173, 174 lub 177 k.k.<sup>7</sup>

O ile zakazy opisane w art. 42 § 1 i 2 k.k. mogą być orzekane przez sąd od roku do 10 lat, o tyle następne paragrafy tego artykułu obligują sąd do zastosowania tego środka na zawsze<sup>8</sup>. Dotyczy to przestępstw spowodowania katastrofy w komunikacji oraz spo-

Zob. R. Zawłocki [w:] A. Wąsek, R. Zawłocki [red.] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 222-316. Tom II*. C. H. Beck. Warszawa 2010, rozdział XXXVI, pkt I.4; W. Dadak, *Ryzyko wiktyimizacji uczestników obrotu gospodarczego przestępstwami gospodarczymi*. „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 2010, z. 2, s. 103.

<sup>5</sup> Zob. m.in. T. Pudo, *Środek karny w postaci zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu - próba analizy*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2006, z. 2, s. 79; R. A. Stefański, *Środek karny zakazu prowadzenia działalności związanej z wychowaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub z opieką nad nimi*. „Prokuratura i Prawo”, 2007, nr 7-8, s. 42.

<sup>6</sup> Dotyczy to także etapu prac legislacyjnych, zob. zwłaszcza projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny i Kodeks karny wykonawczy, druk sejmowy IV kadencji nr 2693 wraz ze stenogramami posiedzeń Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach: [http://orka.sejm.gov.pl/SQL\\_nsf/po-skomprocall?OpenAgent&4&2693](http://orka.sejm.gov.pl/SQL_nsf/po-skomprocall?OpenAgent&4&2693).

To jest: przestępstwa spowodowania katastrofy w komunikacji, spowodowania bezpośredniego niebezpieczeństwa katastrofy, względnie przestępstwa spowodowania wypadku w komunikacji.

<sup>8</sup> W poprzednio obowiązującym stanie prawnym zakaz prowadzenia pojazdów na zawsze był orzekany w dwóch trybach - fakultatywnym (art. 42 § 3 k.k.) oraz obligatoryjnym (art. 42 § 4 k.k.). Zob. R. A. Stefański, *Zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych na zawsze*. „Prokuratura i Prawo”, 2000, nr 7-8, s. 133.

wodowania wypadku w komunikacji (również przez żołnierza - art. 355 § 2 k.k.)<sup>9</sup>, jeżeli ich następstwem była śmierć innej osoby lub ciężki uszczerbek na jej zdrowiu, przy założeniu, że ich sprawca pozostawał w stanie nietrzeźwości, pod wpływem środka odurzającego lub zbiegł z miejsca zdarzenia (art. 42 § 3 k.k.). Analogiczny instrument prewencyjny poszerzający przestrzeń bezpieczeństwa w komunikacji przewiduje art. 42 § 4 k.k., który zobowiązuje sąd do orzeczenia zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na zawsze w razie ponownego skazania osoby prowadzącej pojazd mechaniczny w warunkach określonych w art. 42 § 3 k.k.<sup>10</sup>.

Warto zwrócić uwagę na szeroki zakres podmiotowy zastosowania tego środka karnego. Wykładnia literalna zawartego w art. 42 § 1 k.k. sformułowania „osoba uczestnicząca w ruchu” nie pozwala bowiem na zawężenie tej kategorii wyłącznie do osób prowadzących osobiście pojazdy. Doktryna prawa zwraca uwagę na to, że w ustaleniu kręgu adresatów art. 39 pkt 3 k.k. pomocna może okazać się zwłaszcza definicja legalna zawarta w art. 2 pkt 17 ustawy - Prawo o ruchu drogowym<sup>11</sup>, która przez „uczestnika ruchu” rozumie nie tylko kierującego, ale także i pieszego oraz inne osoby przebywające w pojeździe lub na pojeździe znajdującym się na drodze<sup>12</sup>. Również zakres przedmiotowy zastosowania tego środka karnego uległ znacznemu rozszerzeniu. Nowelizacja k.k. z dnia 25 listopada 2010 r.<sup>13</sup> usunęła z nowej redakcji art. 42 § 2 k.k. słowo „mechanicznych”, przez co obligatoryjne orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów na okres do 10 lat objęło także takie pojazdy jak rower, motorower, zaprzęg konny, żaglowiec lub szybowiec<sup>14</sup>.

Czasowa eliminacja z ruchu komunikacyjnego tych jego uczestników, którzy szczególnie zagrażają bezpieczeństwu innych osób - dokonywana przede wszystkim za pośrednictwem obligatoryjnego zakazu prowadzenia pojazdów - napotkała na niespodziewaną

<sup>9</sup> Do problematyki związanej z bezpieczeństwem nawiązują wprost hipotezy zasadniczych typów przestępstw spowodowania wypadku w komunikacji określonych w art. 177 § 1 i 355 § 1 k.k., które posługują się sformułowaniem „zasad bezpieczeństwa w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym”.

<sup>10</sup> Z drugiej strony, część doktryny formułuje liczne zastrzeżenia względem „przymusu” ustawodawcy nałożonego na sądy w zakresie stosowania zakazu prowadzenia pojazdów na zawsze jako rozwiązania godzącego w swobodę decyzji sędziowskich, zob. J. Zygmunt, *Zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych na zawsze*. „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego”, 2007, nr 7.2, s. 224-225.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, tekst jednolity: Dz. U. Nr 108 z 2005 r., poz. 908 z późn. zm.

<sup>12</sup> Zob. W. Zalewski, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki [red.] *Kodeks karny. Część ogólna. Tom II. Komentarz do art. 32-116*. C. H. Beck. Warszawa 2010, art. 42, pkt II.1-5. Ten kierunek wykładni potwierdza także orzecznictwo sądowe, zob. wyrok SN z dnia 16 stycznia 2007 r., V KK 415/06, Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych, 2007, nr 1, poz. 175, s. 44-45.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 25 listopada 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, Dz. U. Nr 17 z 2011 r., poz. 78.

<sup>14</sup> Do takiego wniosku można dojść analizując poszczególne definicje legalne zawarte w art. 2 pkt 32, 46 i 47 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym. Zob. wyrok SN z dnia 25 października 2007 r., III KK 270/07 dodatek do „Prokuratury i Prawa”, 2008, nr 5, poz. 2, str. 7. Z drugiej strony, orzeczenie przedmiotowego środka karnego na zawsze dotyczyć będzie wyłącznie pojazdów mechanicznych (art. 42 § 3 i 4 k.k.).



przeszkodę ze strony wymiaru sprawiedliwości. W praktyce niektórych sądów powszechnych wystąpiło zjawisko interpretacji obowiązku orzekania zakazu prowadzenia „pojazdów mechanicznych określonego rodzaju” w kierunku wprost przeciwnym do zamierzonego przez polskiego ustawodawcę<sup>15</sup>. W najczęściej spotykanej sytuacji: wobec sprawcy przestępstwa z art. 178a § 1 k.k.<sup>16</sup>, sąd orzekał wprawdzie zakaz prowadzenia pojazdów, jednakże tylko tych, do których prowadzenia potrzebna była inna kategoria prawa jazdy, niż ta wymagana w przypadku pojazdu kierowanego przez samego sprawcę. Tym bardziej więc na uznanie zasługuje stanowisko Sądu Najwyższego, który zdecydował się na wyraźne odstąpienie od znaczenia literalnego na rzecz reguł wykładni pozajęzykowej: *Ratio legis art. 42 § 2 KK, w powiązaniu z koniecznością ochrony dóbr prawnych o randze konstytucyjnej (art. 38, art. 68 ust. 1 Konstytucji RP), uzasadnia w ocenie Sądu Najwyższego odejście od wykładni językowej tego przepisu i przy zastosowaniu wykładni systemowej i funkcjonalnej przyjęcie, że możliwość ograniczenia zakresu przedmiotowego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych nie obejmuje tego rodzaju pojazdu, który w chwili czynu prowadził sprawca*<sup>17</sup>.

### III. Zakaz wstępu na imprezę masową

Kolejnym środkiem karnym, który ułatwia w praktyce realizację idei bezpieczeństwa, jest zakaz wstępu na imprezę masową, zwany także „zakazem stadionowym”. Zgodnie z art. 41b k.k. wprowadzonym na mocy ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (dalej: *u.b.i.m.*), sąd może orzec, a w sytuacjach określonych w ustawie jest zobligowany do orzeczenia zakazu wstępu na imprezę masową, jeżeli zachowanie sprawcy w trakcie popełnienia przestępstwa wskazuje, że jego udział w imprezach masowych *zagroza istotnym dobrom chronionym prawem*<sup>18</sup>. Przypadki, które skutkują każdorazowym zasądzeniem przedmiotowego środka karnego zostały określone w art. 66 w związku z art. 59 i 60 *u.b.i.m.*<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Zob. wyrok SN z dnia 12 grudnia 2006 r., IV KK 401/06, Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych 2006, nr 1, poz. 2415, s. 1257-1258; wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2007 r., III KK 14/07, Legalis; wyrok SN z dnia 20 czerwca 2007 r., V KK 163/07, Legalis.

<sup>16</sup> Prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego.

<sup>17</sup> Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2007 r., III KK 438/06, dodatek do „Prokuratury i Prawa”, 2007, nr 7-8, poz. 3, s. 7. Do wykładni pozajęzykowej SN odwołuje się również w wyroku z dnia 10 stycznia 2007 r. III KK 437/06, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna 2007, z. 3, poz. 29, s. 45-50. Co więcej, w niektórych judykatach występuje pogląd, zgodnie z którym opisywana praktyka nie tylko jest sprzeczna z racjami natury celowościowej, ale także stanowi rażące naruszenie prawa materialnego (art. 42 § 2 k.k.), ponieważ „nie usuwa zagrożenia wynikającego z okoliczności popełnienia przestępstwa”, wyrok SN z dnia 1 lutego 2007 r., III KK 445/06, Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych 2007, nr 1, poz. 341; wyrok SN z dnia 22 marca 2007 r., II KK 407/06, Krakowskie Zeszyty Sądowe 2007, nr 9, poz. 8, s. 8; wyrok SN z dnia 14 marca 2007 r., III KK 494/06, Legalis.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz. U. Nr 62 z 2009 r., poz. 504 z późn. zm.

<sup>19</sup> Sąto: wnoszenie lub posiadanie na imprezie masowej broni, wyrobów pirotechnicznych, materiałów

Związek zakazu stadionowego z bezpieczeństwem w znacznie większym stopniu niż cytowany powyżej fragment kodyfikacji karnej, odnoszący się jedynie do pojęcia „zagrożenia” (art. 41b § 1 *in fine* k.k.), uwidacznia sama ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>20</sup>. Oprócz znamiennej roli tego aktu prawnego, należy zwrócić uwagę na jego poszczególne uregulowania<sup>21</sup>. W myśl art. 3 pkt 16 u.b.i.m. przez „zapewnienie imprezy masowej” rozumie się *ogół skoordynowanych przedsięwzięć podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa (...) w związku z imprezą masową*. Aspekt podmiotowy bezpieczeństwa akcentuje z kolei art. 5 ust. 2 pkt 1 u.b.i.m. wskazujący na to, że bezpieczeństwo imprezy masowej obejmuje spełnienie przez organizatora wymogów m.in. w zakresie *zapewnienia bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w imprezie*, podobnie zresztą jak art. 8 ust. 1 u.b.i.m., który na uczestników imprezy masowej nakłada obowiązek zachowania się *w sposób niezagrażający bezpieczeństwu innych osób*. Również analiza uzasadnienia do projektu u.b.i.m. przekonuje, że podstawowym celem nowej regulacji prawnej jest zapewnienie bezpieczeństwa, czemu mają służyć m.in. sankcje karne dla organizatorów imprezy za nieprzestrzeganie warunków określonych w zezwoleniu, w tym warunków bezpieczeństwa (art. 58 u.b.i.m.)<sup>22</sup>. Wobec zbliżającej się perspektywy finałów piłkarskich Mistrzostw Europy EURO 2012, uzasadnionym jest oczekiwanie, aby organy wymiaru sprawiedliwości konsekwentnie stosowały opisany środek karny, co powinno wpłynąć na zmniejszenie zjawiska chuligaństwa stadionowego<sup>23</sup>, a tym samym - na zwiększenie bezpieczeństwa podczas współorganizowanego przez Polskę turnieju<sup>24</sup>.

pożarowo niebezpiecznych lub innych niebezpiecznych przedmiotów lub materiałów wybuchowych, wdzieranie się w czasie trwania masowej imprezy sportowej, w tym meczu piłki nożnej, na teren, na którym rozgrywane są zawody sportowe, albo nieopuszczanie takiego miejsca wbrew żądaniu osoby uprawnionej, rzucanie przedmiotu, mogącego stanowić zagrożenie dla życia, zdrowia lub bezpieczeństwa osób przebywających na terenie lub w obiekcie, gdzie odbywa się impreza masowa, albo zakłócanie w inny, również niebezpieczny sposób przebiegu tej imprezy, jak również naruszenie nieetykalności cielesnej członka służby porządkowej lub służby informacyjnej w czasie i w miejscu trwania imprezy masowej.

20

Na niemożność samodzielnej identyfikacji pojęcia bezpieczeństwa wyłącznie na podstawie zwrotu „zagroza istotnym dobrom chronionym prawem”, wskazuje chociażby definicja legalna pokrzywdzonego: „osoba fizyczna lub prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo” (art. 49 § 1 k.p.k.). W przeciwnym przypadku, należałoby poddać analizie w ramach tytułowego zagadnienia wszystkie środki karne określone w art. 39 k.k., ponieważ każdy z nich wiąże się w pewnym stopniu z wiktylizacją pokrzywdzonego.

21

Idee bezpieczeństwa przyświecały również twórcom poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, zob. J. Bielański, *Kara dodatkowa - zakaz wstępu na imprezy masowe*. „Jurysta”, 2000, nr 9, s. 13.

22

Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych wraz z projektami aktów wykonawczych, druk sejmowy VI kadencji nr 1074, s. 1-3, 7 i 9.

23

Zob. P. Wilkowicz, *Kibic nasz pan*, „Rzeczpospolita” z dnia 7 kwietnia 2011 r., nr 81, s. A12.

24

Oczywiście przy założeniu, że towarzyszyć temu będzie adekwatna postawa samych organizatorów tej imprezy idąca w kierunku ścisłego egzekwowania zasadzonych wcześniej środków karnych wobec osób naruszających bezpieczeństwo imprez masowych (art. 22 ust. 1 u.b.i.m.). Zob. też uzasadnienie do projektu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych ... , s. 1, 6-7.

Zagadnieniem wspólnym zarówno dla zakazu stadionowego, jak i zakazu prowadzenia pojazdów jest kwestia równoległego zastosowania środka karnego w postaci przepadku. Zgodnie z art. 44 § 2 k.k. sąd może orzec, a w wypadkach wskazanych w ustawie orzeka, przepadek przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa. Na gruncie u.b.i.m. ustawodawca dopuszcza fakultatywny przepadek broni, wyrobów pirotechnicznych, materiałów pożarowo niebezpiecznych lub innych niebezpiecznych przedmiotów lub materiałów wybuchowych, nawet jeżeli nie stanowiły one własności sprawcy (art. 59 ust. 2 u.b.i.m.). Większe kontrowersje budzi natomiast dopuszczalność orzeczenia przepadku pojazdu - niezależnie od jednoczesnego orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów - przy założeniu, że pojazd taki stanowił przedmiot „służący do popełnienia przestępstwa” przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Część orzecznictwa sądowego i doktryny dopuszcza stosowanie wykładni ekstensywnej tego pojęcia<sup>25</sup>. Istotne wątpliwości powstałe w literaturze wokół tego zagadnienia<sup>26</sup>, jak również konieczność ustalenia przejrzystych reguł w zakresie pozbawiania prawa własności pojazdów mechanicznych używanych przez sprawców przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, uprawniają do rozważenia bezpośredniego usankcjonowania przez ustawodawcę tego rodzaju przepadku w k.k.<sup>27</sup>.

#### **IV. Środki karne zapobiegające wiktylizacji wtórnej oraz wiktylizacji powtórnej**

Wśród środków karnych, które w sposób wyraźny nawiązują do kwestii bezpieczeństwa, można wyróżnić również takie, które jednocześnie stanowią istotny instrument ochrony przed innym rodzajem wiktylizacji niż wiktylizacja pierwotna. Przebywanie pokrzywdzonego w bezpośredniej bliskości ze sprawcą przestępstwa (zwłaszcza przestępstwa znęcania się nad osobą najbliższą), naraża ją bowiem w sposób naturalny na negatywne konsekwencje dwojakiego rodzaju. Pierwszym z nich jest wiktylizacja wtórna, ogniskująca się wokół cierpienia pokrzywdzonego - głównie o charakterze psychicznym i emocjonalnym - stanowiących w głównej mierze skutek nieprawidłowej reakcji otoczenia na fakt popełnienia przestępstwa, których dotkliwość wynika m.in.

<sup>25</sup> Zob. J. Raglewski, *Przepadek przedmiotów w nowym kodeksie karnym*. „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 1997, z. 2, s. 86-87; wyrok Składu Siedmiu Sędziów SN z dnia 11 kwietnia 1984 r., RNw 4/84, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna 1984, z. 11-12, poz. 113, s. 14-18; wyrok Sądu Okręgowego z dnia 21 grudnia 2006 r., II Ka 415/06, Krakowskie Zeszyty Sądowe 2007, nr 6, poz. 77, s. 46-47.

<sup>26</sup> Zob. W. Zalewski [w:] *Kodeks karny. Część ogólna...*, art. 44, pkt III.22.

<sup>27</sup> „(...) należy końcowo stwierdzić, że, jeżeli względy polityki kryminalnej przemawiałyby, w przekonaniu ustawodawcy, za celowością orzekania przez sądy przepadku pojazdu mechanicznego wobec sprawców przestępstw określonych w art. 178a § 1 K K, to podstawa prawna ku temu powinna zostać wprowadzona do obowiązującego kodeksu karnego”, uchwała SN z dnia 30 października 2008 r., I KZP 20/08, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna 2008, z. 11, poz. 88, str. 15.

z długiego okresu ich trwania<sup>28</sup>. Oprócz tego, ofiara narażona jest na wiktylizację powtórna, a więc wystąpienie faktu pokrzywdzenia przestępstwem tej samej osoby co najmniej po raz drugi<sup>29</sup>. Środkami karnymi, które mają zapobiegać powyższym skutkom są: obowiązek powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakaz kontaktowania się z określonymi osobami, zakaz zbliżania się do określonych osób lub zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu (art. 39 pkt 2b k.k.) oraz nakaz opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (art. 39 pkt 2e k.k.). Ich cechą wspólną jest również okoliczność, że ich pojawienie się w obowiązującym porządku prawnym należy zawdzięczać wysiłkom polskiego ustawodawcy, zmierzającym do ograniczenia zjawiska przemocy w rodzinie. Znalazły one swoje normatywne odzwierciedlenie w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>30</sup> (dalej: „u.p.p.r.”) oraz w nowelizacji tego aktu z dnia 10 czerwca 2010 r.<sup>31</sup>

Na gruncie u.p.p.r., idea bezpieczeństwa łączy się ściśle z postulatem ochrony ofiary przestępstwa przed aktami przemocy fizycznej i psychicznej, mającymi miejsce w stosunkach rodzinnych. Wniosek taki w sposób pośredni można wyprowadzić z definicji legalnej pojęcia „przemocy w rodzinie” zawartej w art. 2 pkt 2 u.p.p.r. Akcentuje ona element narażenia na „niebezpieczeństwo” określonych dóbr pokrzywdzonego chronionych przepisami prawa karnego, takich zwłaszcza jak życie, zdrowie, wolność, godność i nietykalność cielesna<sup>32</sup>. Podobne znaczenie można przypisać art. 3 pkt 4 u.p.p.r.,

<sup>28</sup> „(...) każde przestępstwo wprowadza w życie ofiary (i jej rodziny) wyraźną i silnie odczuwaną dysharmonię (tzw. wiktylizacja pierwotna). Jeżeli ofiara i jej cierpienia są do tego jeszcze lekceważone przez otoczenie społeczne i instytucje, z którymi styka się ona, negatywne skutki wiktylizacji kryminalnej są potęgowane i trwają dłużej (tzw. wiktylizacja wtórna)”, E. Bieńkowska, C. Kulesza, *Europejskie standardy kształtowania sytuacji ofiar przestępstw*. Temida 2. Białystok 1997, s. 15. W przypadku przestępstwa znęcania się nad osobą najbliższą, już sam fakt obcowania pokrzywdzonego - chociażby w płaszczyźnie wizualnej lub werbalnej - ze sprawcą przestępstwa może przypominać ofierze przestępstwa o wyrządzonej jej krzywdzie i tym samym pogłębiać stopień jej wiktylizacji.

<sup>29</sup> Zob. B. Hołyst, *Wiktymologia*. LexisNexis. Warszawa 2006, s. 783-784. Również wiktylizacja powtórna - zwana też rewiktylizacją - posiada deskruktywny wpływ na poczucie bezpieczeństwa osoby pokrzywdzonej przestępstwem i skutkuje powstaniem u niej zwiększonej podatności na stanie się ofiarą wielokrotną w przyszłości. Zob. H. J. Schneider, *Rozwój badań wiktymologicznych na świecie w trzech ostatnich dekadach. Badania wiktymologii porównawczej*. „Przegląd Policyjny”, 2002, nr 1, s. 22.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. Nr 180 z 2005 r., poz. 1493 z późn. zm.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 125 z 2010 r., poz. 842.

<sup>32</sup> „Ilekcroć w ustawie jest mowa o: (...) przemocy w rodzinie - należy przez to rozumieć jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób wymienionych w pkt 1, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą.” (art. 2 pkt 2 u.p.p.r.).

który uszczegóławiając formy pomocy udzielane osobie dotkniętej przemocą, wskazuje na zapewnienie *bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie*. W jeszcze większym stopniu aspekty bezpieczeństwa są dostrzegalne w uzasadnieniu do projektu u.p.p.r., który wśród swoich najważniejszych założeń nieprzypadkowo wymienia „prawo ofiary do bezpieczeństwa”<sup>33</sup>.

Oddziaływanie powyższego aktu prawnego na regulacje prawne dotyczące środków karnych następowało wieloetapowo. W pierwszej kolejności na podstawie u.p.p.r. dokonano nowelizacji art. 41a § 1 k.k. rozszerzając zastosowanie środka karnego w postaci obowiązku powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakazu kontaktowania się z określonymi osobami lub zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu (art. 39 pkt 2b k.k.) na przypadki skazania za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy, w tym przemocy przeciwko osobie najbliższej<sup>34</sup>. Największy jednak przełom we wdrażaniu „prawa ofiar do bezpieczeństwa” w odniesieniu do środków karnych, przyniosła dopiero nowelizacja k.k. z dnia 10 czerwca 2010 r. Środek karny wskazany w art. 39 pkt 2b k.k. został uzupełniony o „zakaz zbliżania się do określonych osób”. Jest to krok naprzód w porównaniu z już wcześniej funkcjonującym w obrębie tego artykułu zakazem „kontaktowania się z określonymi osobami”. W stosunku do tego ostatniego instrumentu o charakterze prewencyjnym, doktryna prawa kwestionowała bowiem możliwość orzeczenia zakazu kontaktowania się sprawcy przestępstwa z konkretnym pokrzywdzonym<sup>35</sup>. Tymczasem zwrot „zakaz zbliżania się” - interpretowany w świetle założeń leżących u podstaw nowelizacji u.p.p.r. i k.k. - w większym stopniu uwypukla aspekt bezpieczeństwa i pozwala na uczynienie pokrzywdzonego np. ofiary przemocy w rodzinie bezpośrednim beneficjentem nowej regulacji<sup>36</sup>. Należy również podkreślić, że w celu urealnienia bezpieczeństwa ofiar przestępstw, sąd został zobligowany do wskazania - przy orzekaniu przedmiotowego środka karnego - odległości od osób chronionych, którą skazany obowiązany jest zachować (art. 41a § 4 k.k.).

<sup>33</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, druk sejmowy IV kadencji nr 3639. Ustawodawca rozwija ten wątek wskazując na to, że: „Prawo ofiary do bezpieczeństwa, do niepoddawania się przemocy, jest naczelnym składnikiem godności ludzkiej i dlatego kwestia ta powinna zawsze zajmować priorytetowe miejsce w kształtowaniu polityki przeciwdziałania przemocy w rodzinie”, zob. tamże, s. 3.

<sup>34</sup> Przed nowelizacją art. 41a § 1 k.k. miał zastosowanie wyłącznie do przypadków skazania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego, zob. art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego i ustawy - Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. Nr 163 z 2005 r., poz. 1363 z późn. zm.

<sup>35</sup> Zob. R. A. Stefański, *Środek karny w postaci obowiązku powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakazu kontaktowania się z określonymi osobami lub zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu*. „Przebieg Sądowy”, 2006, nr 6, s. 73-74.

<sup>36</sup> Do takiego wniosku prowadzi również analiza głównych założeń współczesnej polityki karnej w Polsce: „Postulujemy również szersze stosowanie wobec sprawców przestępstw przeciw osobie zakazu zbliżania się do ofiar przestępstw, w celu wzmocnienia w nich poczucia bezpieczeństwa.”, Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2004 r. w sprawie polityki karnej w Polsce, M. P. Nr 26 z 2004 r., poz. 431.

Ponadto, na podstawie nowelizacji k.k. z dnia 10 czerwca 2010 r. wprowadzono nowy środek karny w postaci nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, który w istotny sposób poszerza sferę bezpieczeństwa ofiar przemocy w rodzinie, w szczególności zmniejszając ryzyko ich powtórnej wiktylizacji (art. 39 pkt 2e k.k.). W efekcie, zmianie uległ również art. 41a § 1 i 2 k.k., dopuszczając stosowanie tego środka karnego zarówno w trybie fakultatywnym, jak i obligatoryjnym. Z drugiej strony, obowiązek orzeczenia nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym nadal ogranicza się wyłącznie do przestępstw przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego. W tym kontekście, *de lege ferenda* należałoby rozważyć wprowadzenie obligatoryjnego orzekania tego środka karnego w przypadku skazania na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania także za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy, w tym przemocy przeciwko osobie najbliższej (art. 41a § 2 k.k.).

Na uwagę zasługuje uniwersalny charakter środków karnych opisanych w art. 39 pkt 2b i 2e k.k. Poruszając się w ramach samej problematyki przeciwdziałania przemocy w rodzinie, mogą one znaleźć zastosowanie w następujących rodzajach przestępstw: znęcania się (art. 207 k.k.), naruszenia nietykalności cielesnej (art. 217 k.k.), naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia (art. 157 k.k.) oraz zgwałcenia (art. 197 k.k.)<sup>37</sup>. Nie oznacza to bynajmniej, że instrumenty te nie mogą być wykorzystywane w przypadkach, gdy tego typu przestępstwo zostało popełnione w innym środowisku niż rodzinne. Świadczy o tym redakcja art. 41a § 1 k.k. posługująca się sformułowaniem „w tym przemocy przeciwko osobie najbliższej”, co oznacza, że jest to wyliczenie nieenumeratywne. Co więcej funkcja ochronna art. 41a k.k. będzie rozciągać się również na inne przestępstwa umyślne popełnione z użyciem przemocy, takie m.in. jak rozbój, kradzież rozbójnicza lub wymuszenie rozbójnicze (art. 280-282 k.k.).

Kończąc analizę wybranych środków karnych, nie sposób pominąć najnowszej nowelizacji k.k. z dnia 25 lutego 2011 r.<sup>38</sup>. Wprowadza ona nowe przestępstwo tzw. stalkingu polegającego na uporczywym nękanii innej osoby lub osoby jej najbliższej, w wyniku czego sprawca tego czynu wzbudza u niej uzasadnione okolicznościami poczucie zagrożenia lub istotnie narusza jej prywatność (art. 190a § 1 k.k.). W ślad za tym, zmianie uległa treść art. 41a § 1 k.k. poprzez umożliwienie orzeczenia przez sąd środka karnego określonego w art. 39 pkt 2b i 2e k.k. - także w przypadku skazania za przestępstwo przeciwko wolności inne niż przeciwko wolności seksualnej na szkodę małoletniego. Na istotny związek powyższej regulacji z tematyką bezpieczeństwa wskazuje użyte przez ustawodawcę sformułowanie „poczucie zagrożenia”. Nie jest ono tożsame

<sup>37</sup> Zjawisko wiktylizacji wtórnej występuje zwłaszcza w przypadku przestępstwa określonego w art. 197 k.k. Zob. K. Wierzbicki, *Problem wtórnej wiktylizacji ofiar przestępstw zgwałcenia*. „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 1993, nr 3/4, s. 79-82; E. Kolińska, *Przesłuchiwanie zgwałconej kobiety - wtórna wiktylizacja środowiskowa, w postępowaniu organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości*. „Jurysta”, 2003, nr 9-10, s. 22-25; O. Pietrzak, *Środki karne - propozycje zmian a obecny stan prawny*. „Gazeta Sądowa”, 2007, nr 1, s. 7-8.

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, Dz. U. Nr 72 z 2011 r., poz. 381.

ze spotykanym na gruncie uregulowań w zakresie środków karnych zwrotem „zagroza istotnym dobrom chronionym prawem” (art. 41 § 1 i 2, art. 41b § 1 k.k.). Analizowane pojęcie odnosi się bowiem do negatywnych przeżyć natury psychicznej osoby ludzkiej, podczas gdy zagrożenie określonych dóbr chronionych prawem może dotyczyć także osób prawnych jako pokrzywdzonych, a nawet dóbr o charakterze abstrakcyjnym np. zasad obrotu gospodarczego (art. 296-302 k.k.) lub wiarygodności dokumentów (art. 270-277 k.k.). Takie odczytanie woli ustawodawcy znajduje potwierdzenie także w dokumentach legislacyjnych. Jak wynika z treści uzasadnienia do projektu nowelizacji k.k., „pojęcie zagrożenia” należy rozumieć jako *brak poczucia bezpieczeństwa u pokrzywdzonego, wynikający z wielokrotnych, natarczywych i nawracających zachowań podjętych przez nękającego*<sup>39</sup>. W tym samym dokumencie można również odnaleźć przesłanki stojące u podstaw nowelizacji art. 41a § 1 k.k. w kierunku zapewnienia pokrzywdzonemu bezpieczeństwa poprzez odizolowanie go od sprawcy przestępstwa za pośrednictwem zakazu zbliżania się do określonych osób lub zakazu opuszczania określonego miejsca bez zgody sądu<sup>40</sup>.

## V. Zakończenie

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie kilku wniosków natury ogólnej:

Uwzględniając przedstawione na początku niniejszego opracowania kryterium selekcji środków karnych - z punktu widzenia ich normatywnego związku z ideą bezpieczeństwa - wyróżnić należy co najmniej następujące rodzaje tytułowego zagadnienia:

- 1) bezpieczeństwo w komunikacji,
- 2) bezpieczeństwo imprez masowych,
- 3) bezpieczeństwo pokrzywdzonych rozważane w perspektywie zapobiegania ich wiktymizacji powtórnej na skutek umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, względnie innych przestępstw przeciwko wolności,
- 4) bezpieczeństwo pokrzywdzonych przestępstwami określonymi w pkt. 3) w kontekście ich ochrony przed wiktymizacją wtórną.

Cechą charakterystyczną wszystkich opisanych powyżej środków karnych, jest swoista jednorodność pokrzywdzonych jako beneficjentów prewencyjnego oddziaływania tych środków na sprawców przestępstw. Są to bowiem osoby fizyczne, które doznają lub mogą doznawać wielorakich rodzajów wiktymizacji: pierwotnej, powtórnej oraz wiktymizacji wtórnej. W tym kontekście idea bezpieczeństwa jawi się jako

39

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny, druk sejmowy VII kadencji nr 3553, s. 7-8. Nieprzypadkowo, wśród problemów natury emocjonalnej wynikających z faktu szkanowania osób fizycznych zachowaniami spełniającymi znamiona przestępstwa stalkingu, projektodawcy wymieniają m.in. utratę bezpieczeństwa i strach, zob. tamże, s. 2.

<sup>40</sup> „Co szósta ofiara zadeklarowała, że w wyniku uporczywego nękania utraciła lub zmieniła pracę, zaś co dziewięta była zmuszona do zmiany miejsca zamieszkania. Połowa pokrzywdzonych stwierdziła, że konsekwencją było unikanie pewnych miejsc, ludzi lub sytuacji (...)”, zob. tamże, s. 2.

instrument ochrony podstawowych dóbr prawnych przynależnych osobie ludzkiej, takich jak życie, zdrowie i wolność. Dotyczy to również - zdawałoby się bezosobowych - kategorii „bezpieczeństwa w komunikacji” oraz „bezpieczeństwa imprez masowych”. Pojęcia te stanowią bowiem przede wszystkim synonimy potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa konkretnym jednostkom ludzkim - uczestnikom ruchu drogowego oraz uczestnikom imprez masowych. Tym samym kategoria „pokrzywdzonego” nabiera humanistycznego wymiaru<sup>41</sup>, niekoniecznie pokrywającego się z szeroką podmiotowo definicją tego pojęcia w rozumieniu art. 49 k.p.k.<sup>42</sup>. Wiktymologiczny punkt widzenia potwierdza również słuszność użycia w tytule niniejszego opracowania - zwrotu „zapobiegania wiktyimizacji”, zamiast „zapobiegania przestępczości”.

System środków karnych występujących na gruncie kodyfikacji karnej z 1997 roku, w coraz większym stopniu uwzględnia aspekty związane z zapewnieniem bezpieczeństwa osobom fizycznym doznającym wiktyimizacji w wyniku przestępczości. O dużej dynamice tego zjawiska świadczy chociażby fakt, że większość analizowanych instytucji została wprowadzona do obowiązującego porządku prawnego lub nadano im obecny kształt na przestrzeni ostatnich kilku lat (art. 39 pkt 2b-c, 2e, art. 41a, art. 41b, art. 42 § 2 i 3 k.k.)<sup>43</sup>. Także w chwili obecnej ustawodawca na bieżąco reaguje na zmieniające się warunki życia społecznego. Do takiego wniosku prowadzi ostatnia nowelizacja k.k. z dnia 25 lutego 2011 r., która penalizując przestępstwo tzw. stalkingu, jednocześnie wyposaża wymiar sprawiedliwości karnej w odpowiednie instrumenty prewencyjne. Należy w tym miejscu podkreślić, że hamujące oddziaływanie środków karnych na decyzje jednostek ludzkich co do podejmowania zachowań przestępczych, zyskało dodatkowego sprzymierzeńca w postaci uregulowań art. 244 i 244a k.k. Kreują one odpowiedzialność karną sprawców przestępstw w przypadku niewykonania przez nich środków karnych orzeczonych przez sąd. Co symptomatyczne, w latach 2005-2010 - a więc równoległe do opisywanej tutaj ewolucji środków karnych - hipotezą wyżej

<sup>41</sup> „Łatwo dostrzec, że jurydyczne pojęcie pokrzywdzonego jest w przeciwieństwie do pojęcia ofiary jakby „odpersonalizowane” (...) Prawo bowiem chroni nie tylko dobra osobiste jednostek, lecz również działalność wszelkiego rodzaju instytucji, przyznając im podmiotowość prawną, niezależnie od praw ludzi, na których opiera się istnienie tych instytucji (...) Wiktymologiczne pojęcie ofiary (...) sprowadzone jest zawsze do czynnika ludzkiego, humanistycznego”, L. Falandysz, *Pokrzywdzony w prawie karnym i wiktymologii*. Wydawnictwo Prawnicze. Warszawa 1980, s. 63-64. Ludzki wymiar tego pojęcia uwzględnia definicja zawarta w pkt. I.1 Polskiej Karty Praw Ofiary: „Ofiarą w rozumieniu Karty jest osoba fizyczna, której dobro prawem chronione zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo, a także jej Najbliżsi.”, Polska Karta Praw Ofiary, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 1999, s. 2.

<sup>42</sup> W myśl tego przepisu „pokrzywdzonym” może być między innymi osoba prawna, jak również instytucja państwowa, samorządowa lub społeczna, a nawet zakład ubezpieczeń w zakresie, w jakim pokrył szkodę wyrządzoną pokrzywdzonemu przestępstwem lub zobowiązany jest do jej pokrycia (art. 49 § 1-3 k.p.k.).

<sup>43</sup> Pierwszym aktem prawnym, który zapoczątkował ewolucję środków karnych w tym kierunku była ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego i ustawy - Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. Nr 163 z 2005 r., poz. 1363, która usankcjonowała środki karne określone w art. 39 pkt 2a i 2b k.k.



wymienionych przepisów zostało objęte niewykonanie opisanych tutaj środków karnych określonych w art. 39 pkt 2b, 2c i 2e k.k.<sup>44</sup>.

Na realne osiągnięcie priorytetów w zakresie bezpieczeństwa w istotny sposób będą wpływać także inne środki karne. Nie należy zapominać o tym, że spełniane przez nie funkcje mogą się na siebie nakładać i jednocześnie uzupełniać. Dotyczy to nie tylko środków o charakterze prewencyjnym, ale również środków typowo kompensacyjnych. Dobrą ilustracją tego wzajemnego uzupełniania się poszczególnych instrumentów polityki karnej jest nawiązka, której zasądzenie przez sąd jest możliwe także w przypadku skazania sprawcy za przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji określone w art. 173, 174, 177 lub art. 355, jeżeli sprawca był w stanie nietrzeźwości, pod wpływem środka odurzającego lub zbiegł z miejsca zdarzenia (art. 47 § 3 k.k.). Również funkcja retributywna środków karnych może mieć istotne znaczenie dla urzeczywistnienia w praktyce idei bezpieczeństwa. Jak bowiem dowodzą badania dotyczące orzekania zakazu prowadzenia pojazdów, znaczna część respondentów - zwłaszcza kierowców zawodowych - byłaby skłonna zamienić przedmiotowy środek karny na karę grzywny, a nawet na karę pozbawienia wolności<sup>45</sup>.

Niezależnie od działań ustawodawcy w płaszczyźnie prawa karnego materialnego, tworzącego jedynie pewne ramy dla procesu stosowania prawa, kluczową może okazać się postawa samego wymiaru sprawiedliwości oraz normy karnoprosesowe. Na zasadność takiego twierdzenia wskazuje pożyteczna funkcja korygująca sprawowana przez Sąd Najwyższy, uwidoczniona w niniejszym opracowaniu na przykładzie interpretacji przedmiotowego zakresu orzekania zakazu prowadzenia pojazdów (art. 42 § 2 k.k.). Również poszczególne rozwiązania zawarte w Kodeksie postępowania karnego z 1997 r. mogą odegrać istotną rolę prewencyjną jeszcze przed zastosowaniem środków karnych, która będzie służyć tym samym celom, a więc zapewnieniu bezpieczeństwa osobistego ofierze przestępstwa. Dotyczy to instytucji świadka *incognito* oraz możliwości zastrzeżenia danych o miejscu zamieszkania świadka wyłącznie do wiadomości prokuratora lub sądu<sup>46</sup>. Ścisły związek z tytułową problematyką wykazują także środki zapobie-

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy - Kodeks karny, Dz. U. Nr 152 z 2010 r., poz. 1021, zob. również akty prawne wzmiankowane w przypisach 31 i 43.

<sup>45</sup> Zob. K. Łucarz, *Zakaz prowadzenia pojazdów jako środek polityki kryminalnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego. Wrocław 2005, s. 78-83.

<sup>46</sup> W myśl art. 184 k.p.k. regulującego instytucję świadka *incognito*, dane umożliwiające identyfikację tożsamości pokrzywdzonego występującego w procesie w charakterze świadka mogą zostać utajnione, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa niebezpieczeństwa dla jego życia, zdrowia lub wolności. Z kolei na podstawie art. 191 § 3 k.p.k. pokrzywdzony w ramach przesłuchania może zastrzec dane dotyczące miejsca jego zamieszkania do wyłącznej wiadomości prokuratora lub sądu, o ile zachodzi uzasadniona obawa użycia przemocy lub groźby bezprawnej wobec niego lub osoby najbliższej. Przepisy art. 184 lub 191 k.p.k. mogą poprzedzać zastosowanie środka karnego w postaci zakazu zbliżania się do określonej osoby (pokrzywdzonego) orzeczonego wobec sprawcy umyślnego przestępstwa popełnionego z użyciem przemocy w relacjach innych niż rodzinne, a więc w sytuacji, gdy dane osobowe pokrzywdzonego mogą być dla sprawcy nieznanne. W doktrynie prawa poważne wątpliwości budzi jednak możliwość skutecznego uczynienia beneficjentem art. 184 k.p.k. osoby pokrzywdzonego,

gawcze w postaci warunkowego dozoru Policji (art. 275 § 3 k.p.k.) oraz nakazu opuszczenia przez oskarżonego lokalu mieszkalnego (art. 275a k.p.k.)<sup>47</sup>. Wskazuje na to chociażby podobieństwo przesłanek ich zastosowania oraz środka karnego w postaci nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym (art. 41a § 1 k.k.)<sup>48</sup>. W konkluzji, za uzasadniony należy uznać postulat, aby organy procesowe uwzględniając w toku postępowania karnego „prawnie chronione interesy pokrzywdzonego” (art. 2 § 1 pkt 3 k.p.k.), jednocześnie dostrzegły potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa ofierze przestępstwa.

## BIBLIOGRAFIA

1. Bielański J., *Kara dodatkowa - zakaz wstępu na imprezy masowe*. „Jurysta”, 2000, nr 9, s. 13.
2. Bieńkowska E., Kulesza C., *Europejskie standardy kształtowania sytuacji ofiar przestępstw*. Temida 2. Białystok 1997.
3. Błaszczak M., Długosz J., Królikowski M., Lachowski J., Sakowicz A., Skarbek R., Walczak-Żochowska A., Zalewski W., Zawłocki R., Żółtek S., *Kodeks karny. Część ogólna. Tom II. Komentarz do art. 32-116*. M. Królikowski, R. Zawłocki [red.]. C. H. Beck. Warszawa 2010.
4. Bogdan G., Ćwiakalski Z., Kardas P., Majewski J., Raglewski J., Szewczyk M., Wróbel W., Zoll A., *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1-116 k.k.* A. Zoll [red.]. Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.
5. Consedine J., *Sprawiedliwość naprawcza. Przywrócenie ładu społecznego*, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej, Warszawa 2004.
6. Dadak W., *Ryzyko wiktylizacji uczestników obrotu gospodarczego przestępstwami gospodarczymi*. „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 2010, z. 2.
7. Falandysz L., *Pokrzywdzony w prawie karnym i wiktymologii*. Wydawnictwo Prawnicze. Warszawa 1980.
8. Górniok O., Kunicka-Michalska B., Kozielowicz W., Pływaczewski E., Zawłocki R., Michalski B., Skorupka J., *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 222-316. Tom II*. A. Wąsek, R. Zawłocki [red.]. C. H. Beck. Warszawa 2010.

biorąc pod uwagę konieczność zagwarantowania praw procesowych oskarżonego. Zob. P. Jarocki, *Prawa ofiar przestępstw*. „Prokuratura i Prawo”, 2002, nr 10, s. 128-131.

<sup>47</sup> Co symptomatyczne, ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Kodeks karny wykonawczy, ustawy - Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 206 z 2009 r., poz. 1589) wprowadzająca warunkowy dozór Policji do art. 275 § 3 k.p.k., jednocześnie uchylała art. 14 u.p.p.r. zawierający analogiczny środek zapobiegawczy.

<sup>48</sup> Zarówno oskarżenie, jak i skazanie dotyczy przestępstwa popełnionego z użyciem przemocy wobec osoby najbliższej lub zamieszkującej wspólnie ze sprawcą w lokalu mieszkalnym.

9. Hołyst B., *Wiktymologia*. LexisNexis. Warszawa 2006.
10. Jarocki P., *Prawa ofiar przestępstw*. „Prokuratura i Prawo”, 2002, nr 10.
11. Kirchoff G. F., *Wiktymologia. Historia i koncepcje. Wprowadzenie*, [w:] E. Bieńkowska [red.] *Wiktymologia w Europie, Materiały pierwszej międzynarodowej konferencji na temat wiktymologii w Europie Wschodniej i Zachodniej, Konstancin k/Warszawy, 17-22 marzec 1991*. Polskie Towarzystwo Wiktymologii. Fundacja pomocy Ofiarom Przestępstw. Warszawa 1993.
12. Kolińska E., *Przesłuchiwanie zgwałconej kobiety - wtórna wiktyimizacja środowiskowa, w postępowaniu organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości*. „Jurysta”, 2003, nr 9-10.
13. Łucarz K., *Zakaz prowadzenia pojazdów jako środek polityki kryminalnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego. Wrocław 2005.
14. Pietrzak O., *Środki karne - propozycje zmian a obecny stan prawny*. „Gazeta Sądowa”, 2007, nr 1.
15. Pudo T., *Środek karny w postaci zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu - próba analizy*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2006, z. 2.
16. Raglewski J., *Przepadek przedmiotów w nowym kodeksie karnym*. „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 1997, z. 2.
17. Różyńska J., *Koncepcja sprawiedliwości naprawczej*, „Jurysta”, 2005, nr 1.
18. Schnieider H. J., *Rozwój badań wiktymologicznych na świecie w trzech ostatnich dekadach. Badania wiktymologii porównawczej*. „Przegląd Policyjny”, 2002, nr 1
19. Stefański R. A., *Środek karny w postaci obowiązku powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakazu kontaktowania się z określonymi osobami lub zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu*. „Przegląd Sądowy”, 2006, nr 6.
20. Stefański R. A., *Środek karny zakazu prowadzenia działalności związanej z wychowaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub z opieką nad nimi*. „Prokuratura i Prawo”, 2007, nr 7-8.
21. Stefański R. A., *Zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych na zawsze*. „Prokuratura i Prawo”, 2000, nr 7-8.
22. Wierzbicki K., *Problem wtórnej wiktyimizacji ofiar przestępstw zgwałcenia*. „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 1993, nr 3/4.
23. Wilkowicz P., *Kibic nasz pan*, „Rzeczpospolita” z dnia 7 kwietnia 2011 r., nr 81.
24. Wright M., *Sprawiedliwość naprawcza w Europie i poza nią*, referat wygłoszony na konferencji „Współdziałanie krajów Europy Wschodniej i Środkowej w rozwoju sprawiedliwości naprawczej i mediacji”, Warszawa 21-22 stycznia 2006 r. „Mediator”, 2006, nr 1.
25. Zygmunt J., *Zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych na zawsze*. „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego”, 2007, nr 7.2.
26. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, Dz. U. Nr 88 z 1997 r., poz. 553 z późn. zm.
27. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89 z 1997 r., poz. 555 z późn. zm.

28. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, tekst jednolity: Dz. U. Nr 108 z 2005 r., poz. 908 z późn. zm.
29. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego i ustawy - Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. Nr 163 z 2005 r., poz. 1363 z późn. zm.
30. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. Nr 180 z 2005 r., poz. 1493 z późn. zm.
31. Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz. U. Nr 62 z 2009 r., poz. 504 z późn. zm.
32. Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Kodeks karny wykonawczy, ustawy - Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 206 z 2009 r., poz. 1589.
33. Ustawa z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 125 z 2010 r., poz. 842.
34. Ustawa z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy - Kodeks karny, Dz. U. Nr 152 z 2010 r., poz. 1021.
35. Ustawa z dnia 25 listopada 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, Dz. U. Nr 17 z 2011 r., poz. 78.
36. Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, Dz. U. Nr 72 z 2011 r., poz. 381.
37. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2004 r. w sprawie polityki karnej w Polsce, M. P. Nr 26 z 2004 r., poz. 431.
38. Projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny i Kodeks karny wykonawczy, druk sejmowy IV kadencji nr 2693 wraz ze stenogramami posiedzeń Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/poskomprocall?OpenAgent&4&2693>.
39. Uzasadnienie do projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, druk sejmowy IV kadencji nr 3639.
40. Uzasadnienie do projektu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych wraz z projektami aktów wykonawczych, druk sejmowy VI kadencji nr 1074.
41. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny, druk sejmowy VI kadencji nr 3207.
42. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny, druk sejmowy VII kadencji nr 3553.
43. Wyrok Składu Siedmiu Sędziów SN z dnia 11 kwietnia 1984 r., RNw 4/84, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna 1984, z. 11-12, poz. 113.
44. Wyrok SN z dnia 12 grudnia 2006 r., IV KK 401/06, Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych 2006, nr 1, poz. 2415.
45. Wyrok Sądu Okręgowego z dnia 21 grudnia 2006 r., II Ka 415/06, Krakowskie Zeszyty Sądowe 2007, nr 6, poz. 77.

46. Wyrok SN z dnia 10 stycznia 2007 r., III KK 437/06, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna 2007, z. 3, poz. 29.
47. Wyrok SN z dnia 16 stycznia 2007 r., V KK 415/06, Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych, 2007, nr 1, poz. 175.
48. Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2007 r., III KK 438/06, dodatek do „Prokuratury i Prawa”, 2007, nr 7-8, poz. 3.
49. Wyrok SN z dnia 1 lutego 2007 r., III KK 445/06, Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych 2007, nr 1, poz. 341.
50. Wyrok SN z dnia 14 marca 2007 r., III KK 494/06, Legalis.
51. Wyrok SN z dnia 22 marca 2007 r., II KK 407/06, Krakowskie Zeszyty Sądowe 2007, nr 9, poz. 8.
52. Wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2007 r., III KK 14/07, Legalis.
53. Wyrok SN z dnia 20 czerwca 2007 r., V KK 163/07, Legalis.
54. Wyrok SN z dnia 25 października 2007 r., III KK 270/07 dodatek do „Prokuratury i Prawa”, 2008, nr 5, poz. 2.
55. Uchwała SN z dnia 30 października 2008 r., IK Z P 20/08, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna 2008, z. 11, poz. 88.
56. Polska Karta Praw Ofiary, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 1999.

### **Security as one of the aspects preventing victimization in light of the chosen punitive measures**

#### **ABSTRACT**

This article constitutes attempt to reconstruct normative elements of concept safety on the basis of punitive measures. In the first instance they were analysed instruments of punitive policy. Preventing victimization is a basic aim of the punitive policy, such as: driving ban and no entry for mass events. The next part of the study widens a research prospect for the protection against secondary victimization and repeated victimization. This function is performed, in particular by punitive measures, such as: ban of approaching to victim and warrant of leaving private accommodation occupied together with victim. It is worth to pay attention on all described punitive measures which have a connection with category of victimology „victim of a crime”. A human person is a beneficiary their preventive influence. In this context it should be noted that implementing these punitive measures by the legislator is a response to important social problems: unsatisfactory state of safety in the road traffic, hooliganism on the stadiums or domestic violence.

## Rozdział II

# Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze biznesowym

**Vasyl Zaplatynskiy \***  
**Inga Uryadnikova \*\***

## Циклы непроизводственного травматизма

### РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются вопросы цикличности в жизни человека. Приведены данные влияния на безопасность человека некоторых из широко известных циклов, в частности биологических циклов, экономических циклов. Проведён анализ динамики непроизводственного травматизма на протяжении последних 20 лет. Приведены данные демонстрирующие повышение активности государственных и общественных структур во время достижения максимальных и минимальных показателей непроизводственной смертности. Сделано предположение о существовании объективной цикличности с периодом восемь лет, а также вероятность существования периодов с большей продолжительностью. Дальнейшие детальные исследования цикличности в данных процессах позволят вносить коррективы и разрабатывать мероприятия позволяющие снизить пики повышения смертности от непроизводственного травматизма, и таким образом снизить общие показатели непроизводственного травматизма.

\* Zaplatynskyy Vasyl PhD, docent, kand. of sciences; associate professor (docent) of Department of Safety of Life Activities of National Aviation University, Kiev, Ukraine; President of Academy of Safety and Bases of Health; Vice-president of the European Association for Security; Actual member (academician) of the International academy of life protection; The member of Scientific and Methodological Commission of äivil Safety of the Methodological Board of the Ministry of Education and Science of Ukraine.

Department of Safety of Life Activities, National Aviation University, pr. Cosmonauta Comarova 1, Kiev, Ukraine, 03058; Tel. Mobil +380 972844687; E-mail: [zym7@mail.ru](mailto:zym7@mail.ru) ; [www.aboz-ua.narod.ru](http://www.aboz-ua.narod.ru)

\*\* Uryadnikova Inga PhD, docent, kand. of sciences; associate professor (docent) of Department of control of systems of safety of life activities of Odessa national poletechnical university. Actual member (academician) of Academy of Safety and Bases of Health; member of the European Association for Security. 65044, Ukraine, Odessa, prospect Shevchenko, 1, ONPU. E-mail: [ingavictory@gmail.com](mailto:ingavictory@gmail.com)

## Вступление

Исследования показывают, что многие процессы в природе цикличны, в частности, смена времён года, солнечной активности, процессы в экономической сфере, в развитии социума и т.д. Наличие цикличности в определённых сферах даёт основание предполагать наличие подобных циклов в сфере безопасности. Безопасность для человека и социальных групп, цивилизации в целом зависит от процессов происходящих в экономике, социальной, природной среде и т.д.

В связи с тем, что цикличность, в частности, для биологических организмов доказана, найдено множество циклов в экономической сфере, можно с уверенностью предположить существование различных циклов в сфере безопасности. Особый интерес представляет определение циклов опасностей для отдельных людей, социальных групп или населения определённых регионов, населения определённых стран и цивилизации в целом. Такие знания помогут избежать влияния пиковых уровней опасностей. Это будет иметь как огромный социальный так и существенный экономический эффект.

Рассмотрим несколько примеров цикличности. Одними из наиболее изученных циклов являются циклы интенсивности и характера биологических процессов и явлений, связанных с физиологией клетки, деятельностью отдельных систем организма, в частности, циклична сердечная деятельность, дыхание. Циклы связаны с приспособлением организмов к геофизическим колебаниям - суточным (например, колебания интенсивности деления клеток, обмена веществ, двигательной активности животных), приливным (например, открывание и закрывание раковин у морских моллюсков, связанные с уровнем морских приливов), годичным (изменение численности и активности животных, роста и развития растений и др. [1] Относительно человека достаточно хорошо изучены циклы физического, психического и интеллектуального состояния именуемые биоритмами. Биологические циклы являются предметом изучения биоритмологии - молодой науки, являющейся разделом биологии и парапсихологии. Биоритмология, (от био..., греч. *rhythmos* — размеренность, ритм и ...логин), как указано в энциклопедических изданиях, в частности, [2, 3, 4] изучает цикличные процессы в биологических системах. Установление закономерностей, лежащих в основе цикличных процессов, имеет практическое значение для сельского хозяйства, космической биологии, в медицине находит применение при обосновании режимов труда и отдыха, рационального лечения, и т. д. Часто как синоним биоритмологии употребляют термин «хронобиология».

Биологические ритмы охватывают широкий диапазон периодов - от миллисекунды до нескольких лет. Интерес, с точки зрения безопасности, представляет ряд ритмов, в частности, так называемые лунные биоритмы, включающие три вида периодических изменений самочувствия и способностей человека: 1) физический цикл длительностью 23 дня, 2) эмоциональный — 28 дней и 3) интеллектуальный цикл продолжительностью 33 дня. В каждом цикле



первая половина составляет положительную фазу, а вторая — отрицательную. Эту теорию около ста лет провозгласили Герман Свобода, Вильгельм Флисс, открывшие эмоциональный и физический биоритмы, а также Фридрих Тельчер - исследовавший интеллектуальный ритм.

Во всех трех периодах дни перехода из положительной фазы в отрицательную и обратно называют нулевыми, или критическими. В критические дни человек наиболее подвержен ошибкам, переоценке собственных возможностей, психически менее уравновешен. Потому именно в эти дни чаще всего происходят несчастные случаи, заболевания, самоубийства и т.п. В среднем критические дни выпадают 1 раз в 6 дней, или по другому - 6 раз в месяц. Двойные нулевые дни случаются примерно 6 раз в год, а тройные — лишь однажды. Таким образом, на критические фазы приходится 20% времени жизни человека. [5]

В критические дни у человека наблюдается ухудшение настроения, повышенная усталость. Особую опасность представляют двойные и тройные критические дни, в которые существенно изменяется нормальная модель поведения человека. В работе Ганса Швинга, опубликованной в 1939 г. содержится анализ 700 несчастных случаев и 300 случаев со смертельным исходом, зафиксированных в архивах Цюриха. 322 несчастных случая были зарегистрированы в единичные критические дни, 74 — в двойные критические и 5 — в тройные. Остальные 299 случаев пришлось на дни со смешанными циклами (нормальным). Таким образом, около 60% несчастных случаев (401) приходится на критические дни, составляющие 20% всего времени, в то время как только 40% (299) — на остальные 80% нормальных, некритических дней. Рейнгольд Бочоу 1954 г. обнаружил, что только 2,2% несчастных случаев пришлось на нормальные дни (со смешанными ритмами), 26,6% случаев — на одиночный критический день, 46,5% — на двойной и 24,75% — на тройной. [5]. Исследования несчастных случаев в сельском хозяйстве, сделанные Р. Боховым показали, что их вероятность в 171 раз больше в критические дни. Похожие исследования проведенные Р. Андерсоном показали что почти 70% несчастных случаев с работниками промышленных предприятий произошли в критические дни.

Логичным представляется ввести повсеместное использование расчета биоритмов и таким образом уменьшить количество несчастных случаев. К примеру, японская автобусная компания Оми благодаря использованию данных по биоритмам сократила количество транспортных инцидентов на 50%. В некоторых компаниях для уменьшения производственных и коммерческих рисков разработаны ротационные системы выходных для сотрудников с учётом критических дней.

Циклам подвержена не только живая природа, но и экономическая деятельность человека. Одними из первых о цикличности кризисов в экономической деятельности писал Туган-Барановский [6]. Современной общественной науке известны более 1380 типов цикличности. Эти циклы, так или иначе, влияют на жизнь людей, и являются основой для определения повышения экономической

опасности. Наиболее распространенными на сегодня являются Цикл К. Жуглара с периодичностью 7-12 лет которые описывают колебания ставок процента и цен, что совпадает с циклами инвестиций, которые, в свою очередь, инициировали изменение ВВП, инфляции и занятости. Циклы Дж. Китчина или циклы запасов золота длиной от 2 до 4 лет показывают изменения финансовых счетов и продажных цен при движении товарных запасов. Строительные циклы 18-25 лет С. Кузнеца связаны с периодическим обновлением жилищ и определенных типов строительных сооружений. Циклы Н. Кондратьева продолжительностью в 45-50 лет, касающихся динамики индексов товарных цен, процентных ставок, ренты, заработной платы, производства важнейших видов продукции [7]. Экономические циклы имеют непосредственное влияние на жизнь и деятельность людей. Но они в меньшей мере, чем биологические циклы имеют отношение к уровню безопасности людей, хотя опосредованного их влияния отрицать не стоит.

Уровень производственного травматизма зависит от большого количества факторов: физического, психического и душевного состояния человека; его здоровья и заболеваемости; условий, характера и способа жизни, в т. ч. физической активности, вредных привычек; склонности к риску; занятия экстремальными видами спорта; окружающей среды, в т.ч. уровня и интенсивности использования технических систем, экологических условий; социального

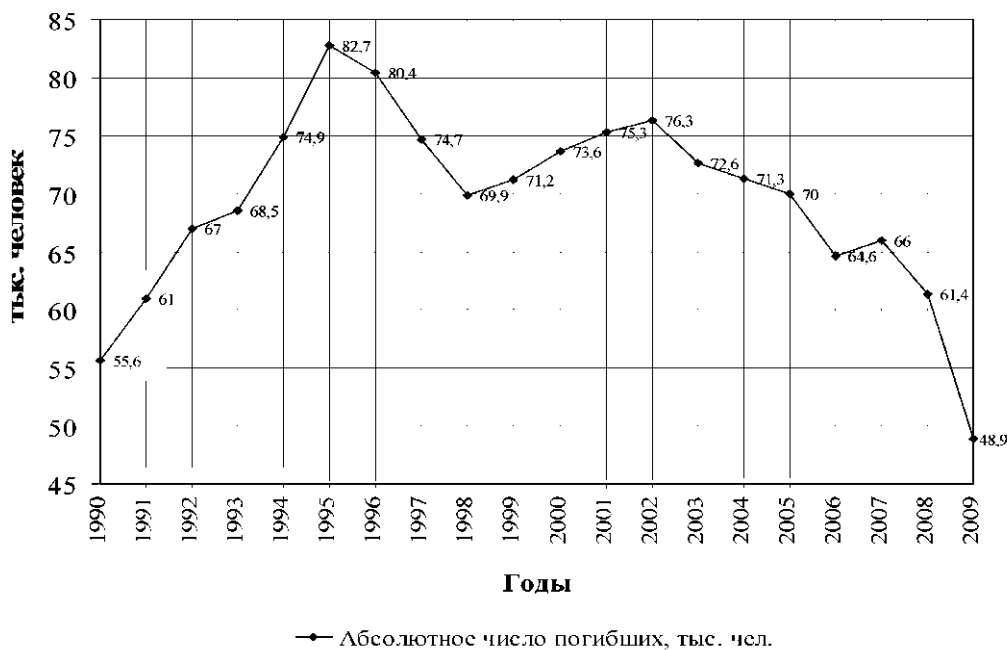


Рис. 1. Динамика абсолютного количества погибших в от несчастных случаев в Украине в период с 1991 по 2009 год по данным Государственного комитета статистики Украины, тыс. чел.

\*Примечание. Начиная с 2005 года учёт причин смертности ведётся в соответствии с Международной статистической классификации болезней и родственных проблем охраны здоровья Десятого пересмотра.

окружения в т. ч. уровня преступности; семьи и семейных взаимоотношений, простой случайности и т.п. На Рис. 1. приведены данные изменения абсолютного количества погибших в результате непроизводственного травматизма. График имеет два четко выраженных верхних пика травматизма, начинается и заканчивается в зоне минимального уровня травматизма. Однако при рассмотрении определённых тенденций в динамике непроизводственного травматизма лучше пользоваться относительными значениями, в связи с существенными изменениями, происходящими в количественном составе населения Украины. При выборе количественных показателей общего населения Украины были взяты данные Государственного комитета статистики Украины [8] имеющегося населения Украины, а не постоянного населения, в связи с тем, что регистрируются фактические несчастные случаи, а происходят они именно с присутствующими в Украине людьми. Имеющегося количества населения больше чем постоянного. Разница, уже на протяжении нескольких лет, в количестве имеющегося населения и постоянного составляет 180,3 тыс. человек, что соответствует 0,4% от имеющегося населения.

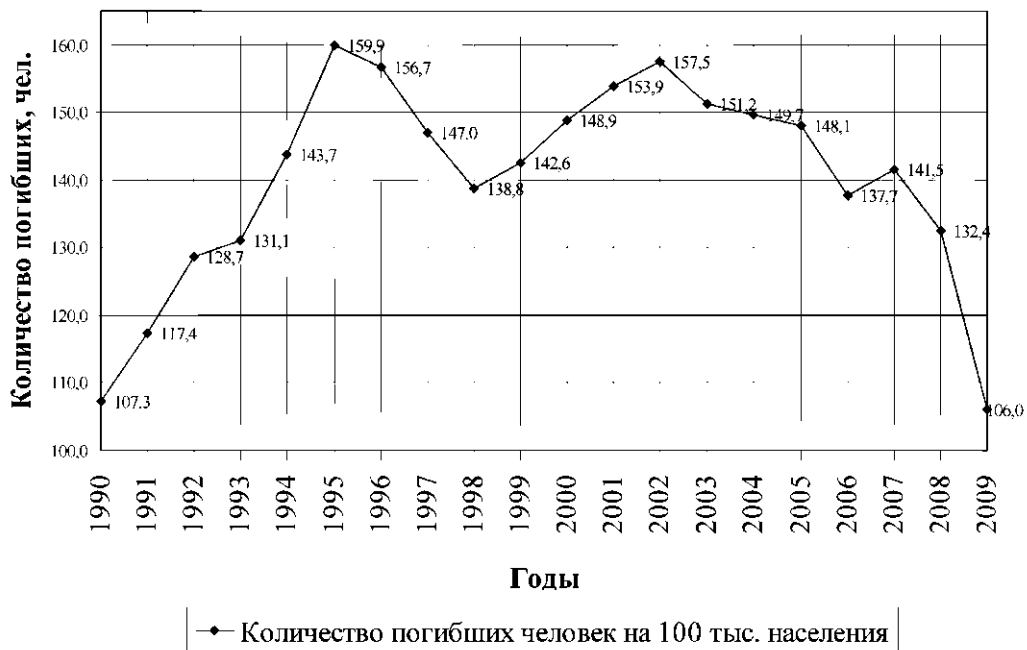


Рис. 2. Динамика количества погибших от несчастных случаев в Украине в период с 1991 по 2009 год человек на 100 тыс. человек населения Украины.

На рис. 2 приведена динамика изменения относительного количества погибших от несчастных случаев, на 100 тыс. человек населения Украины. Минимальный показатель составил 106 человек в 2009 году, а максимальный практически 160 человек в 1995 году. Разница в 54 человека на 100 тыс. населения более чем существенная.

Достоверные причины пиков и падений определить достаточно сложно. Небольшие изменения в графике могут быть связаны с изменением системы учёта несчастных случаев, на которую перешли в Украине в 2005 году. Это, тем не менее, существенно не сказалось на общих тенденциях, наблюдаемых на графике. Всего график охватывает данные за 20 лет и имеет два чётко выраженных пика роста и три пика падения, два из которых приходятся на начало и конец графика, потому достаточно сложно определить действительную глубину этих пиков, хотя можно предположить, что это и есть минимальные значения для сегодняшней ситуации в Украине.

При изучении и сравнении тенденций на графике была обнаружена существенная корреляция с мероприятиями направленными на вопросы безопасности проводимые Министерством образования и науки (МОН) в высшей школе Украины. Впервые эта корреляция была обнаружена в 2008 году и частично изложена в статье [9]. Однако определённые совпадения действий МОН Украины с точками перелома графика не связывались с определенной цикличностью относительно безопасности.

Собственно в системе высшего образования Украины существует только одна общая для всех специальностей дисциплина, направленная на решение вопросов внепроизводственного травматизма и здоровья людей это безопасность жизнедеятельности. Потому если и существуют определённые корреляции между показателями внепроизводственного травматизма и какой либо частью образовательного процесса то касаются они в первую очередь безопасности жизнедеятельности в высшей школе, а также преподавания основ безопасности жизнедеятельности, а в данное время предмета основ здоровья и основ защиты отечества в школе. Для определения корреляции ограничимся, на данном этапе исследований, только мероприятиями происходящими в высшей школе.

Так в 1995 году в точке абсолютного максимума внепроизводственной смертности в систему высшего образования внедряется дисциплина безопасность жизнедеятельности (БЖД), утверждается программа [10], а также издаётся соответствующий приказ о преподавании этой дисциплины [11]. С 1995 года наблюдается положительная тенденция во внепроизводственном травматизме. В 1998 году эта позитивная тенденция сменяется на негативную, в тоже время отмечается всплеск новой волны активности, принимается приказ № 420 [12] о преподавании безопасности жизнедеятельности и охраны труда, разрабатывается и издаётся новая программа БЖД [13].

В 2001 году утверждается Концепция образования по внепроизводственной безопасности [14], создаётся научно-методическая комиссия по безопасности жизнедеятельности, а в 2002 году, опять таки на пике внепроизводственной смертности, согласно приказу Министерства образования № 97 [15] разрабатывается новая программа БЖД [16]. В 2007 году происходит реформирование научно методической комиссии по безопасности жизнедеятельности в секцию комиссии по гражданской защите, что сопровождается сменой руководства и частично состава, в свою очередь на графике это отмечено как небольшой

всплеск травматизма. В целом с 2002 до 2010 года в системе Министерства образования и науки Украины не было принято существенных документов направленных на решения преподавания вопросов безопасности жизнедеятельности. Скорее наоборот принимались документы в частности приказ № 642 [17] и распространялась тенденция на сокращение преподавание данной дисциплины и её объединение. В 2010 году был подписан новый приказ Министерства образования и науки Украины который урегулировал преподавание БЖД, в вернул несколько потерянные позиции, а в 2011 году принимается новая программа по БЖД [18]. Следует отметить, что содержательно она существенно отличается от предыдущей в сторону усиления вопросов технической безопасности и гражданской защиты и уменьшения вопросов социальной и личной безопасности. Последний принятый приказ и утверждённая программа, если исходить из предыдущего должны проводится на одном из узловых моментов тенденции в непроизводственном травматизме. Может и несколько нелогично, ведь предприняты меры направленные на обратное, но тенденция падения судя по графику должна сменится с падения на повышение уровня травматизма. Первые результаты будут после подведения итогов 2010 и 2011 годов.

Если предположить, что непроизводственный травматизм подвержен определённой цикличности, в таком случае интересно определит совпадет ли она с общими тенденциями смертности населения Украины. На рис. 3 приведены данные по общей смертности населения (человек на 100 тыс.

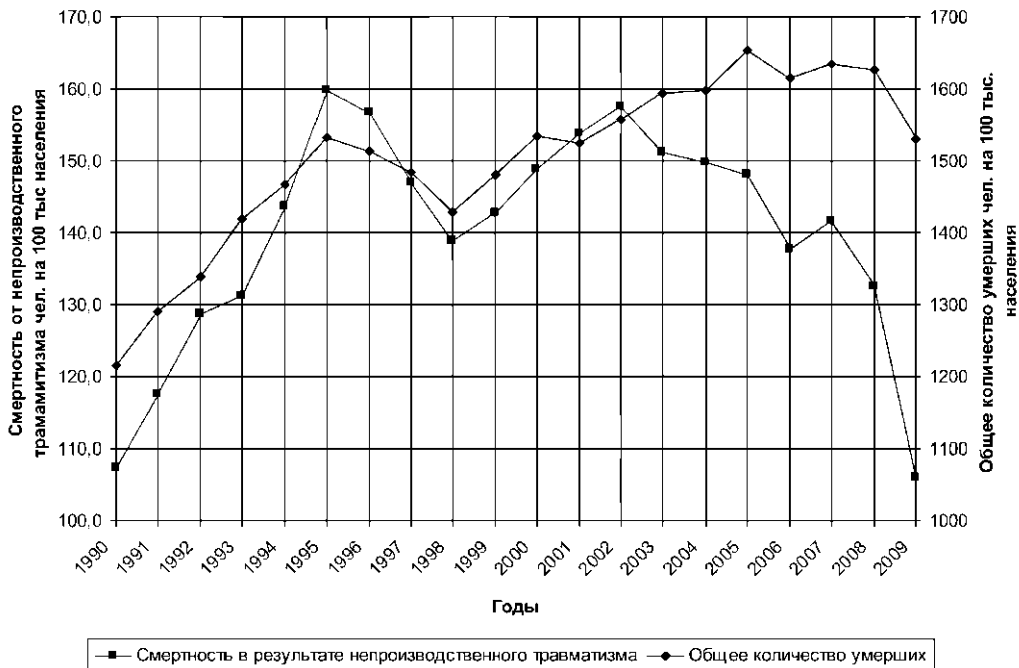


Рис. 3. Динамика и взаимосвязь общего количества умерших и погибших от несчастных случаев, человек на 100 тыс. населения Украины

имеющегося населения) и смертности от несчастных случаев (человек на 100 тыс. имеющегося населения). Данные показывают, что основные тенденции на обоих графиках совпадают. Хотя общая смертность имеет тенденцию к повышению в то время как тенденция погибших от производственного травматизма с 2002 года, за исключением 2007 года имеет чёткую тенденцию к снижению.

Говорить о существенном влиянии смертности от производственного травматизма на общую смертность вряд ли стоит, потому что в среднем удельный вес производственного травматизма в общей смертности составляет 9,23% и колеблется в пределах от 6,92% до 10,43%.

Можно было бы предположить, что процент смертности в результате производственного травматизма имеет свою собственную тенденцию но, анализ показывает (рис. 4), что тенденция изменения этой величины тесно коррелирует с величиной производственного травматизма, причём процент возрастает с ростом травматизма и снижается с его снижением. Если учесть также достаточно тесную корреляцию между показателями общей и производственной смертности то можно предположить, что именно колебание производственного травматизма приводят к изменениям общего количества умерших. Однако данные приведенные на рис. 5 опровергают это утверждение. Сравнивая динамику погибших от производственного травматизма с динамикой общей смертности преднамеренно исключив из неё количество погибших от производственного травматизма приходим к очевидному выводу, что обе

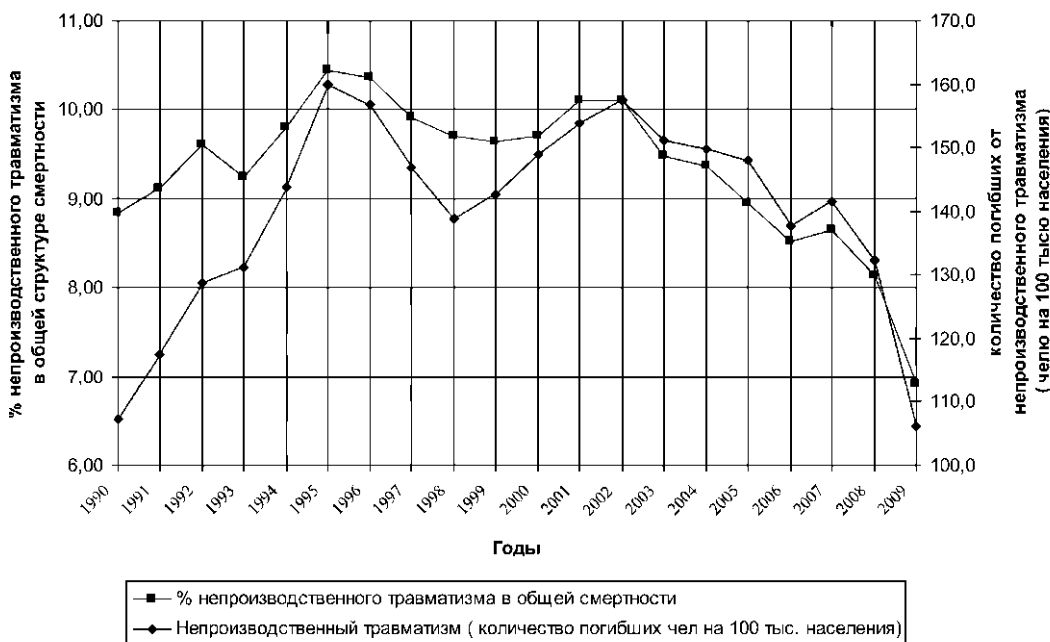


Рис. 4. График динамики процента производственного травматизма в общей структуре смертности и погибших от несчастных случаев, человек на 100 тыс. населения Украины

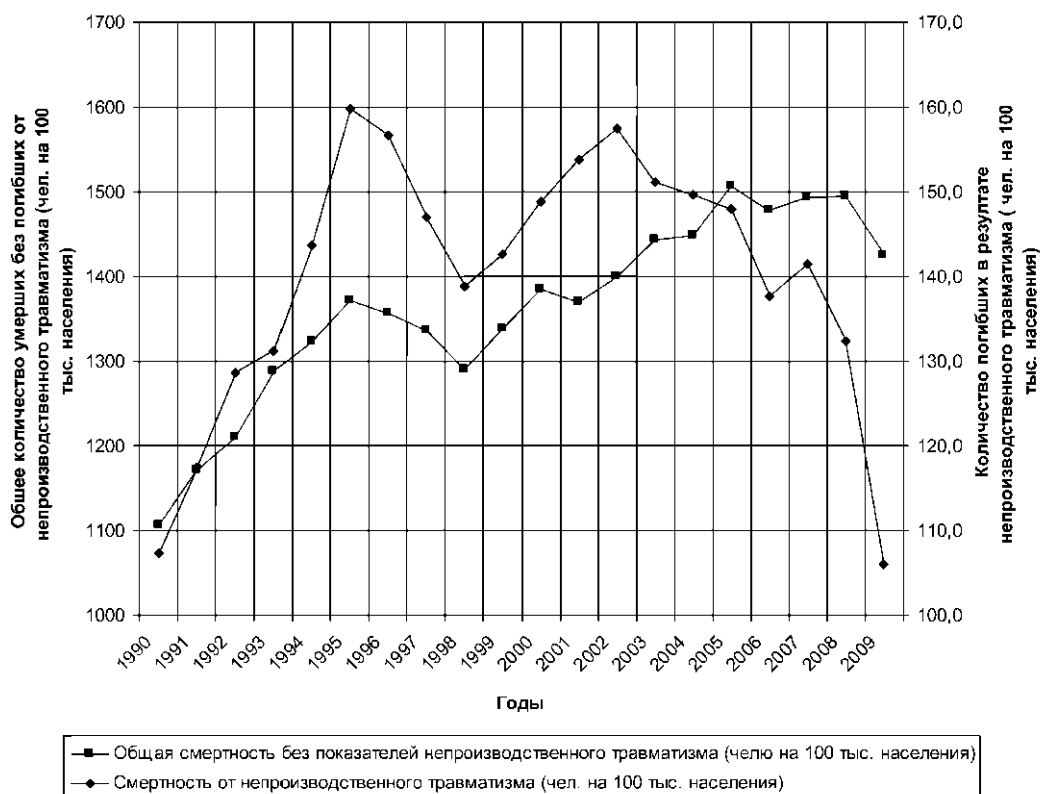


Рис. 5. График динамики общей смертности без непроизводственного травматизма и погибших от несчастных случаев, человек на 100 тыс. населения Украины

динамики имеют практически одинаковые тенденции и тесно коррелируют между собой. Что даёт основание для утверждения, что в определённые временные промежутки складывались условия для увеличения или уменьшения количества смертей. Интерес представляет определение причин повышения смертности, что даст ключ к их снижению пиковой смертности и как итог продлению жизни человека.

При анализе графиков радует наметившаяся стойкая тенденция снижения непроизводственного травматизма, как в абсолютных величинах с 82,7 тыс. человек до 48,9 тыс. человек в 2009 году по данным Государственного комитета статистики Украины, так и в относительных величинах, а именно с 159,9 чел. на 100 тыс. населения Украины в 1985 году до 106 чел. на 100 тыс. населения в 2009 году. Также наблюдается положительная тенденция процента непроизводственного травматизма в общей смертности с 10,43% в 1995 году до 6,92% в 2009 году. Это может свидетельствовать об определённых существенных изменениях в менталитете людей и повышении ответственности за свою жизнь, более осторожных действиях, снижении психической напряжённости влиявшей на количество суицидов, занимающих главное место в структуре непроизводственного травматизма. Однако тенденция общей смерт-

ности пока негативна и в последнее время имела хоть и небольшую, но заметную тенденцию к повышению. Только в 2009 году наметился спад до уровней 1995 и 2000 годов, в этой связи следует отметить, что уровень 1995 года был определенным максимумом (рис. 3).

Таким образом, данные приведённые на графиках показывают, что уровень смертности как общей так и от производственных причин подвержен определённым колебаниям, которые происходят с цикличностью в восемь, а вероятно и двенадцать лет. В связи с тем что любой цикл высшего порядка можно представить как сумму циклов низшего порядка напрашивается утверждение о существовании циклов с меньшими количеством лет. Для детального определения цикличности нужны достаточно большие промежутки времени, но такой подход не позволяет определить цикличность в обозримом будущем. Если применить другой подход и предположить, что циклы, показанные на графиках, связаны объективными циклическими процессами в природе, например с 11-летним циклом солнечной активности открытым Генрихом Швабе и подтвержденным Робертом Вольфом, или с общемировыми тенденциями, то и в других странах они будут иметь такой же характер и продолжительность, если же данные тенденции связаны исключительно с условиями сложившимися в Украине тогда тенденции в зарубежных странах тенденции будут иметь несколько другой характер.

Можно предположить существование нескольких циклов, которые, накладываясь друг на друга дают такую картину, а также определённое изменение длины цикла, например, цикл солнечной активности только в среднем составляет 11 лет, а реально он продолжается от 7 до 17 лет. В солнечной активности предполагается существование 22, 44 и 55 летних циклов изменения активности, а величина максимума циклов меняется с периодом около 80 лет. Изучение колец на спилах деревьев, сталактитов, залежей ископаемых, раковин моллюсков и других признаков, даёт возможность предположить существование и более продолжительных циклов, длительностью около 110, 210, 420 лет, а так же и так называемые вековые продолжительностью и сверхвековые циклы 2400, 35000, 100 000 и, даже, 200 - 300 миллионов лет. Циклы солнечной активности в конечном итоге влияют на оборудование, что может привести к техногенным авариям, и непосредственно не здоровье человека. Причем не только физическое, но и психическое. В периоды максимума, например, учащаются случаи самоубийств. Активность солнца влияет так же на урожайность, рождаемость и смертность, и многое другое. [19]. Однако, сравнение солнечных циклов с приведёнными данными пока не даёт возможности выделить долю влияния циклов солнечной активности на показатели смертности.

Дальнейшие детальные исследования цикличности в сфере безопасности позволит вносить коррективы и разрабатывать мероприятия позволяющие снизить пики повышения смертности от производственного травматизма, а также возможно общие пики смертности и таким образом снизить общие показатели производственного травматизма.



## ЛИТЕРАТУРА

1. Современная энциклопедия. 2000. <http://mirslovarei.com/>
2. Новый толково-словообразовательный словарь русского языка под ред. Т.Ф. Ефремовой, 2000 год. <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Efremova.htm>
3. Биологический энциклопедический словарь. Под ред. М. С. Гилярова. — 2-е изд., исправл. — М.: Сов. Энциклопедия, 1986.
4. Большой медицинский словарь. «Мир словарей» — коллекция словарей и энциклопедий. [MirSlovarei.com](http://mirslovarei.com).  
[http://mirslovarei.com/content\\_bigmedslov/bioritmologija-47648.html](http://mirslovarei.com/content_bigmedslov/bioritmologija-47648.html)
5. Три биоритма, <http://britm-plus.ru/biorhythms.html>
6. *Промышленные кризисы. Очерк из социальной истории Англии I* Туган-Барановский М. - 2-е изд., соверш. перераб. - С.-Пб.: О. Н. Попова, 1900. - 354 с.
7. Баликов В.З. *Общая экономическая теория. „Учебное пособие“* — Новосибирск: ТОО „ЮКЭА“, НПК „Модус“, 1996.-416 с.
8. Державний комітет статистики України <http://www.ukrstat.gov.ua/>
9. Заплатинський В.М. *Осеїта з безпеки та показники стану якості життя населення України. Реалізація концепції освіти з безпеки життєдіяльності сучасних проблеми та ефективність інноваційних освітніх технологій. Матеріали I Міжгалузевої міжнародної науково-практичної конференції, 22-23 лютого 2008.*// За ред. док. пед. н., проф. В.М. Оржеховської - Тернопіль: в-во Терно-граф, - 2008. - С. 11-14.
10. *Програми підготовки бакалаврів вищих навчальних закладів з дисципліни „Безпека життєдіяльності у повсякденних умовах виробництва, побуту та у надзвичайних ситуаціях“ II* В Програмі підготовки студентів вищих навчальних закладів з дисципліни „Безпека життєдіяльності“ / Укл. В.А. Лук'янчиков, В.В. Мухінін, М.М. Яцюк та ін.— К., ІСДО, Ч. I. — 1995. — С. 7-18.
11. Наказ Міністра освіти України та Начальника Штабу - Заступника Начальника цивільної оборони України від 20 червня 1995 р. №182/200 „Про викладання дисциплін „Безпека життєдіяльності“ та „Цивільна оборона““.
12. Наказ Міністерства освіти України від 02.12.98 р. № 420 „Про вдосконалення навчання з охорони праці й безпеки життєдіяльності у вищих закладах освіти України“.
13. *Навчальна програма нормативно! дисципліни „Безпека життєдіяльності“ для вищих закладів освіти I* Укл. В.В. Зацарний, В.Г. Мазур, В.М. Мостовий — К., 1999. — 21 с.
14. Кузнецов В.О., Мухш В.В., Буров О.Ю., Сидорчук Л.А., Шкребець С.А., Заплатинський В.М. *Концепція освіти з напрямку „Безпека життя і діяльності“*

- людини" / Інформаційний Вісник Вищої освіти.— К.: Видавництво науково-методичного центру вищої освіти МОНУ, № 6, 2001. ст. 6-17.
15. Наказ Міністерства освіти і науки України вч 6 лютого 2002 року № 76 „Про результати підготовки Цивільної оборони Міністерства освіти і науки України в 2001 році і основні завдання на 2002 рік“.
  16. Заплатинський В. М., Мухін В. В., Стеблюк М. І., Запорожець О. І., Гванова І. В., Применко В. І., Петухова Т. А., Русаловський А. В., Сидоренко В. В., Сусло С. Т., Флоренсова К. М., Яремко З. М. *Безпека життєдіяльності. II* Орієнтовна навчальна програма для студентів вищих навчальних закладів освітніх рівнів „неповна вища освіта“ та „базова вища освіта“ всіх спеціальностей. - К.: 2002. - 16 с.
  17. Наказ Міністерства освіти і науки України № 642 вч 09.07.2009 р. „Про організацію вивчення гуманітарних дисциплін за вільним вибором студента“.
  18. Запорожець О.І., Садковий В.П., Михайлюк В.О., Осипенко СЛ., Бегун В.В., Войтенко В.В., Гладкая Л.А., Дашковська О.В., Деревинський Д.М., Заплатинський В.М., Русаловський А.В., Прилипко В.А., Селіванов С.С., Сусло С. Т., Халмурадов Б.Д., Яремко З.М. *Типова навчальна програма нормативно! дисципліни «безпека життєдіяльності!» для вищих навчальних закладів для всіх спеціальностей за освітньо-кваліфікаційними рівнями «молодший спеціаліст», «бакалавр».* Затверджено заступником Міністра освіти і науки, молоді та спорту України Жебровським Б.М. 31.03.2011
  19. Циклы Солнечной активности, <http://www.moscowaleks.narod.ra/galaxy152.html>

## Cycles of the non-productive traumatism

### ABSTRACT

In article the questions of recurrence of human life are considered. Given the influences on safety of the person of some of widely known cycles, in particular biological cycles, business cycles. The analysis of dynamics of a non-productive traumatism throughout last 20 years is carried out. Data showing the increase of activity of the state and public structures during achievement of the maximum and minimum indicators of non-productive death. The assumption of existence of objective recurrence with the period of eight years, and also probability of existence of the periods with greater duration is made. The further detailed researches of recurrence in the given processes will allow to introduce corrective amendments and to develop actions allowing to lower peaks of increase of death rate from a non-productive traumatism, and thus to lower the general indicators of a non-productive traumatism.

**dr Ewa Matuska**

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

## **Bezpieczeństwo psychologiczne w zarządzaniu zasobami ludzkimi - potrzeba prewencji wypalenia zawodowego**

### **ABSTRAKT**

Artykuł podejmuje problem bezpieczeństwa psychologicznego pracowników w przedsiębiorstwie z uwagi na efektywność procesu zarządzania zasobami ludzkimi oraz politykę *employer branding*. Określa ramy pojęcia psychologicznego bezpieczeństwa w pracy w relacji do pojęć stresu organizacyjnego i wypalenia zawodowego pracownika oraz przykłady jego makro i mikroekonomicznych uwarunkowań. Podkreśla wagę niepewności pracy jako kluczowego aspektu psychologicznego bezpieczeństwa w pracy. Wskazuje na przesłanki szerszej - niż dotychczasowa - definicja wypalenia zawodowego w oparciu o ostatnie wyniki badań Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, specyfikujące współczesne ryzyka psychospołeczne związane z pracą, uwzględniając niepokojące czołowe miejsce Polski w tych rankingach. We wnioskach wskazuje na pilną potrzebę wczesnej prewencji zjawiska szeroko ujmowanego wypalenia zawodowego, w ramach programów zarządzania stresem organizacyjnym w przedsiębiorstwach, a zwłaszcza w sektorze MSP, w którym problematyka ta jest prawie zupełnie pomijana.

#### **1. Pojęcie bezpieczeństwa psychologicznego w pracy**

Można założyć, iż pracownik odczuwa bezpieczeństwo psychologiczne, gdy ma pewność zatrudnienia i warunki pracy, w których może wykorzystywać posiadany potencjał kompetencji zawodowych i nadal go rozwijać. Bezpieczeństwo psychologiczne byłoby więc - w pewnym zakresie odwrotnością stanu niepewności związanej z pracą (*job insecurity*), które to pojęcie jest najczęściej przedmiotem badań w aspekcie zagro-

zenia problemem bezrobocia. Zasadnicza część bezpieczeństwa psychologicznego pracownika wydaje się jednak zależeć od jakości procesu zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji. Takie zagadnienia jak: rodzaj umowy o pracę, wysokość wynagrodzenia, bezpieczeństwo fizyczne pracy i mobbing, wyposażenie stanowiska w odpowiednie urządzenia i narzędzia pracy, czas pracy, treść i sposób wykonywania pracy, ilość i jakość zadań, styl kierowania, stosunki ze współpracownikami, wsparcie informacyjne i społeczne w pracy, itp. stanowią o globalnych warunkach psychologicznych, w jakich przebiega praca jednostki i jak odczuwa ona perspektywy jej kontynuacji. W ten sposób, bezpieczeństwo psychologiczne pracownika ma nie tylko związek z jego ogólną efektywnością w pracy, ale także z rynkowym wizerunkiem pracodawcy (*employer branding*), którego świadome kreowanie stanowi coraz bardziej doceniany element marketingu przedsiębiorstwa<sup>1</sup>.

Ram pojęciowych, wystarczająco szerokich i dostatecznie trafnych dla ujęcia powyższych zagadnień, wydaje się dostarczać koncepcja bezpieczeństwa psychologicznego związanego z pracą (*psychological work - related safety*), gdyż dotyczy ona zarówno osoby pracującej i ewentualnie zagrożonej bezrobociem (lub już bezrobotnej i bezskutecznie poszukującej pracy), jak i osoby pracującej, a spostrzegającej także inne wymiary zagrożeń wobec swojego poczucia bezpieczeństwa psychologicznego w pracy, niż li tylko niepewność zatrudnienia. Odczuwana pewność/niepewność zatrudnienia wydaje się mieć jednak znaczenie kluczowe - nie tylko ze strony doświadczającego jej pracownika - ale również - ze strony osób zarządzających organizacją i kreujących miejsca pracy, a działających w warunkach określonej sytuacji biznesowej, w której niepewność i nieprzewidywalność zdaje się być coraz powszechniejszą cechą. Te ryzyka są na co dzień potęgowane presją konkurencji, w momentach szczególnych zaś, np. recesją jako zjawiskiem ogólnokoniunkturalnym.

Zgodnie z taką interpretacją, bezpieczeństwo psychologiczne w pracy może być konceptualizowane jako odwrotność utrwalonego w naukach o zarządzaniu, pojęcia stresu organizacyjnego. Można je więc ujmować jako stan braku spostrzegania przez pracownika (tak szeregowego, jak menedżera) stresu organizacyjnego lub zawodowego w jego osobistej sytuacji związanej z pracą.

## **2. Stres związany z pracą w świetle nowej perspektywy wypalenia zawodowego**

Jedną z najwcześniejszych i bardziej wpływowych koncepcji teoretycznych dotyczących stresu pracy stale jest koncepcja wypracowana w latach 60. XX wieku na Uniwersytecie Michigan, która stres ten ogólnie postrzega jako stan braku dopasowania zasobów jednostki wykonującej pracę do wymogów środowiska pracy<sup>2</sup>. Ujęcie to nawiązuje do klasycznej konceptualizacji stresu roli organizacyjnej według L. Kahna i jego współ-

<sup>1</sup> W. Budzyński, *Wizerunek firmy: kreowanie, zarządzanie, efekty*, Wyd. Poltext, Warszawa, 2002.

<sup>2</sup> J.F. Terelak, *Psychologia menedżera*, Warszawa, Wyd. Difin, 1999, s. 197.

pracowników, w której stres przejawia się w trzech wymiarach, jako: stres przeciążenia rolą (stres przeciążenia ilościowy i jakościowy), stres wieloznaczności roli oraz stres konfliktowości roli<sup>3</sup>.

Podobne pojęcie odnajdujemy również w raportach badawczych i dokumentach instytucji Unii Europejskiej dotyczących stresu w pracy, w których używane jest określenie „*stres związany z pracą*” (*work-related stress*)<sup>4</sup>. Raporty te są publikowane co kilka lat i w sposób syntetyczny obejmują wyniki badań nad stresem organizacyjnym i zawodowym prowadzone przez ośrodki badawcze w krajach Unii Europejskiej. Polska jest obecna w raportach z badań prowadzonych w roku 2005<sup>5</sup> oraz 2010<sup>6</sup>. Występujące w nich określenie stresu związanego z pracą jest definiowane na zasadzie kompromisu pojęciowego, przyjętego przez partnerów reprezentujących kraje Wspólnoty jako: *stan, któremu towarzyszą fizyczne, psychologiczne lub społeczne dolegliwości lub dysfunkcje sprawiające, że jednostka odczuwa, iż nie jest w stanie sprostać wymogom lub oczekiwaniom na nią nakładanym*<sup>7</sup>. Definicja ta przywołuje więc de facto pojęcie stresu organizacyjnego według Kahna.

Opisane wyżej ramy pojęciowe wykorzystujemy również w niniejszym opracowaniu, po to, by przeanalizować relacje stresu związanego z pracą do ogólnego poczucia bezpieczeństwa w pracy. Sądzymy, iż wspólnym punktem stycznym obu pojęć jest ryzyko generowania zjawiska *wypalenia zawodowego*, w jego nowym, szeroko oddziałującym na świat pracy, wymiarze.

Pojęcie *wypalenia zawodowego* (*professional burnout, job burnout*) jest obecne w literaturze od lat 70. XX wieku i jak dotąd - było przypisywane wyłącznie tak zwanym zawodom usług społecznym<sup>8</sup>. Na gruncie polskim powstała tzw. kognitywna koncepcja *wypalenia*, sformułowana przez H. Sęka na bazie poznawczo-kompetencyjnego modelu stresu organizacyjnego, zweryfikowana na grupie zawodowej nauczycieli i pielęgniarek. Badania w zakresie ryzyka powstania *wypalenia zawodowego* najczęściej wykonywane

3

D. Katz, R.L. Kahn, *Spoleczna psychologia organizacji*, PWN, Warszawa, 1979.

<sup>4</sup> Work-related stress, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2010, s. 4.

<http://www.eurofound.europa.eu/work-related-stress-EU2010.pdf>

<sup>5</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Fourth European Working Conditions Survey*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006.

<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveys/EWCS2005/index.htm>

<sup>6</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Fifth European Working Conditions Survey*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2011.

<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveys/EWCS2010/index>

Framework agreement on work related stress, Social dialogue, 8 Oct. 2004, s. 1.

[http://www.etuc.org/IMG/pdf\\_Framework\\_agreement\\_on\\_work-related\\_stress\\_EN.PDF](http://www.etuc.org/IMG/pdf_Framework_agreement_on_work-related_stress_EN.PDF)

<sup>8</sup> H. Sęk, *Uwarunkowania i mechanizmy wypalenia zawodowego w modelu społecznej psychologii poznawczej*, [w:] Sęk H. (red.), *Wypalenie zawodowe - przyczyny, mechanizmy, zapobieganie*, PWN, Warszawa, 2000, s. 83-112.

są narzędziem opracowanym przez prekursorkę badań w tym obszarze - Christinę Maslach (*Maslach Burnout Inventory - MBI*)<sup>9</sup>. Narzędzie to jest skoncentrowane na kluczowym objawie wypalenia, jakim jest - zgodnie z koncepcją teoretyczną autorki - emocjonalne wyczerpanie. Występuje ono jako pierwszy z trzech następujących po sobie objawów całego syndromu wypalenia obejmującego: emocjonalne wyczerpanie (*exhaustion*), depersonalizację (*depersonalisation*) oraz obniżone poczucie dokonań osobistych (*reduced personal accomplishments*)<sup>10</sup>. Ostatnio, w literaturze przedmiotu można jednak spotkać się z głosami krytycznymi w stosunku do MBI, zarzucającymi mu, iż badane nim poszczególne dymensje wypalenia okazują się być czynnikami niezależnymi od siebie, a dodatkowo, iż mogą one prowadzić także do różnych innych dysfunkcji, niż li tylko wypalenie<sup>11</sup>. Jedną z alternatywnych wersji narzędzia badawczego - Kopenhaski Kwestionariusz Wypalenia (CBI), również koncentruje się na wyczerpaniu emocjonalnym, ale rozpisuje to zjawisko jako składające się z trzech wzajemnie skorelowanych czynników, takich jak: *wyczerpanie ogólne* (osobiste), *wyczerpanie związane z pracą* (różnego rodzaju pracą, nie tylko w zawodach usług społecznych), *wyczerpanie powodowane pracą z klientami*<sup>12</sup>. Korelacja czynników jest tu jednakże tylko częściowa, co potwierdza przypuszczenie, iż odnoszą się one do różnych obszarów wypalenia. Dzięki temu CBI mierzy trzy dymensje wypalenia zawodowego:

- wypalenie związane z pracą - mogące wystąpić u każdego pracownika, niezależnie od rodzaju wykonywanej pracy;
- wypalenie związane z pracą z klientem - odnoszące się do pracowników zawodów społecznych;
- wypalenie osobiste - niezależne od pracy (egzystencjalne).

Poszukując teorii dla tak szerokiego pojęcia wypalenia zawodowego, można wskazać na przykład tzw. perspektywę egzystencjalną, ujmującą wypalenie jako zjawisko jednowymiarowe, tj. jako skutek utraty sensu pracy, charakterystyczny dla szerokiej kategorii osób, które początkowo mają wysoką motywację do jej wykonywania i poważny stosunek do swojej profesji, ale w miarę czasu wykonywania pracy (lub na skutek jej braku) tracą swój poziom optymizmu i zaangażowania<sup>13</sup>. Obserwacje płynące z praktyki psychologicznej oraz raporty z badań wypalenia w różnych zawodach<sup>14</sup>

<sup>9</sup> W. B. Schaufeli i in., *Przegląd metod pomiaru wypalenia zawodowego*, [w:] Sęk H. (red.), *Wypalenie zawodowe - przyczyny, mechanizmy, zapobieganie*, PWN, Warszawa, 2000, s. 123-129.

<sup>10</sup> Ch. Maslach, *Wypalenie - w perspektywie wielowymiarowej*, [w:] Sęk H. (red.), *Wypalenie zawodowe - przyczyny, mechanizmy, zapobieganie*, PWN, Warszawa, 2000, s. 13-31.

<sup>11</sup> M. Burish, *W poszukiwaniu teorii - przemyślenia na temat natury i etiologii wypalenia*, [w:] Sęk H. (red.), *Wypalenie zawodowe - przyczyny, mechanizmy, zapobieganie*, PWN, Warszawa, 2000, s. 58-82.

<sup>12</sup> Copenhagen Burnout Inventory (CBI) (126 Kb PDF Copenhagen Burnout Inventory (CBI) (126 Kb PDF).

<sup>13</sup> A. M. Pines, *Wypalenie - w perspektywie egzystencjalnej*, [w:] Sęk H. (red.), *Wypalenie zawodowe - przyczyny, mechanizmy, zapobieganie*, PWN, Warszawa, 2000, s. 32-57.

<sup>14</sup> A. M. Pines, E. Aronson, *Career burnout: causes and cures*, 1988, New York, Free press.

sugerują, że ryzyko zjawiska wypalenia zawodowego zdaje się dotyczyć nie tylko przedstawicieli zawodów społecznych. Objawy wypalenia pojawiają się bowiem u przedstawicieli handlowych, urzędników, pracowników instytucji finansowych, menedżerów.

Można przypuszczać, iż stres organizacyjny współczesnego pracownika wynika przede wszystkim z niepewności utrzymania pracy, co jest związane ze stałym zagrożeniem rynkowej wartości jego kompetencji zawodowych, na tle ekstremalnie szybkiego tempa przyrostu wiedzy i rozwoju technologii. Przeładowanie informacyjne, nasilenie presji czasu w pracy oraz ogólnej nieprzewidywalności sytuacji pracy, konieczność ciągłego nadążania za nowościami w zawodzie, zmienność warunków zewnętrznego otoczenia organizacyjnego - generują stałe napięcie wewnętrzne u pracownika i stanowią przykłady nowych ryzyk psychospołecznych pracy, stawiających wyzwania dla procesu zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji. Jak sugerują niektóre ostatnio publikowane doniesienia z badań, najważniejsze nowe ryzyka związane z pracą powstają przede wszystkim na skutek ewolucji zmiany struktury zawodowej, co w warunkach europejskiego rynku pracy przejawia się jako:

- szybko postępujące starzenie się siły roboczej;
- narastający problem z pozyskaniem pracowników w sektorach publicznych (zdrowie, pomoc społeczna, edukacja);
- narastające przesuwanie zatrudnienia w kierunku sektora usług;
- wzrost wielokulturowości i wieloetniczności siły roboczej;
- stała restrukturyzacja pracy na skutek wykorzystywania technologii i zmian organizacji pracy<sup>15</sup>.

Przed tego rodzaju ryzykami pracownicy mogą bronić się w swoisty dla objawów wypalenia sposób, jak na przykład: brak zaangażowania osobistego w pracę, automatyzacja i rutyna w wykonywaniu zadań, unikanie pracy, a w skrajnych przypadkach - instrumentalne lub cyniczne wykorzystywanie stanowiska w pracy dla celów osobistych. Powyższa interpretacja odpowiada egzystencjalnej perspektywie koncepcji wypalenia zawodowego i uzasadnia przyjęcie potrzeby szerszego spojrzenia na to zjawisko, jako na efekt globalnie zaburzonego poczucia bezpieczeństwa związanego z pracą, uruchomianego mechanizmem stresu zawodowego i/lub organizacyjnego.

### **3. Makro i mikroekonomiczny wymiar bezpieczeństwa psychologicznego pracy**

Bezpieczeństwo związane z pracą zależy zarówno od warunków makroekonomicznych, np. od fazy cyklu koniunkturalnego, w jakim działają przedsiębiorstwa, i jak odważnie w związku z tym kreują swoje cele biznesowe, jak i od warunków mikroekonomicznych, jakie stwarza dana organizacja zatrudnionemu w niej pracownikowi.

<sup>15</sup> R.H. Christiansen, H.O. Nielsen, *New outlook for occupational risk trends*, Oxford Research Danish Working Environment Authority, 2010.  
<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2010/05/DK10050191.htm>.

Pierwszy rodzaj perspektywy wiąże się z globalnym poczuciem bezpieczeństwa pracownika na rynku pracy i ryzykiem pojawienia się stresu niepewności zatrudnienia - nie tylko w sytuacji istniejącego już bezrobocia, ale i potencjalnego bezrobocia (np. w sytuacji kryzysu ekonomicznego). Drugi rodzaj warunków naruszających bezpieczeństwo pracy obejmuje rozmaite zagadnienia wewnątrz organizacyjne, takie jak na przykład: warunki fizyczne i psychologiczne w pracy (zagrożenia wypadkami, chorobami, mobbingiem), warunki kontraktu psychologicznego, cechy formalne (np. presja czasowa) i treściowe zadań (np. odpowiedzialność), relacje i atmosfera w pracy, kultura organizacyjna, itp. Obydwa rodzaje uwarunkowań, zarówno pierwsze - globalne, jak i drugie - organizacyjne, mają dopełniający się wzajemnie wpływ na subiektywną percepcję sytuacji zawodowej pracownika i odzwierciedlają się w definiowanych przez niego indywidualnie kategoriach psychologicznego stanu odczuwanego w pracy jako: bezpieczeństwo /zagrożenie/ stres organizacyjny /wypalenie zawodowe. Z punktu widzenia osób zarządzających organizacjami dobra kondycja psychofizyczna i odporność na stres osób zatrudnionych, jako podstawa ich wydajności w pracy, jest postrzegana jako kluczowy czynnik sukcesu w biznesie.

Z obserwacji treści ofert pracy można wysnuć wniosek, iż umiejętność radzenia sobie z napięciem wewnętrznym staje się coraz częstszym wymogiem także polskich pracodawców, którzy w ogłoszeniach wakatów na stanowiska stawiają żądania odporności na stres potencjalnego kandydata. Formułując takie oczekiwania sygnalizują, iż ich przyszły pracownik powinien posiadać walory silnej psychiki, by mógł sprostać wysokim wymogom pracy. Oczekują też utrzymywania dobrej jakości pracowniczych kompetencji i braku symptomów poddania się stresowi związanemu z pracą. *Czy jednak pracodawcy stwarzają warunki bezpieczeństwa psychologicznego pozyskanym pracownikom i czy wystarczająco odporni psychicznie pracownicy wstępujący do organizacji, pozostają długo w dobrej kondycji pracując w niej? Jak wcześnie pojawia się ryzyko wypalenia zawodowego? Czy pracodawcy i menedżerowie doceniają wagę zarządzania stresem organizacyjnym i zawodowym? Tego rodzaju pytania sygnalizujemy w tym opracowaniu, najpierw jednak odniesiemy się do kwestii niepewności pracy, która w naszym przekonaniu ma kluczowe znaczenie dla omawianego tematu bezpieczeństwa psychologicznego w zarządzaniu zasobami ludzkimi.*

#### **4. Zagrożenie bezpieczeństwa psychologicznego z powodu braku pracy**

Ryzyko braku bezpieczeństwa pracy, aktualnego lub antycypowanego, wynika z niepewności zatrudnienia i niepewności co do wartości kompetencji zawodowych pracownika. Ryzyko to jest oczywiste w kontekście wahań koniunkturalnych i wynikających z nich ilościowych niedostatków ofert pracy oraz mniej zrozumiałe - w kwestii jakościowej niezgodności popytu i podaży pracy<sup>16</sup>.

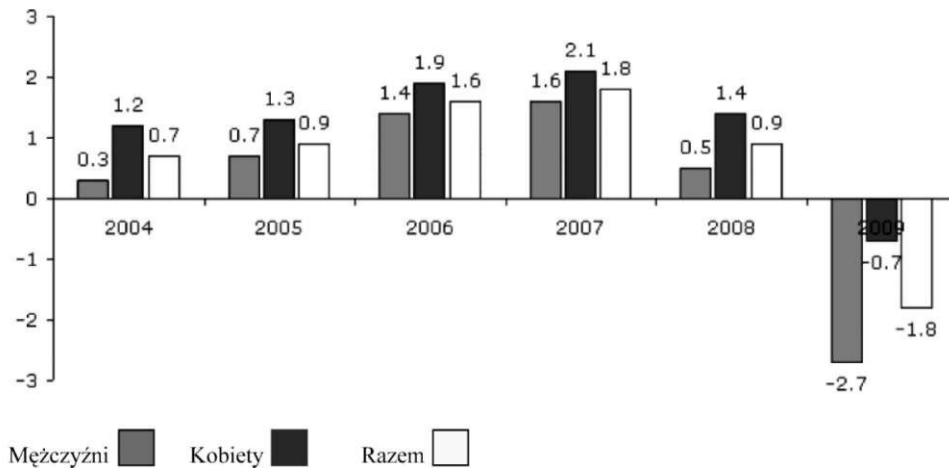
<sup>16</sup> Manpower Talent Shortage Survey Results 2010, report, 2010, <http://www.manpower.com/research.center.PDF>.



W pierwszym przypadku - skutki ostatniego kryzysu ekonomicznego wprost przełożyły się na brak dostatecznej ilości miejsc pracy i w roku 2009 we wszystkich krajach Wspólnoty zanotowano dramatyczne załamanie trwającego wcześniej wzrostowego trendu zatrudnienia (por. rys. 1)<sup>17</sup>.

Rysunek 1.

Zmiany poziomu zatrudnienia w krajach UE-27 w latach 2004-2009 (wzrost/ spadek w % w ciągu danego roku) z uwzględnieniem płci



Źródło: Annual review of working conditions 2009-2010, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2010, s. 6.

W świadomości polskich pracowników trauma masowej utraty miejsc pracy zapisała się w okresie transformacji społeczno-gospodarczej lat 90-tych XX w. i można sądzić, że od tego czasu niepewność zatrudnienia w pewien sposób wrosła już w ich mentalność (respektując regionalne i lokalne zróżnicowanie wskaźników bezrobocia). Remedium na bezrobocie krajowe stała się między innymi migracja zarobkowa rodzin na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej, ale ostatni kryzys ekonomiczny - jako wiadomo - miał zasięg światowy, a kraje członkowskie UE (czyli również Polacy na emigracji) odczuli go z różną siłą<sup>18</sup>.

<sup>17</sup>

Annual review of working conditions 2009-2010, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2010, s. 5-7.

<http://www.eurofound.europa.eu/> / review of working conditions EU2010.PDF.

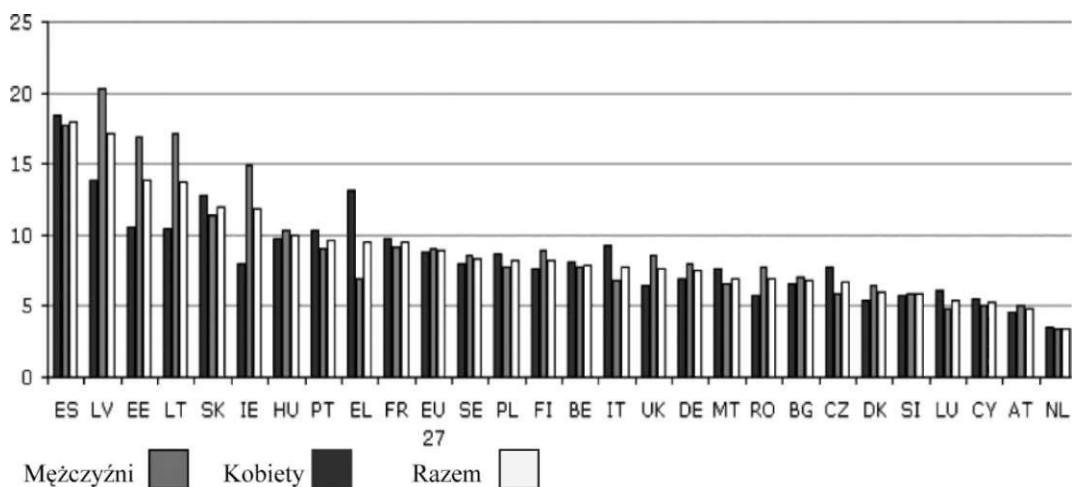
<sup>18</sup>

E. Matuska, I. Figurska, *Job insecurity during economic crisis time as a psychosocial stressor*, [w:] Vojtovic S. (red.), *Health as a basis for human resources development*, Eastern European Development Agency, Podhajska, Slovakia, 2010, s. 107-114.

Rysunek 2. ujawnia rozrzut średniego wskaźnika bezrobocia w roku 2009 wśród krajów Wspólnoty<sup>19</sup>. Najdramatyczniej sytuacja braku miejsc pracy wystąpiła w Hiszpanii (18.0%), na Łotwie (17.1%) i w Estonii (13.8%). Najmniej recesję na rynku pracy odczuły natomiast takie kraje jak: Holandia (3.4%), Austria (4.8%) oraz Cypr (5.3%). Polska z lokatą ogólną 8,2 % (7,8 % kobiety, 8,5% mężczyźni) znalazła się poniżej średniej unijnej i trend wzrostu bezrobocia ujawnił się w naszym kraju w roku 2010 oraz w 2011 (13,1 % w marcu br. wg danych GUS<sup>20</sup>), czyli w czasie, gdy następuje powolne ożywienie gospodarki i przedsiębiorstwa teoretycznie powinny zwiększać zatrudnienie.

Rysunek 2.

Wskaźniki bezrobocia (%) w 27 krajach UE<sup>21</sup> w roku 2009, z uwzględnieniem płci



Źródło: Annual review of working conditions 2009-2010, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2010, s. 7

Zjawisko niepewności zatrudnienia (jako aspektu zagrożenia poczucia bezpieczeństwa związanego z pracą) w warunkach polskich nie wdaje się więc ściśle powiązane z recesją, która w Polsce miała raczej łagodny przebieg i nie wynika prawdopodobnie z procesów dostosowawczych przedsiębiorstw w kryzysie, które te podjęły w stosun-

<sup>19</sup> Annual review of working conditions 2009-2010, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2010, s. 7, <http://www.eurofound.europa.eu/review> of working conditions EU2010.PDF.

<sup>20</sup> [http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=339&news\\_id=1905](http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=339&news_id=1905).

<sup>21</sup> Symbole 27 krajów UE: AT - Austria, BE - Belgia, BG - Bułgaria, CY - Cypr, CZ - Czechy, DE - Niemcy, DK - Dania, EE - Estonia, ES - Hiszpania, FI - Finlandia, FR - Francja, HU - Węgry, IE - Irlandia, IT - Włochy, LT - Litwa, LU - Luksemburg, LV - Łotwa, MT - Malta, NL - Holandia, PL - Polska, PT - Portugalia, RO - Rumunia, SE - Szwecja, SI - Słowenia, SK - Słowacja, UK - W. Brytania.

kowo niewielkim wymiarze<sup>22</sup>. Jedną z istotniejszych przesłanek tej niepewności prawdopodobnie jest coraz dramatyczniej ujawniane na naszym rynku - niedopasowanie podaży i popytu pracy<sup>23</sup>. Dobitnie wskazują to ostatnie, coraz wyższe wskaźniki wzrostu bezrobocia wśród osób z wyższym wykształceniem - w roku 2010 w Polsce bezrobotnych absolwentów było 10,5 % wśród ogółu bezrobotnych (wg danych GUS<sup>24</sup>). Pracownik, w tym młody i wyedukowany na poziomie studiów wyższych, coraz częściej, pomimo wysiłków wkładanych w uzyskiwanie „siły przetargowej” na rynku pracy (poprzez inwestycje w swoje kompetencje zawodowe) nie ma pewności zwrotu tych inwestycji w postaci zdobycia lub utrzymania zatrudnienia. Pozostaje w niepewności i w frustracji poczucia bezpieczeństwa związanego z podstawową potrzebą, jaką jest zapewnienie godnego bytu sobie i najbliższym. Pozyskanie pracy staje się jednak coraz trudniejsze nawet dla osób aktywnie i elastycznie się o nią starających.

*Czy w związku z tym, posiadający pracę pracownicy cieszą się dostatecznym bezpieczeństwem psychologicznym? Jakiego rodzaju stresory organizacyjne stanowią nowego rodzaju ryzyka psychospołeczne związane z możliwością wystąpienia zjawiska wypalenia zawodowego?*

## **5. Ryzyka zagrażające bezpieczeństwu psychologicznemu w pracy i ich skutki**

Zagrożone bezpieczeństwo psychologiczne w pracy interpretowane jako stan spostrzeganego stresu organizacyjnego daje możliwości śledzenia zróżnicowania poziomu bezpieczeństwa w różnych środowiskach pracy. Prawodawstwo UE teoretycznie zapewnia pracownikom w przedsiębiorstwach krajów członkowskich wysoki poziom bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy. Wykonanie przepisów prawa jednak różni się w zależności od państwa oraz od sektora gospodarki, stanowiska pracy, czy też wielkości przedsiębiorstwa. Rosnące znaczenie pojawiających się zagrożeń psychospołecznych, takich jak: presja tempa i odpowiedzialności pracy, konieczność ciągłej aktualizacji kompetencji zawodowych, by sprostać coraz nowszej technologii procesów wytwórczych, przemoc oraz mobbing w miejscu pracy, stawia przed osobami zarządzającymi organizacjami nowe wyzwania i skłania do działań zapobiegawczych i prewencyjnych w celu uniknięcia zbędnych kosztów stresu organizacyjnego. Światło na skalę tych zjawisk rzucają wyniki przeprowadzonych w roku 2009 dla Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, ogólnoeuropejskich badań na temat nowych i po raz pierwszy pojawiających się zagrożeń w środowisku pracy (*European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks - ESENER*<sup>25</sup>), kładącym szczególny nacisk

<sup>22</sup> W. Orłowski, R. Pasternak, K. Flaht, D. Szubert, *Procesy inwestycyjne i strategie przedsiębiorstw w czasach kryzysu*, Wyd. PARP, Warszawa, 2010.

<sup>23</sup> Manpower Talent Shortage Survey Results 2010, report, 2010, <http://www.manpower.com/research-center>. PDF

<sup>24</sup> [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

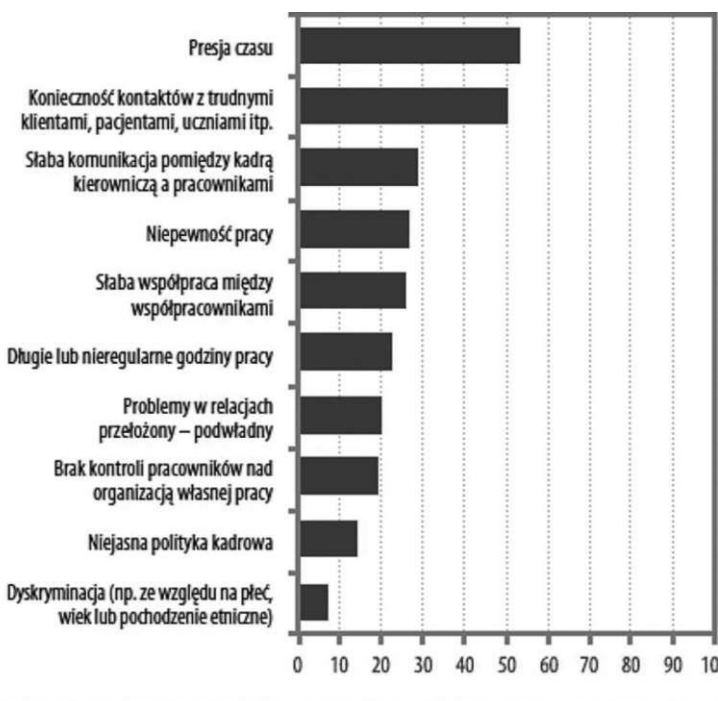
<sup>25</sup> ESENER - Europejskie badanie przedsiębiorstw na temat nowych i pojawiających się zagrożeń,

na ryzyka psychospołeczne. Wywiady z kadłą kierowniczą, specjalistami do spraw BHP i przedstawicielami pracowników ujawniły, iż w palecie zagrożeń bezpieczeństwa w pracy podnoszono najczęściej:

- wypadki przy pracy (ważna lub dość ważna kwestia dla 80% respondentów);
- stres związany z pracą (79% wskazań);
- dolegliwości układu mięśniowo-szkieletowego (78% wskazań);
- przemoc lub zagrożenie przemocą i mobbing: kwestie ważne lub dość ważne dla niemal 40% respondentów - przy czym najwyższy odsetek odnotowano tu w sektorach opieki zdrowotnej i pomocy społecznej oraz edukacji<sup>26</sup>.

Badania *ESENER* wskazały również nowe obszary czynników ryzyka psychospołecznego w pracy, związane przede wszystkim ze sposobem organizacji pracy i zarządzaniem nią oraz z biznesowym i społecznym kontekstem pracy<sup>27</sup>. Respondenci dostrzegali, iż ryzyka te odpowiadają za wzrost poziomu stresu i mogą prowadzić do poważnego pogorszenia stanu zdrowia fizycznego i psychicznego pracownika. Ranking ujawnionych stresorów psychospołecznych przedstawia rys. 3.

Rysunek 3.  
Ryzyka psychospołeczne zagrażające bezpieczeństwu psychologicznemu w pracy w przedsiębiorstwach krajów Unii Europejskiej (UE-27)



Źródło: *ESENER*, s. 8

Podstawa: Wszystkie przedsiębiorstwa

Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, 2009, <http://www.eurofound.europa.eu/ESENER/pl.PDF>.

Tamże, s. 6.

Tamże.

W odniesieniu do ryzyk psychospołecznych najważniejszą kwestią dla kierownictwa przedsiębiorstw była „presja czasu” (52% wskazań) oraz „konieczność kontaktów z trudnymi klientami, pacjentami, uczniami itp.” (50% wskazań). Stresor w postaci „presji czasu” był najczęściej zgłaszany w większych przedsiębiorstwach i w sektorze obsługi rynku nieruchomości (61% wskazań). Szczególnie akcentowano go w przedsiębiorstwach państw skandynawskich (w Szwecji - aż 80%), a najmniejszy problem stanowił we Włoszech (31%), na Węgrzech (37%) i na Łotwie (41%). Rodzaj wskazywanych ryzyk wyraźnie sugeruje, iż mogą one prowadzić zarówno do negatywnych indywidualnych zdrowotnych skutków stresu (np. zaburzeń psychosomatycznych w odpowiedzi na presję czasu, czy niepewność pracy), jak i do negatywnych zachowań organizacyjnych ujmowanych w syndromie wypalenia zawodowego (np. rutynowe lub cyniczne traktowanie uciążliwych klientów, unikanie pracy). Światło na kwestię wagi ryzyk psychospołecznych w polskich przedsiębiorstwach (które nie zajęły skrajnych pozycji w rankingu stresorów) rzuca pozycja Polski w zakresie posiadania przez nasze firmy procedur zarządzania tym rodzajem ryzyka. Uzyskane dane są co najmniej alarmujące, gdyż okazało się, że:

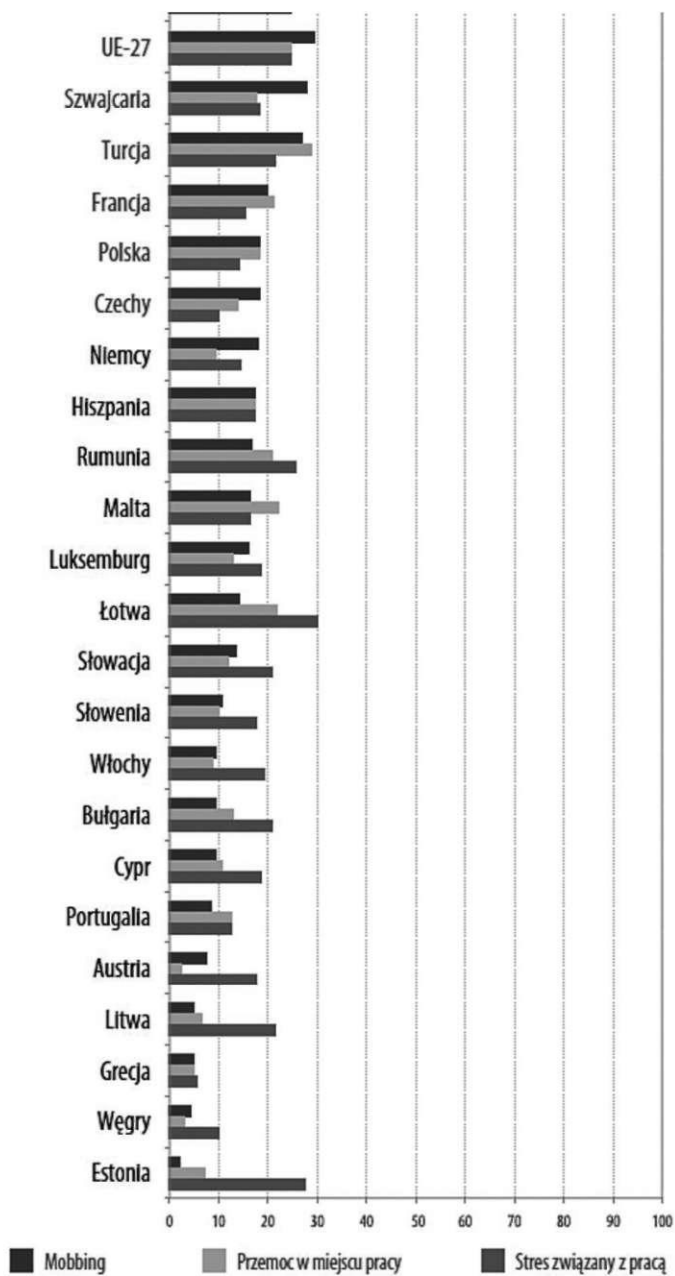
- jedynie mniej niż jedna trzecia przedsiębiorstw w UE-27 potwierdza posiadanie procedur dotyczących postępowania z mobbingiem (30%), przemocą w miejscu pracy (26%), stresem związanym z pracą (26%) , przy czym najczęściej posiadają je tylko większe firmy.
- sformalizowane procedury zarządzania ryzykami psychospołecznymi mają nieliczne kraje, np: Irlandia, Wielka Brytania, kraje skandynawskie, Belgia i Holandia, a także Chorwacja.
- Polska plasuje się poniżej średniej unijnej (UE-27) z wynikami: po 19% wskazań dla procedur w zakresie kontroli ryzyk typu: przemoc, mobbing oraz jedynie 15% wskazań dla zarządzaniem ryzykiem stresu w miejscu pracy (por. rys. 4).

Szczególne znaczenie ma promocja procedur zarządzania stresem w sektorze MSP, które bardzo często lekceważą problem ryzyk psychospołecznych, a tworzą najwięcej miejsc pracy. Jak podkreśla Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy w raporcie z 2010 roku, większość krajów Wspólnoty tłumaczy, iż nie ma legislacyjnej możliwości oddziaływania na zmianę kultury MSP. Polska znajduje się w gronie państw, które nie prowadzą promocji reguł polityki unijnej sformułowanej w tym zakresie i wykazują nieefektywne biurokratyczne podejście do tej problematyki<sup>28</sup>. Poniżej przedstawiamy (rys. 4) ilustrację upowszechnienia procedur antystresowych w zakresie ogólnego stresu związanego z pracą, mobbingu oraz przemocy w miejscu pracy w przedsiębiorstwach tych krajów UE, które uplasowały się poniżej średniej unijnej w tym zakresie.

Niestety swoje miejsce znalazły tam również polskie firmy.

<sup>28</sup> Health and safety at work in SMEs: Strategies for employee information and consultation, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010. p. 7, <http://www.eurofound.europa.eu>.

Rysunek 4.  
 Procedury zarządzania ryzykami psychospołecznymi w wybranych krajach UE



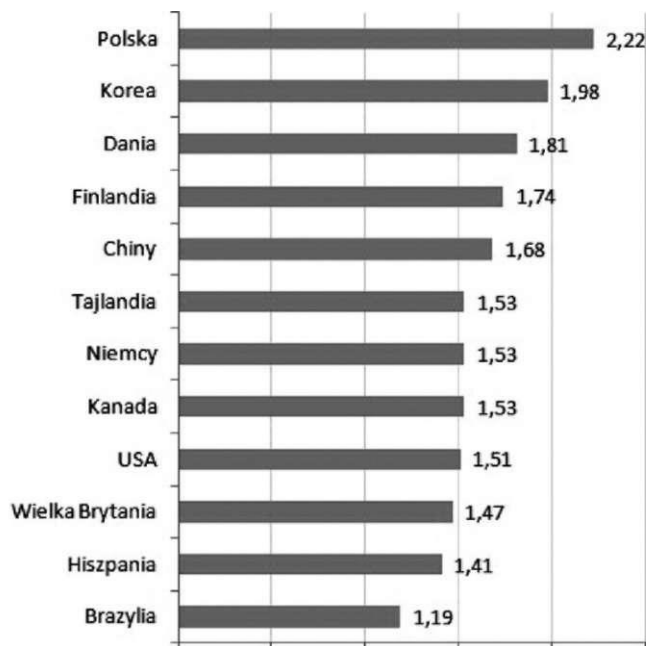
Podstawa: Wszystkie przedsiębiorstwa

Źródło: ESENER, s. 8

Metodologia badań poziomu stresu organizacyjnego w różnych jego aspektach, stosowana w poszczególnych ośrodkach badawczych jest - jak dotąd - bardzo zróżnicowana i przez to uniemożliwia jednoznaczne rankingowanie krajów ze względu na poziom ogólnego „narodowego” stresu związanego z pracą<sup>29</sup>. Jednakże zastosowanie jednolitego narzędzia badawczego w różnych krajach, w tym samym czasie - teoretycznie taką możliwość oferuje. Na podstawie wyników badań jednej z międzynarodowych firm doradczych można wnioskować, iż to właśnie polscy pracownicy są jednymi z najbardziej zestresowanych narodów na świecie<sup>30</sup>. Wskaźniki napięcia wewnętrznego odczuwanego jako stres w pracy w ciągu kilku ostatnich lat były wśród naszych rodaków znacznie wyższe, niż u pracowników z innych krajów świata. Przedstawia je rys. 5. Tendencje te okazywały się jeszcze bardziej nasilone w przypadku pracowników pełniących wyższe funkcje menedżerskie<sup>31</sup>.

Rysunek 5.

Wskaźnik stresu związanego z pracą w niektórych krajach świata w roku 2008



Źródło: dane Extended DISC 2009<sup>32</sup>

29 Work-related stress, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2010, p. 8.  
<http://www.eurofound.europa.eu/work-related-stress-EU2010.PDF>.

30 Badania Extend Disc, wywiad z R. Grzębowskiem w TVN CNBC Biznes - 23.12.2009, zapis video: <http://www.talentclub.pl/biuro-prasowe/talent-club-w-telewizji>.

31 U. Ferenc, *Polski pracownik żyje w stresie. Przez pracę*, Dziennik z dn. 25.05.2009.

32 Tamże.

Wyniki powyższych badań oparto o narzędzie ukazujące różnice pomiędzy tzw. naturalnym (tj. zgodnym z predyspozycjami osobowościowymi, spontanicznym), a adaptacyjnym (wypracowanym indywidualnie, dopasowanym do wykonywanej przez pracownika roli zawodowej) stylem zachowania się pracownika w pracy. Różnice pomiędzy naturalnym a adaptacyjnym stylem zachowania w pracy były bardziej nasilone w przypadku pracowników pełniących wyższe funkcje menedżerskie, którzy akcentowali zwłaszcza takie stresory w pracy jak: niedopasowanie potencjału indywidualnego pracownika do wykonywanych zadań, presja na wyniki, długie godziny pracy lub/oraz długi czas dojazdu do pracy, brak równowagi między pracą a życiem osobistym, despotyczny przełożony, łączenie kilku ról społecznych (np. rola menedżera i młodej matki) oraz brak poczucia bezpieczeństwa i stabilności w pracy<sup>33</sup>.

Założeniem psychologicznym znaczenia różnicy pomiędzy obydwoma rodzajami stylów zachowania w pracy jest teza, iż jeśli styl adaptacyjny znacznie odbiega od naturalnego - pracownik odczuwa silny dysonans pomiędzy narzuconymi mu przez organizację wymogami roli zawodowej, a swoimi zainteresowaniami, potrzebami, wartościami i innymi składnikami osobowości. W ten sposób pozostaje w stałym stresie wynikającym z kontroli zachowania i odczuwa konfliktowość swojej roli organizacyjnej - zgodnie z pierwotną koncepcją stresu organizacyjnego Kahna. Obrazowo można to ująć jako przymus zakładania „maski w pracy” i trwania w ciągłym napięciu. Tego rodzaju zachowanie w pracy można również interpretować - zgodnie z przyjętym w tym opracowaniu założeniem - jako istotne naruszenie potrzeby bezpieczeństwa psychologicznego w pracy na skutek stresu roli organizacyjnej. Co więcej - narzucona zgodnie z wymogami roli organizacyjnej, stała autokontrola ujawnianej w pracy formy zachowania łatwo może powodować zakłócenia w obrazie „ja” jako bazowej strukturze osobowości pracownika, co w konsekwencji może doprowadzić do pewnej formy „depersonalizacji”. Depersonalizacja - to już jednak drugi, po wyczerpaniu emocjonalnym, kolejny diagnostyczny objaw wypalenia zawodowego, według klasycznej koncepcji wypalenia Ch. Maslach.

## 6. Wnioski

Przedstawione powyżej wyniki badań, zwłaszcza w odniesieniu do nowych ryzyk psychospołecznych, na temat przyczyn generowania stresu organizacyjnego, mają silne odniesienia do koncepcji ekstensywnego zagrożenia wypaleniem zawodowym. Zdają się potwierdzać sugestię o potrzebie redefinicji pojęcia wypalenia zawodowego i spojrzenia nań z perspektywy bardziej powszechnego zagrożenia skutkami stresu psychologicznego, niż li tylko w zawodach tzw. służb społecznych. Ryzyko wypalenia zawodowego współcześnie wydaje się być obecne w szerokim paśmie zawodów i kontekstów pracy. Konsekwencją przyjęcia takiej perspektywy postrzegania tego zjawiska, byłyby

<sup>33</sup> U. Ferenc, *Polski pracownik żyje w stresie. Przez pracę*, Dziennik z dn. 25.05.2009.



- w sposób oczywisty, potrzeba odpowiednio wczesnej i adresowanej do szerokiego spectrum prac i zawodów, prewencji wypalenia zawodowego w organizacjach poprzez aktywne programy zarządzania stresem organizacyjnym i zawodowym oraz upowszechniania nowoczesnej kultury budowania marki pracodawcy (*employer branding*).

Polityka unijna w zakresie promocji równowagi życia zawodowego i pracy (tzw. *work-life balance*) oraz stosowania elastycznych form zatrudnienia (*flexicurity*) są pozytywnymi przykładami zasad, które powinny być upowszechniane na szeroką skalę. Programy prewencji wypalenia zawodowego są potrzebne zwłaszcza w sektorze MSP, w którym problematyka zagrożeń psychospołecznych w pracy jest prawie zupełnie pomijana, a co więcej - utrwalona jest patogeniczna kultura organizacyjna milczenia o negatywnych skutkach stresu organizacyjnego pracownika. Jeśli już te skutki są w przedsiębiorstwie dostrzegane - to najczęściej z perspektywy problemu dysfunkcji indywidualnych pracownika, a nie jako objaw zagrożenia efektywności całego procesu zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji. Pracodawcy reagują na fakt fluktuacji kadr, będący jawnym sygnałem braku bezpieczeństwa psychologicznego pracowników, z faktu tego jednak najczęściej nie wyciągają właściwych wniosków. Zatrudniają kolejnych pracowników na miejsce odchodzących, ponoszą koszty ich szkolenia, po czym stosują utarte i negatywnie zweryfikowane metody i techniki zarządzania ludźmi, nie dając tym samym sobie i organizacji podstaw do oczekiwania wydajnej i lojalnej postawy pracowników w pracy. Ta krótkowzroczna polityka kadrowa z pewnością utrudnia firmom budowanie konsekwentnych perspektywicznych strategii biznesowych, a prawdopodobnie też - negatywnie odbija się na ich niskiej innowacyjności.

## BIBLIOGRAFIA

1. *Annual review of working conditions 2009-2010*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2010.  
[http://www.eurofound.europa.eu/review\\_of\\_working\\_conditions\\_EU2010.PDF](http://www.eurofound.europa.eu/review_of_working_conditions_EU2010.PDF).
2. Burish M., *W poszukiwaniu teorii - rzemyślenia na temat natury i etiologii wypalenia*, [w:] Sęk H. (red.), *Wypalenie zawodowe - przyczyny, mechanizmy, zapobieganie*, PWN, Warszawa, 2000, s.58-82.
3. *Copenhagen Burnout Inventory* <http://www.eurofound.Copenhagen> Burnout Inventory (CBI) (126 K b PDF).
4. Christiansen R.H., Nielsen H.O.: *New outlook for occupational risk trends*, Oxford Research Danish Working Environment Authority, 2010.  
<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2010/05/DK1005019I.htm>
5. *ESENER - Europejskie badanie przedsiębiorstw na temat nowych i pojawiających się zagrożeń*, Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, 2009, <http://www.eurofound.europa.eu/ESENER/pl./PDF>.

6. Ferenc U., *Polski pracownik żyje w stresie. Przez pracę*. Dziennik z dn. 25.05.2009.
7. *Framework agreement on work related stress*, Social dialogue, 8 Oct. 2004, s. 1.  
[http://www.etuc.org/IMG/pdf\\_Framework\\_agreement\\_on\\_work-related\\_stress\\_EN.PDF](http://www.etuc.org/IMG/pdf_Framework_agreement_on_work-related_stress_EN.PDF).
8. *Health and safety at work in SMEs: Strategies for employee information and consultation*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010.
9. Katz D., Kahn R.L., *Spoleczna psychologia organizacji*, PWN, Warszawa 1979.
10. *Manpower Talent Shortage Survey Results 2010*, report, 2010, <http://www.manpower.com/research.center.PDF>.
11. Maslach Ch., *Wypalenie w perspektywie wielowymiarowej*, [w:] Sęk H. (red.): *Wypalenie zawodowe - przyczyny, mechanizmy, zapobieganie*, PWN, Warszawa 2000, s. 13-31.
12. Matuska E., Figurska I., *Job insecurity during economical crisis time as a psychosocial stressor* in: Vojtovic S. (ed.): *Health as a basis for human resources development*, Eastern European Development Agency, Podhajska, Slovakia 2010, s. 107-114.
13. Orłowski W., Pasternak R., Flaht K., Szubert D., *Procesy inwestycyjne i strategie przedsiębiorstw w czasach kryzysu*, Wyd. PARP, Warszawa 2010.
14. *OSH in figures: stress at work - facts and figures*, European Agency for Safety and Health at Work, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.
15. Pines A.M., *Wypalenie - w perspektywie egzystencjalnej*, [w:] Sęk H. (red.), *Wypalenie zawodowe - przyczyny, mechanizmy, zapobieganie*, PWN, Warszawa 2000, s. 32-57.
16. Pines A.M., Aronson E., *Career burnout: causes and cures*, 1988 New York, Free press.
17. Schaufeli W.B. i in.: *Przegląd metod pomiaru wypalenia zawodowego*, [w:] Sęk H. (red.), *Wypalenie zawodowe - przyczyny, mechanizmy, zapobieganie*, PWN, Warszawa 2000, s. 123-129.
18. Sęk H., *Uwarunkowania i mechanizmy wypalenia zawodowego w modelu społecznej psychologii poznawczej*, [w:] Sęk H. (red.), *Wypalenie zawodowe - przyczyny, mechanizmy, zapobieganie*, PWN, Warszawa 2000, s. 83 -112.
19. Terelak J.F., *Psychologia menedżera*, Warszawa, Wyd. Difin, 1999.
20. *Work-related stress*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2010, <http://www.eurofound.europa.eu/work-related-stress-EU2010.PDF>.
21. [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

**Psychological security at human resources management - the need  
of prevention against job burnout syndrome**

**ABSTRACT**

Paper undertakes the issue of psychological safety of employees at company because of the efficiency of human resources management and the policy of employer branding. There are drawn frames of the notion of psychological safety at work and its relations to the notions of organizational stress and work-related burnout, as well as - some examples of its macro and microeconomic conditions. The value of job insecurity is stressed as a key factor in generating lack of psychological safety at work. There are also indicated arguments for wider definition of job burnout - in compare to currently accepted in main literature. The basis for it are the results of the last report of European Agency for Safety and Health at Work (2009) stressing new and rising up psychosocial risks connected with work. At other discussed investigations, Poland represents most stressful organizational surroundings for employees with very low index for procedures to control psychosocial risks connected with work. As the main conclusion, the need for the early prevention of work burnout in wide range of professions and jobs is recommended in frames of special programs of stress management and employer branding policy, especially in SME sector, where the issue of psychosocial risks at work is very often ignored.

**dr Cezary Andrzej Mizia**

Uniwersytet Śląski w Opawie

## **Duchowe elementy higieny pracy w trosce o bezpieczeństwo pracowników**

### **ABSTRAKT**

Artykuł ten poświęcony jest duchowym elementom higieny pracy w trosce o szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Koncentrując się na bezpieczeństwie związanym z procesem aktywności zawodowej, zauważa się jak istotna dla rozwoju integralnego człowieka jest praca. Niewątpliwie zagrożenia dla natury duchowej człowieka przyczyniają się do zwiększenia ryzyka bezpieczeństwa pracy. Kulturowanie życia duchowego, również w środowisku pracy, może pozytywnie wpływać na większe zaangażowanie i utożsamienie się pracowników z losem przedsiębiorstwa i innych organizacji, zwiększając przy tym poziom bezpieczeństwa.

**Kluczowe słowa:** higiena pracy, bezpieczeństwo pracy, duchowe bezpieczeństwo, kryzys duchowy w pracy.

### **Wstęp**

Problematyka bezpieczeństwa pracy pojawia się w kontekście psychologii pracy, socjologii organizacji, medycyny pracy, sekuritologii-edukacji dla bezpieczeństwa<sup>1</sup>, antropologii, ergonomii, teologii pracy i wielu innych nauk. Zagadnienie bezpieczeństwa pracy w aspekcie życia duchowego jest rzadziej podejmowane. Niebezpieczeństwo podejmowania tej tematyki spoczywa z konieczności porównywania i analizy rzeczy-

<sup>1</sup> Mika J., Security Education in the Period of the First Czechoslovak Republic. *e-Pedagogium*, *roč. 2010, č. 1*. Olomouc: Univerzita Palackeho, Pedagogická fakulta, 2010, s. 102 - 109. ISSN 1213-7758.

wistości wieloaspektowej i trudno dostępczej doświadczeniu obiektywizującemu. Mimo tych przeszkód referat przedstawia próbę opisu w trzech rozdziałach elementów duchowych jako składników higieny pracy, a mających wpływ na szerzej rozumiane bezpieczeństwo osób i organizacji. Pierwsza część o charakterze antropologiczno-teologicznym i psychologicznym jest poświęcona holistycznej koncepcji człowieka i roli pracy w jego integralnym rozwoju. Rozdział drugi podejmuje próbę opisu potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa człowieka w obszarze duchowym. Ostatni punkt artykułu dotyczy środków wzmacniania duchowego potencjału człowieka. Treść całego referatu koncentruje uwagę na wpływie elementów duchowych pracy człowieka dla bezpieczeństwa rozwiązań. Całość zreflektowana zostanie w kontekście ich wpływu na bezpieczeństwo z podaniem rozwiązań, nie wyczerpujących jednak wszystkich możliwości.

## **1. Integralna wizja w antropologii *homo faber***

Praca jest jedną z najważniejszych aktywności człowieka. Najstarsze teksty o charakterze antropologicznym ukazują człowieka jako istotę pracującą. W przypadku ludzi prehistorycznych nie mamy dostępnych tekstów, lecz pozostawione artefakty świadczą, że są wytworem pracy człowieka. Pierwsze znane nam malarstwa jaskiniowe pokazują ludzi w pracy, dla przykładu, sceny polowania. Wykopaliska z jaskini Cro-Magnon sugerują, że człowiek, który żył ponad 35 tysięcy lat temu był już na takim etapie rozwoju, że mógłby bez problemu nauczyć się pilotażu samolotu, czy jazdy samochodem. Skok cywilizacyjny w tym przypadku nie jest związany z rozwojem psychomotorycznych i duchowych zdolności człowieka, ale z możliwościami techniki, którymi dysponujemy<sup>2</sup>. Można zatem stwierdzić, że człowiek z Cro-Magnon był w pełni ukształtowanym *homo faber*. Różnica dzieląca go od zwierząt pozwoliła mu na podporządkowanie sobie zarówno świata przyrody, jak i rzeczy przez niego stworzonych. Rozwój cywilizacyjny powoduje jednak wielkie zagrożenia dla zdolności panowania człowieka nad swoimi wytworami.

Rozwój techniki, szczególnie w obszarze wojskowym, spowodował nie tylko lokalne zagrożenie, ale również możliwość unicestwienia życia na ziemi. Również szybki rozwój technologii, w tym prędkość przetwarzania informacji powoduje wiele zagrożeń. Dzieje się tak dlatego, że człowiek od czasów cromagniończyka pod względem psychofizyczno-duchowym, właściwie się nie zmienił, z jedną tylko różnicą: coraz więcej się od niego oczekuje. Cywilizacyjny postęp, który wprowadza coraz węższą specjalizację niemal we wszystkich dziedzinach życia człowieka, powoduje równocześnie ograniczenia w jego rozwoju integralnym. Ograniczona liczba czasu jaką dysponuje człowiek, poza dobą snu i zaspokajaniem podstawowych potrzeb fizjologicznych, wymaga dramatycznych wyborów. Człowiek wybierając określony rodzaj aktywności zawodowej, musi równocześnie ograniczyć inne pola działań.

<sup>2</sup> Diamond J., *Třetí šimpanz. Vzestup a pád lidského rodu*. Praha: Paseka, 2004, s. 55-57. ISBN 80-7185-533-2.

Praca jako jedna z podstawowych czynności może być postrzegana jako źródło wszelkich wartości duchowych i materialnych. Dla człowieka praca przeważnie jest środkiem do zaspokajania większości jego potrzeb<sup>3</sup>. Dzięki pracy zdobywamy pożywienie, przedmioty oraz wartości, które cenimy. Poprzez pracę powstają też silne relacje między ludźmi. Szczęście człowieka, i w tym aspekcie jego duchowa kondycja zależą w dużej mierze od radości i satysfakcji jaką praca mu przynosi, a pogłębia się stopniowo gdy ta praca jest pozytywnie oceniana przez społeczeństwo. Praca ma ogromny wpływ na fizyczny, psychiczny i duchowy stan człowieka. Brak aktywności obniża cielesną i duchową kondycję powodując niepożądane zmiany w organizmie<sup>4</sup>. Czynności związane z procesem pracy służą urzeczywistnianiu ludzkich aspiracji, czy wręcz spełnianiu osobistego powołania. Praca ludzka ma swoją wartość również moralną, osoba realizuje się poprzez czyn<sup>5</sup>. Urzeczywistnianie się egzystencji poprzez pracę dokonuje się w osobowym procesie; w sposób świadomy i wolny, gdzie osoba decyduje jako podmiot o czynnościach przez siebie wykonywanych<sup>6</sup>. Możemy zatem mówić i o odwrotnym procesie, gdzie nie tylko psychosomatyczna kondycja osoby decyduje o wartości pracy, ale także duchowe życie wpływa na jakość i sensowność podejmowanych działań.

Według tekstów biblijnych człowiek został stworzony jako psychofizyczna i duchowa całość. Następnie został mu poddany świat natury. Potem człowiek twórczą czynnością zaczął wytwarzać świat kultury, kontynuując dzieło stworzenia<sup>7</sup>. Dla przykładu: kamień, leżący na polu będąc elementem natury, w momencie docelowego przeniesienia w inne miejsce by utworzyć z niego piramidę, staje się częścią kultury.

Dzięki pracy człowiek urzeczywistnia relacje z innymi osobami. Ludzka praca ma socjotwórczą funkcję<sup>8</sup>. Swoją pracą człowiek udoskonala nie tylko świat zewnętrzny, ale również samego siebie. Uczy się on nowych rzeczy, rozwija swoje zdolności, przekraczając nawet granice swoich możliwości<sup>9</sup>. Praca w sensie duchowym jest nie tylko użyteczną funkcją rozwijającą osobowość, ale również zobowiązaniem człowieka. Człowiek powinien pracować nie tylko z polecenia Stwórcy: „czyńcie sobie zmienię poddaną” (zob. Rdz 1,28), ale także ze względu na swoją osobową kondycję, albowiem rozwój integralny człowieka wymaga pracy. Każdy z ludzi jest równocześnie z jednej

3

Nakonečný M., *Motivace pracovního jednání a její řízení*. 1. vyd. Praha: Management Press, 1992, s. 27. ISBN 80-85603-01-2.

<sup>4</sup> Klusoňová E., Špičková J., *Ergoterapie (léčba praci)*. 1. vyd. Brno: Ústav pro další vzdělávání středních zdravotnických pracovníků, 1985, s. 5.

<sup>5</sup> Wojtyła K., *Osoba i czyn oraz inne studia antropologiczne*. Lublin: Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego KUL, 1994, s. 195-196. ISBN 83-85291-67-9.

<sup>6</sup> LE, 6.

7

Kudasiewicz J., *Nowotestamentowe rozumienie pracy na tle ówczesnych poglądów*. In: Witaszek, G. *Życie społeczne w Biblii*, RW KUL: Lublin 1997, s. 43-55. ISBN 83-2280-41-3.

<sup>8</sup> GS, 67.

<sup>9</sup> Herzogová Z., *Základy filosofie a profesní etiky*. 2. upravené vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 1998, s. 47. ISBN: 80-85981-42-4.

strony dziedzicem pracy poprzednich pokoleń, a z drugiej strony twórcą przyszłości dla nadchodzących generacji<sup>10</sup>.

W dzisiejszych czasach praca jest jednym z najważniejszych produkcyjnych czynników duchowego i materialnego bogactwa. W świetle objawienia biblijnego każdy człowiek ma być aktywnym podmiotem pracy, nawet gdyby ta nie wymagała szczególnych kwalifikacji. Wszystkie środki natomiast, jakimi człowiek się posługuje, muszą być podporządkowane podmiotowemu charakterowi pracy<sup>11</sup>.

W integralnej wizji człowieka, która obejmuje warstwy: somatyczną, psychiczną i duchową możemy znaleźć punkt wyjścia dla wytworzenia współczesnych modeli antropologicznych. Uwzględnić one powinny odkrycia w obszarze psychologii. Jednym z takich integralnych modeli antropologicznych jest wielofaktorowy model osobowości V. E. Frankla. Zawiera on w sobie oprócz klasycznych elementów psychologii racjonalnej jak ciało, psychika i duch, struktury świadome, podświadome i nadświadome. Duchowe centrum nazwane przez Frankla „noologiczną” warstwą osobowości, związane jest integralnie z sensem życia. Głębokie duchowe „ja” zakotwiczone w sensie życia daje podstawę dla zintegrowanych działań osoby<sup>12</sup>. Według Frankla motywacją do pracy może być pensja, status społeczny, potrzeba zysku lub posiadanie i używanie rzeczy symbolizujących określony status społeczny. Według niego, celem pracy człowieka nie jest jedynie osiągnięcie wymaganego stylu życia poddanemu ocenie społecznej, w tym przypadku, człowiek stać się może niewolnikiem osiągnięcia życiowego standardu. Dla wielu ludzi praca jest jednym z elementów sensu życia i źródłem motywacji do dalszych czynności<sup>13</sup>.

Chociaż celem ludzkiej czynności zaspokajającej doraźnie sens życia może być cokolwiek, w sensie psychologiczno-duchowym ludzkie działania powinny być związane z sensem, który miałby charakter transcendentny, a tym przekraczający możliwości szybkiego urzeczywistnienia się. W tym sensie uzyskanie pewnego statusu społecznego, jak posiadanie domu jednorodzinnego, samochodu, czy coroczne wczasy zagraniczne mogą być osiągnięte, pozostawiając jednocześnie w człowieku pustkę egzystencjalną. Uzyskane rzeczy w pewnym momencie mogą nie tylko przestać cieszyć człowieka, ale mogą być nawet przyczyną głębokiego kryzysu duchowy. O niebezpieczeństwach w rozwoju człowieka opierającego się bardziej na „mieć” niż „być” pisał Erich Fromm<sup>14</sup>.

Innym modelem zaczerpniętym z psychologii, który wyjaśnia motywację ludzkiego działania jest piramida potrzeb Abrahama Masłowa. Koncepcja ta wychodzi z systemu potrzeb. Poczynając od podstawowych potrzeb fizjologicznych dochodzi się do wierzchołka piramidy, na którym znajdują się potrzeby samorealizacji. W modelu antropolo-

<sup>10</sup> LE, 16.

<sup>11</sup> LE, 6.

<sup>12</sup> Frankl V. E., *Psychoterapie a naboženstvi. Hledani nejvyššihó smyslu*. Cesta, Brno: 2006, s. 13-19. ISBN 80-7295-088-6.

<sup>13</sup> Frankl, V. E. *Vule ke smyslu: vybraneprednasky o logoterapii*. 2. wyd. Brno: Cesta, 1997. s. 20-38. ISBN 80-85139-63-2.

<sup>14</sup> Fromm, E. *Mieć czy być?* Poznań, Dom Wydawniczy „Rebis”, 2005. ISBN 83-7120-705-0.

gicznym Masłowa w potrzebach samorealizacji zawarte są najgłębsze pragnienia związane ze sztuką, tworzeniem nowych rzeczy i również potrzeby duchowe<sup>15</sup>. Z modelu Masłowa wynika, że w człowieku powstają wyższe potrzeby w momencie zaspokojenia potrzeb niższych. Oznacza to, że człowiek będzie miał najwyższe potrzeby duchowe i twórcze tylko w momencie, gdy będzie miał zaspokojone potrzeby fizjologiczne, społeczne i dalsze. Rzeczywistość, a szczególnie historia wskazują na relatywność pojawiania się poszczególnych potrzeb w zależności od ich zaspokajania. Wielu artystów, takich jak Mozart, Beethoven, czy Van Gogh cierpieli głód w pewnych okresach swojego życia; nie zaprzestali jednak tworzyć swoich dzieł. Miliony tych, którzy przeżyli doświadczenie hitlerowskich obozów koncentracyjnych i sowieckich łagrów, mimo ograniczonej możliwości zaspokajania swoich podstawowych potrzeb nie przestali tworzyć, kochać, modlić i rozwijać się duchowo. Frankl jako były więzień Auschwitz opisując to doświadczenie zauważa pewien paradoks. W odróżnieniu od obozów koncentracyjnych, gdzie mało z ofiar przemocy miało tendencje samobójcze, zdrowa, jak to by się mogło wydawać i perspektywiczna młodzieży z amerykańskich prestiżowych uniwersytetów, poddana testom na egzystencjalną frustrację, uwiidoczniała brak sensu życiu, a część z nich miała tendencje samobójcze.

Duchowa warstwa osobowości określająca sens życia, powoduje integrację osobowości zwiększając ochotę do podejmowania działań. Do znanych motywów, które wpływają na relację względem pracy można zaliczyć wiek, płeć, inteligencję, wykształcenie, czy talenty. Obok zewnętrznych czynników, takich jak: płaca, warunki i czas pracy, które mają wpływ na jakość podejmowanych działań pracowników, wielką rolę odgrywa jakość relacji między pracownikami oraz kultura przedsiębiorstwa. Jednym z elementów konstruujących przedsiębiorstwa jest wykreowanie środowiska, gdzie pracownik czuje się nie tylko sterowanym zasobem ludzkim, ale prawdziwym podmiotem pracy z możliwością rozwoju integralnego. Takie warunki pracy w oczach pracowników są doceniane najwyżej. W takim scenariuszu najrzadziej spotykać się będziemy z syndromem wypalenia zawodowego. To właśnie tutaj pracownicy chętniej będą solidaryzować się z losem przedsiębiorstwa i jego sytuacją finansową, by pomóc przedsiębiorstwu wyjść z kryzysu. Łatwiej też będzie zachęcić ich do wzmożonej pracy, poza obowiązującym ich wymiarem czasu i obowiązków.

W przypadku przeżywania silnej identyfikacji z miejscem pracy, również w obszarze duchowym, możemy oczekiwać większej solidarności pomiędzy członkami danej organizacji. Coraz więcej przedsiębiorstw i organizacji uświadamiających sobie wartość duchowej orientacji, zatrudnia kapelanów, którzy pomagają pracownikom realizować ich duchowe potrzeby. Relacja kapelana z pracownikiem najbardziej widoczna jest w instytucjach związanych z bezpieczeństwem i zdrowiem człowieka. Kapelanów możemy spotkać w wojsku, policji, straży pożarnej, służbie zdrowia, czy nawet w świecie sportu. Istnieją również próby podejmowania opieki duchowej w obszarach innych profesji, nie omijając ludzi bezrobotnych.

<sup>15</sup> Maslow, A. H. *A Theory of Human Motivation*. Psychological Review (1943), 50, 370-396.



Kultura przedsiębiorstwa ma pozytywny wpływ na zaangażowanie i wartość pracy pracowników. Do elementów tej kultury należy organizacja miejsca pracy, czynności, zabezpieczenie środowiska pracy, psychofizyczne i duchowe faktory, opieka zdrowotna, czy nawet estetyka środowiska pracy. Duchową higienę można zdefiniować jako postępowanie polegające na utrzymaniu duchowego zdrowia. W szerokim sensie dotyczy to reżimu dnia pracy, atmosfery w miejscu pracy, rytmu pracy, odpoczynku, sposobu odżywiania się, relacji w rodzinie, otaczającym środowisku, higieny osobistej oraz aktywnościach o charakterze kulturowym i duchowym.

## **2. Bezpieczeństwo duchowe i jego zagrożenia**

Poczucie zagrożenia może powstawać na skutek przeżyć duchowych. Duchowy kryzys, który ma różne przyczyny często prowadzi nie tylko do zmniejszenia wydajności pracy, ale powoduje również zagrożenie dla samego pracownika i jego zespołu. Warstwa duchowa przenosi bowiem swoje doświadczenie na pole psychosomatycznych odczuć. W tym sensie możemy mówić o psychofizycznych zaburzeniach związanych z kryzysem duchowym.

Do przyczyn powstania kryzysu duchowego zalicza się choroby zagrażające życiu lub też takie, które poważnie naruszały zdrowie; dla przykładu osobiste przeżycie katastrofy, czy właśnie takie samo doświadczenie osoby bliskiej. W takich sytuacjach uwzględnić się również pomoc duchową<sup>16</sup>.

Kryzys duchowy może być wywołany nadużywaniem substancji toksycznych lub odurzających. Często dotyka też osób w otoczeniu człowieka przeżywającego poważne problemy w jakiegokolwiek sferze ludzkiej aktywności. Jedną z przyczyn kryzysu duchowego mającą potencjalny wpływ na bezpieczeństwo pracy jest kryzys wartości. W środowisku pracy może się to przejawiać w charakterze podważania procedur postępowania. U ludzi młodych nierzadko wiąże się to z zakwestionowaniem wartości poprzedniego pokolenia czy rozczarowaniem wywołanym nieodwzajemnioną miłością. Do wywołania kryzysu duchowego często przyczyniają się niestabilność emocjonalna spowodowana wątpliwymi relacjami partnerskimi, rozstanie z ukochaną osobą, rozwód, czy śmierć osoby bliskiej.

W aspekcie religijnym do powodów kryzysu duchowego można zaliczyć:

- zmianę konfesijną,
- intensyfikację praktyk i przekonań religijnych,
- zaprzestanie uczestnictwa w praktykach i rytuałach religijnych,
- włączenie się w nową lub pozostanie w obecnym ruchu religijnym,

<sup>16</sup> Ministerstvo Vnitřní - Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR. *Standardy psychosociální krizové pomoci lidem, obcím a organizacím zasaženým mimořádnou událostí anebo krizovou situací*. 1. verze. Manuál. Pracovní materiál před připomínkovým řízením verze k 23. září 2005. <http://www.hzscr.cz/clanek/pracovni-skupina-pro-vytvoreni-a-overovani-standardu-psychosocialni-krizove-pomoci-a-spoluprace-pri-mv-gr-hzs-cr-68779.aspx>.

- utrata nauczyciela duchowego,
- kompromitacja autorytetów religijnych.

W aspekcie duchowym powodami kryzysu mogą być:

- utrata wiary,
- doświadczenia bliskie śmierci,
- doświadczenia mistyczne,
- szamańskie inicjacje kryzysowe,
- otwieranie świadomości,
- przeżycia z poprzednich wcieleń,
- opętanie lub nękanie,
- wizje prorocze.

Wszelkie zmiany w życiu duchowym powodują równocześnie zmiany w obszarze osobowości. W przypadku bowiem przyczyn natury religijno - duchowej chodzi o centralną pozycję, jaką zajmują wartości związane z tym obszarem. W przypadku zmian w świecie podstawowych wartości i idących za nimi postaw, w tym obszarze mamy do czynienia z regułą z dostrzeżeniem tych różnic przez środowisko. Przyczyny natury religijnej i duchowej mogą mieć wieloraki wpływ na jakość podejmowanych działań oraz bezpieczeństwo pracy.

Każda z wymienionych przyczyn duchowych sama w sobie stanowi na tyle ważny faktor, że często wiedzie do zmian życiowych. Taka początkowa dezintegracja, może finalizować się kryzysem duchowym. Nie każdy element kryzysu religijno-duchowego musi być spostrzegany negatywnie. Każdy kryzys bowiem stanowi równocześnie szansę dla rozwoju osobowości<sup>17</sup>.

Dynamika zmian duchowych związana z bezpieczeństwem i jakością pracy podlega wahaniom również w zależności od życiowych etapów. Innego typu zaangażowanie w tym również koncentracji w pracy możemy oczekiwać od osób, które są stanu wolnego i nie posiadają własnej rodziny. Są bardziej dyspozycyjne pod względem czasowym oraz mogą poświęcić więcej energii na rozwiązywanie problemów natury profesjonalnej. Życie w związku małżeńskim, partnerskim lub życie rodzinne wymaga czasowego i duchowego zaangażowania, co nie pozostanie bez wpływu na możliwości zaangażowania się w pracę. Nie jest tajemnicą, że przedsiębiorstwa i wiele organizacji, chociażby takich jak Kościół rzymskokatolicki daje pierwszeństwo osobom samotnym, żyjącym w celibacie. W dawnych zarządzeniach monarchii austro-węgierskiej istniał przepis nakazujący nauczycielkom pozostanie w stanie wolnym, by mogły całkowicie poświęcić się swemu powołaniu. Samotność, o ile stanowi problem duchowy, staje się jednak przyczyną kryzysów. W tym wypadku potencjalne korzyści w efektywności pracy „singli” mają charakter krótkotrwały. Co do osób żyjących w małżeństwie, podstawową zaletą duchowego charakteru partnerstwa jest wsparcie jakie otrzymują i jednocześnie dają swojej rodzinie. Stabilny związek zapewnia też potencjalnie większe bezpieczeństwo

<sup>17</sup> Por. Dąbrowski K., *Personality shaping through positive desintegration*. Little Brown & Co. Boston 1967.

i uporządkowanie w sferze uczuć, co niewątpliwie ma pozytywny wpływ na jakość pracy.

Podstawowym problemem związanym z bezpieczeństwem duchowym jest lekceważenie przyczyn duchowych. Ich zaniedbanie z kolei, może być przyczyną obniżenia jakości i bezpieczeństwa pracy. Z jednej strony społeczeństwo żyje w świadomości istnienia duchowych potrzeb stanowiących integralną część człowieka, a z drugiej strony dyrekcja przedsiębiorstwa i organizacje nie uwzględnia potrzeb duchowych pracowników w swych regulaminach. Wyjątek stanowią, jak wcześniej wspomniano, struktury związane z bezpieczeństwem i zdrowiem. W tych sektorach pracy, pracownicy są pod opieką kapelanów. Istnieje jednak potrzeba istnienia mniej instytucjonalnej, ale formalnej opieki duchowej. Celem takiej organizacji powinna być nie tylko możliwość dostępu do kapelanów. Powinna być strukturą, która pozytywnie wpływa na integralny rozwój zespołu pracowniczego.

Niesprzyjającym faktorem kultywowania życia duchowego, który może powodować kryzys duchowy jest konsumpcyjny styl życia oraz zajęcia czasu wolnego, które coraz mniej uwzględniają duchowe potrzeby<sup>18</sup>. Wycieczki, czy imprezy organizowane przez pracodawcę podczas weekendu dla pracowników rzadko uwzględniają możliwość uczestnictwa we Mszy świętej, czy nabożeństwie. W stołówkach pracowniczych nie uwzględnia się dietetycznych potrzeb związanych z wymaganiami wyznawanej wiary, jak na przykład potrzeby specyficznie związane z okresami liturgicznymi. Częściej mamy jednak do czynienia z przenikaniem do obszaru kultury przedsiębiorstw elementów różnych tradycji, które zastępują elementy duchowe z tradycji chrześcijańskiej. Przykładem tego rodzaju celebracji jest świętowanie „walentynek”, czy „halloweenu”.

Kodeksy etyczne pracowników socjalnych zapewniają klientom w ramach zintegrowanej pomocy również udzielanie pomocy duchowej. W ramach personalnego menagementu istnieją szkolenia dotyczące zaspakajania różnych potrzeb pracowników. Przeważnie dotyczą one elementów kultury i doksztalcania personelu. Do rzadkością należy uwzględnianie potrzeb duchowych pracowników. Możemy spotkać się z możliwością dopłaty do pracowniczych czasów wypoczynkowych, ale dopłata na urlop spędzony w religijnej pielgrzymce bywa rzadkością. Również szkolenia personalistów nie obejmują w zasadzie obszarów duchowych potrzeb człowieka oraz możliwości rozwoju i pomocy w tej dziedzinie.

Każda sytuacja życiowa, w której powstaje zagrożenie może wywołać kryzys duchowy, a personalny menagement powinien się z tym liczyć. Wsparcie w obszarze duchowym wymaga jednak kompetencji kulturowo-duchowych. Większość z problemów duchowych, z którymi pracownik będzie się borykał musi rozwiązywać poza obszarem swojej pracy. Zważywszy, że aktywność zawodowa stanowi minimalnie 1/3 doby, zmniejsza to możliwość rozwiązania trudności w przeżyciu kryzysu duchowego. W rezultacie, pracownik w ciągu dnia pracy, nie może ujawniać swoich problemów

<sup>18</sup> Opatrny A., *Pastorace v postmoderni spoločnosti*. Karmelitanske nakladatelstvi, Kostelni Vydfi: 2001, s. 23-28. ISBN 80-7192-557-8.

duchowych. Obarczony takim wewnętrznym napięciem pracownikowi łatwiej jest popełnić błąd, obniżyć koncentrację, co w efekcie prowadzi do większego zagrożenia.

Współczesne systemy pedagogiczne w przypadku ADHD uwzględniają możliwość niestandardowego poruszania się w klasie uczniów dotkniętych tym zespołem. Nie słyszy się zaś o możliwościach niestandardowych przerw lub aktywnościach w przypadku kryzysu duchowego pracownika. Problemy rozwiązywane są niesystemowo w ramach dobrych lub złych relacji z przełożonymi, czy zespołem pracowników.

Pewne typy fenomenów duchowych związanych z kryzysem duchowym najczęściej będą postrzegane jako zaburzenia psychiczne<sup>19</sup>. W ramach bezpieczeństwa ważne jest, aby system opieki nad pracownikiem oprócz ochrony zdrowotno-psychicznej uwzględniał obszary duchowe. W podręcznikach psychiatrii i psychologii można odnaleźć próby opisu doświadczeń duchowych o charakterze kryzysowym. Podręczniki te najczęściej określają takie doświadczenia jako negatywne. Teksty nie uwzględniają w zasadzie przyczyn dotyczących relacji człowieka z transcendencją oraz głębokiej potrzeby poszukiwania sensu życia przekraczającego granice śmierci. Za główne przyczyny powstania tychże kryzysowych zjawisk traktują praktyki oraz instytucje religijne. Grof i jego żona uważają, że tego rodzaju wydarzenia zostały opisane w literaturze wielu religii na przestrzeni wieków w wyniku praktyk związanych z mistyką. Cechą wyróżniającą pozytywny kryzys duchowy jest istnienie możliwości korzystnej transformacji osoby i jej przeżyć duchowych<sup>20</sup>.

Istotnym elementem pomocy udzielanej pracownikom w ramach kryzysu duchowego mogą być grupy samopomocowe. Pozwalają one na dzielenie się swoimi przeżyciami w atmosferze zaufania. Właśnie w takim miejscu, osoby w ramach tej samej czy podobnej profesji mogą wspierać się wzajemnie by pokonywać kryzysy.

Przyczyną kryzysu duchowego może być nadmierne obciążenie stresem, niepodejmowanie lub niemożność podjęcia działań związanych z neutralizacją stresu. Następną przyczyną, która w ramach środowiska pracy może wywoływać kryzys duchowy jest syndrom wypalenia zawodowego. Częściej jednak syndrom ten spotykany jest w zawodach związanych z udzielaniem pomocy innym ludziom. Świadomość występowania kryzysu związanego z syndromem wypalenia zawodowego nakazuje poszukiwać ich przyczyn. Do przyczyn związanych ze środowiskiem pracy możemy zaliczyć: aspiracje i wymagania, jakie osoba kładzie wobec siebie, a którym nie może sprostać. Pracą zagrażającą osobistemu bezpieczeństwu w obszarze duchowym może być czynność przekraczająca możliwości jednostki; praca wymagająca zdolności, umiejętności i kompetencje, których osoba w danym momencie nie ma.

Dalszą przyczyną wywołującą wypalenie jest przeżywanie niepowodzeń w ramach pracy jako osobistych porażek. W momencie konfliktów, bądź w sferze osobistej lub społecznej, dochodzi do zakwestionowania samego sensu wykonywanej pracy. Powodem

<sup>19</sup> Farges A., Jacques S-P., *Mystical Phenomena Compared with Their Human and Diabolical Counterparts*. Westmonaster 1925, reprint: Kessinger Publishing 2003, s. 387-581.

<sup>20</sup> Grof S., *Za hranice mozku. Narodzeni, smrt, transcendence*. Perla. Praha: 1999, s. 228-274. ISBN 80-902156-3-7.

takiego uczucia zagrożenia może być obawa związana ze stratą pracy i egzystencjonalnego bezpieczeństwa. Sytuacje takie prowadzą do dekoncentracji, straty motywacji, czy nawet potencjonalnego zagrożenia życia.

Syndrom wypalenia niesie z sobą wielkie niebezpieczeństwo, ponieważ związany jest ze sferą relacji z ludźmi, nieufnością wobec nich i cynizmem. W odróżnieniu od zmęczenia spowodowanego wielkim i długotrwałym wysiłkiem, sytuacja ta nie ulega polepszeniu przez weekendowy odpoczynek czy urlop. Do stanów duchowych, które zagrażają bezpieczeństwu w różnych aspektach, włącza się bezsilność i beznadzieja. W ciemnych barwach widzi pracownik swoją przyszłość i z nią związane perspektywy. W odróżnieniu od człowieka pozostającego w depresji lub w kryzysie duchowym spowodowanym inną przyczyną niż syndrom wypalenia zawodowego, osoba dotknięta nim przede wszystkim obwinia swoje środowisko, a rzadko kiedy widzi przyczynę w samym sobie.

### **3. Duchowa higiena dla bezpieczeństwa**

Tradycyjna psychohigiena akcentuje przede wszystkim elementy związane z wypracowaniem fizycznym i psychicznym. Aspiracje duchowe zaspokajane są poprzez praktyki duchowe. Zaliczamy do nich: **nabożeństwa i zgromadzenia religijno-duchowe, modlitwę i medytację, pielgrzymki, post i jałmużnę**. W przypadku utożsamiania się z jakimś wyznaniem wiary lub związkiem religijnym, uczestnictwo we wspólnotowym zachowaniu religijnym ma charakter realizacji podstawowych elementów autoidentyfikacji. Centralnym wartościom wiary odpowiadają adekwatne czyny. Wyznawana wiara, stawiana w centralnym miejscu usensownia życie. Praktyki religijno-duchowe, oprócz zaspokajania elementarnych potrzeb duchowych, spełniają też funkcję potwierdzającą przynależność do pewnej grupy społecznej, na przykład osoba uczestnicząca w nabożeństwie identyfikuje się z pozostałymi uczestnikami spotkania. Zaniechanie uczestnictwa w praktykach religijnych może spowodować, poważny kryzys duchowy.

Wśród praktyk religijnych, które pomagają w kultywowaniu życia duchowego, znajdują się czytanie Biblii lub innych tekstów godnych kultu, odmawianie modlitw sformułowanych bezpośrednio z respektowanych tekstów lub od osób uznanych za autorytety religijno-duchowe; są to na przykład modlitwy Ojcze Nasz, Zdrowaś Maryjo, mantry hinduistyczne czy Modlitwa Jezusowa w Kościele prawosławnym. Inną praktyką jest modlitwa spontaniczna, czyli bez określonych tekstów i formuł. Modlitwa taka może mieć postać słów wypowiedzianych na głos, słów, które pozostają w sferze myśli. Modlitwa też przechodzi w fazy intencjonalnych, czy strzelistych aktów. W aspekcie teologicznym, modlitwa odnosi się do relacji z transcendencją, natomiast medytacja może mieć charakter niereligijny.

Medytacja jest bezsłowną, intencjonalną formą modlitwy, która opiera się na widzeniu i poznaniu rzeczy świętych lub przestrzeni duchowych w formie bezsłownej. Ostatecznym celem praktyki religijno-duchowej jest kontemplacja, która jest formą widzenia i poznania istoty Boga, transcendencji i stanowi formę oświecenia. Z natury,

wszyscy ludzie dążą do jak najlepszego poznania rzeczy. Sama zdolność poznawania - *Gnosis*, w świecie helleńskim była uważana za najwyższą wartość. Środkiem osiągnięcia tego celu w przypadku chrześcijańskiej medytacji jest wiara i miłość<sup>21</sup>.

Pielgrzymka, jako potrzeba duchowa, jest znana niemalże we wszystkich religiach świata. Ten akt wiary, wyraża podstawową antropologiczną prawdę o człowieku, że jest on nieustannie „w drodze”. Proces ontogenezy, od poczęcia aż do śmierci organizmu ujawnia jego ciągłą przemianę. Proces ten odbywa się w czasoprzestrzeni. W objawieniu biblijnym droga Abrahama, gdzie Bóg powołał go, aby wyruszył z Uhr w Chaldei do ziemi obiecanej, stała się symbolem wiary (zob. Rdz 12,1-4; Rz 4, 9-25). „Droga” jest też pierwszym określeniem chrześcijaństwa (zob. Dz 24, 14. 22). Koncepcja *homo viator* rozwinięta jest nie tylko w tekstach objawionych, ale również w filozofii egzystencjalnej. Martin Heidegger określił życie i los człowieka jako: *Sein-zum-Tode* - egzystencja zmierzająca ku śmierci. W swoim istnieniu człowiek rzucony jest w czas i przestrzeń. Pozostawiony jest dramatowi rozstrzygnięcia. Życie człowieka jest pielgrzymką, w której może ważniejsze niż osiągnięcie jakiś konkretnych celów jest uświadomienie sobie w czasie drogi sensu życia. Pielgrzymki duchowe są wyrwaniem się ze standardowego rytmu życia. Pozwalają na poświęcenie większej ilości czasu na modlitwę i medytację. Uświadamiają również, że w ciągu drogi pielgrzyma człowiek nie jest sam, ale są z nim inne osoby przeżywające również swoje duchowe wzloty i kryzysy.

Post czy różne praktyki dietetyczne znane są niemal w każdej kulturze. Post, w sensie antropologiczno-duchowym ma pomóc oczyścić organizm. Osłabiając siły witalno-zwierzęce pozwala wolitywno-duchowej warstwie osobowości rozwinąć się i zapanować nad niepożądanymi dążeniami. Post nie jest więc celem samym w sobie, jak w przypadku modlitwy, lecz jest praktyką otwierającą na większe doświadczenie duchowne. Post może dotyczyć odmawiania sobie pokarmów i napojów, również używek czy przyjemności. Osoba poszcząca, przez określony czas, powstrzymuje się całkowicie lub częściowo, na przykład od jedzenia, by zyskać większą wolność w sferze duchowej. W sensie chrześcijańskim, post może dotyczyć czegokolwiek; nie narusza integralności organizmu i nie powoduje zagrożenia dla innych.

W przypadku osób podejmujących ciężką fizyczną pracę lub wymagającą wielkiej koncentracji, nie wskazane są posty, gdyż osłabiają siły pracowników. Chrześcijańskie zachęty do postu są bardziej elastyczne niż rygorystyczne przepisy w innych religiach, gdzie na przykład nie wolno „włożyć nic do ust” od wschodu aż do zachodu słońca. Jeżeli wierny chce w ciągu całego miesiąca dotrzymywać tej reguły, może być niezdolny do intensywnego wysiłku w pracy, czy w przypadku sportowców, na treningach. Tego rodzaju post powoduje zmniejszenie efektywności pracy i potencjalne niebezpieczeństwo dla samego poszczącego, jak i ludzi uzależnionych od jakości jego pracy. Post zatem, o ile spełnia warunki bezpieczeństwa, przychodzi z pomocą rozwojowi życia duchowego. W ramach programów socjalnych i kulturalnych przedsiębiorstwa, praco-

<sup>21</sup> Špidlík T., *Spiritualita křesťanského východu. Systematická příručka*. Křesťanská Akademie: Rzym 1983. s. 383-407.

dawca winien uwzględniać i tę duchową potrzebę pracowników, np. poprzez odpowiednio dobrane pokarmy w ramach stołówek pracowniczych.

Słowo jałmużna nie znajduje w dzisiejszym języku uznania; kojarzy się bowiem z pomocą udzielaną z „łaski”, gdzie osoba otrzymująca pomoc znajduje się w poniżającej dla niej pozycji proszącego o pomoc. Pojęcie jałmużny należałoby jednak wyjaśnić jako solidarność społeczną wyrażoną w darze, jako miłość ukazaną poprzez czyn. Jałmużna w sensie duchowym jest nie tylko pomocą materialno-finansową, lecz również czasem poświęconym drugiej osobie w celu jej wspomnienia. Obdarowanie osoby potrzebującej stanowi środek duchowy umożliwiający rozwój samego dobroczyńcy. W tym sensie nie tylko obdarowany otrzymuje jałmużnę, lecz i obdarowujący - jego serce poprzez solidarność zostało uszlachetnione.

W kulturze organizacji świadomość menagementu o konieczności społecznej solidarności z człowiekiem w potrzebie, powinna przekładać się na planowane długofalowe projekty finansowania charytatywnych inicjatyw. W ten sposób, pracownicy będą świadomi, że poprzez swoją pracę przyczyniają się do wsparcia konkretnych inicjatyw charytatywnych. Nie chodzi tylko o świadomy sponsoring, który jest traktowany bardziej jako element marketingowy, lecz o celowe, jak najbardziej bezinteresowne działania. Jeżeli kierownictwo przedsiębiorstwa osobiście, finansowo i czasowo wesprze takie projekty, pracownicy chętniej będą w nich partycypować. Efektem takich działań będzie silniejsza identyfikacja z miejscem pracy.

Wyrażenie solidarności i pomoc osobom poszkodowanym powinna być umożliwiona pracownikom w sytuacjach potrzeby doraźnej pomocy, jak na przykład w wypadku katastrofy, klęski żywiołowej i w innych nagłych przypadkach. W czasie powodzi w roku 2002 w Republice Czeskiej, oprócz klasycznej skarbonki dla poszkodowanych, niektórzy pracodawcy nie tylko osobiście zachęcali do pomocy powodziom, lecz na zasadzie dobrowolności wysłali swoich pracowników do miejsc tragedii. Pracodawcy, nie zawiesili tym pracownikom ich miesięcznego wynagrodzenia, ale pokrywali koszt ich utrzymania w terenie. W takich wypadkach, pozwolenie na solidarną pomoc w ramach urlopu pracowniczego jest minimalnym warunkiem spełniającym kryteria solidarności społecznej.

Uświadomienie sobie rozmiarów życia duchowego, które stanowi integralną część ludzkiego życia pozwala na rozwijanie kultury organizacji w kierunku integralnego rozwoju pracowników. Wielorakie zagrożenia duchowe mogą bowiem stać się potencjalnymi czynnikami naruszającymi bezpieczeństwo pracy w jej różnych aspektach. Do rozwoju psychohigieny pracy winny być dodane elementy duchowego bezpieczeństwa.

## **Zakończenie**

Ukształtowany w pełni już przed 35 tysiącami lat *homo faber* kultywuje poprzez pracę sam siebie w różnych wymiarach swojej egzystencji. Cywilizacyjne zagrożenia, a przede wszystkim urzeczowienie człowieka pracującego, ukazują potrzebę zastosowania integralnych modeli antropologicznych uwzględniających w higienie pracy

duchowe potrzeby. Praca pomaga nie tylko w zdobywaniu i podporządkowywaniu sobie świat rzeczy. Praca służy urzeczywistnianiu się najgłębszych ludzkich aspiracji. Widoczny jest tu związek jakości i bezpieczeństwa pracy z życiem duchowym.

Świadomość potrzeby kultywowania życia duchowego również w ramach przedsiębiorstwa i innych organizacji wytwarza miejsce dla formalnych struktur, pomagających pracownikom zabezpieczyć ich potrzeby duchowe, realizowane głównie poprzez kapelanów. Istnieje jednak potrzeba podjęcia działań integrujących opiekę duchową z działaniami psychohigieny pracy i programami socjalnymi w ramach rozwijania kultury organizacji.

Zagrożenia bezpieczeństwa pracy mogą być spowodowane kryzysową sytuacją mającą charakter religijny, duchowy, losowy czy wypaleniem zawodowym. Każda z sytuacji jest specyficzna i wymaga kompetentnej interwencji. W ramach polityki zarządzania personelem powstaje potrzeba szkolenia w tych obszarach, gdyż kryzysowe sytuacje mają wpływ na koncentrację i bezpieczeństwo pracy. Sytuacje kryzysowe mogą stanowić potencjalne zagrożenie dla pracownika i innych ludzi, dlatego należy je uwzględniać w zarządzaniu. Sytuacje kryzysowe są równocześnie szansą dla rozwoju osobowości pracownika i mogą w przyszłości zaowocować pozytywnie w kontekście jego pracy, o ile znajdzie on zrozumienie i oparcie w zespołach roboczych i szefów.

Podjmując temat duchowej higieny w ramach bezpieczeństwa należy zaznaczyć, jakie środki pozwalają kultywować życie duchowe w ramach procesu pracy. We wszystkich kulturach świata, duchowe potrzeby człowieka zaspokajane są poprzez praktyki, do których należą: nabożeństwa i zgromadzenia religijno-duchowe, modlitwa i medytacja, pielgrzymki, post i jałmużna. W ramach kultury organizacji istnieje możliwość stosowania elementów i praktyk kultywujących ducha, z uwzględnieniem wspólnego ich rozumienia. Propozycje podane w niniejszej publikacji nie wyczerpują wszystkich pomysłów, które można realizować w konkretnych warunkach organizacyjnych.

## BIBLIOGRAFIA

1. Dąbrowski, K. *Personality shaping through positive desintegration*. Little Brown & Co. Boston 1967.
2. Diamond, J. *Guns, Germs, and Steel. The Fates of Human Societies*. New York - London: W. W. Norton & Company, 2000, s. 480. ISBN 0-393-31755-2.
3. Farges, A. Jacques, S-P. *Mystical Phenomena Compared with Their Human and Diabolical Counterparts*. Westmonaster 1925, reprint: Kessinger Publishing 2003.
4. Frankl, V. E. *Vule ke smyslu: vybranepfednašky o logoterapii*. 2. wyd. Brno: Cesta, 1997. ISBN 80-85139-63-2.
5. Frankl, V. E. *Psychoterapie a nabozenstvi. Hledani nejvyššího smyslu*. Cesta, Brno: 2006, s. 88. ISBN 80-7295-088-6.



6. Fromm, E. *Mieć czy być?* Poznań: Dom Wydawniczy „Rebis”, 2005. ISBN 83-7120-705-0.
7. Grof, S. *Za hranice mozku. Narozeni, smrt, transcendence.* Perla, Praha:1999, s. 347. ISBN 80-902156-3-7.
8. GS - II. *Gaudium et spes.* Vatikansky Koncil, Konstituce pastoralni o cirkvi v dnešním svete, In: Dokumenty II. Vatikanskeho Koncilu, Praha: Zvon, 1995, s. 173-265.
9. Heidegger, M. *Being and time.* Wiley-Blackwell, 1978. 592 s. ISBN 0-631-19770-2.
10. Herzogova, Z. *Zaklady filosofie a profesni etiky.* 2. upravene vyd. Praha: Policejni akademie Ceske republiky, 1998. ISBN: 80-85981-42-4.
11. Klusoňova, E., Spičkova, J. *Ergoterapie (lečba praci).* 1. vyd. Brno: Ustav pro další vzdělavani stfednich zdravotnickych pracovníku, 1985.
12. Kudasiewicz, J. *Nowotestamentowe rozumienie pracy na tle ówczesnych poglądów.* In: Witaszek, G. *Życie społeczne w Biblii,* RW K U L : Lublin 1997, s. 43-55. ISBN 83-2280-41-3.
13. LE - *Laborem exercens.* Encyklika Jana Pavla II o lidske praci ze 14. zan 1981, Praha: Zvon,1996. ISBN 80-7113-154-7.
14. MASLOW, A. H. *A Theory of Human Motivation.* Psychological Review (1943), 50, 370-396.
15. MIKA, J. *Security Education in the Period of the First Czechoslovak Republic. e-Pedagogium, roč. 2010, č. 1.* Olomouc: Univerzita Palackeho, Pedagogicka fakulta, 2010, s. 102-109. ISSN 1213-7758.
16. Ministerstvo Vnitra - Generalni Reditelstvi Hasičského Zachranneho Zboru ČR. *Standardy psychosocialni krizovepomoci lidem, obcim a organizacim zasazenym mimofadnou udalosti anebo krizovou situaci.* 1 verze. Manual. Pracovni material pfed pfipominkovym fizenim verze k 23. zafi 2008.
17. <http://www.hzscr.cz/clanek/pracovni-skupina-pro-vytvoreni-a-overovani-standardu-psychosocialni-krizove-pomoci-a-spoluprace-pri-mv-gr-hzs-cr-68779.aspx>
18. Nakonečný, M. *Motivacepracovnihojednani ajeji fizeni.* 1. vyd. Praha: Management Press, 1992, s. 258. ISBN 80-85603-01-2.
19. Opatrny, A., *Pastorace vpostmoderni spolecnosti. Karmelitanske nakladatelstvi,* Kostelni Vydfi: 2001, s. 151. ISBN 80-7192-557-8.
20. Spidlik, T. *Spiritualita kfest'anskeho vychodu. Systematicka pfiručka.* Kfest'anska Akademie: Rzym 1983. s. 437.
21. Wojtyła, K. *Osoba i czyn oraz inne studia antropologiczne.* Lublin: Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego K U L , 1994, s. 543. ISBN 83-85291-67-9.

## **Work Safety and the Spiritual Elements within the Occupational Hygiene**

### **ABSTRACT**

This paper is dedicated to the topic of spiritual elements of occupational hygiene widely understood as safety. By focusing on worker's safety-related procedures, it concludes that labor is an integrally developmental part of the human experience. Undoubtedly, threats to human's spiritual nature contribute to the increased risk of occupational safety. Cultivating spiritual life also in the work environment can positively influence workers' greater involvement and identification with the fortune of their company or organization, thereby increasing the level of security.

**Key words:** Occupational hygiene, Work Safety, Spiritual Safety, Spiritual Crisis in work.

**dr Joanna Unterschütz**

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

## **Handel ludźmi do pracy przymusowej z perspektywy praw człowieka (wybrane problemy)**

### **ABSTRAKT**

Zjawisko handlu ludźmi do pracy przymusowej staje się w Polsce coraz bardziej zauważalne. Proceder ten godzi w podstawowe prawa człowieka jak wolność i godność. Konwencje międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej nakładają na państwa obowiązek penalizacji handlu ludźmi. Spojrzenie z perspektywy praw człowieka pozwala na dostrzeżenia również konieczności ochrony praw ofiar tego procederu, co stanowi ważny element skutecznego zwalczania zjawiska handlu ludźmi stanowiącego zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego i społecznego kraju.

Profesor Leszek Kołakowski w eseju z 2003 roku z właściwym sobie dystansem do zjawisk powszechnie przyjmowanych za oczywiste stawia pytanie po co nam prawa człowieka? Czy istnienie takiego katalogu praw sprawia, że „możemy żyć (...) znośniej, a nawet znośniej niż żyjemy”<sup>1</sup>. Spróbujmy zatem przyjrzeć się zjawisku handlu ludźmi do pracy przymusowej i środkom prawnym przyjętym w Polsce dla jego zwalczania z perspektywy praw człowieka i ochrony praw osób padających ofiarą tego procederu.

### **1. Ogólna charakterystyka zjawiska handlu ludźmi do pracy przymusowej**

W Polsce problem handlu ludźmi staje się zauważalny od początku lat dziewięćdziesiątych, choć początkowo kojarzony był przede wszystkim z wykorzystaniem ofiar w celu czerpania korzyści z prostytucji i pornografii<sup>2</sup>. Tych zjawisk dotyczy także większość publikowanych orzeczeń sądów apelacyjnych. Jednak w ostatnim czasie nasila

<sup>1</sup> L. Kołakowski, *Czy Pan Bóg jest szczęśliwy i inne pytania*, Kraków 2009, s. 224.

<sup>2</sup> Taki obraz zjawiska ujawnia się przede wszystkim na podstawie analiz statystyk dokonywanych

się wykorzystywanie ofiar handlu ludźmi do pracy przymusowej ze względu na zapotrzebowanie na tanią siłę roboczą w mało konkurencyjnych sektorach, jak rolnictwo, budownictwo, przemysł odzieżowy<sup>3</sup>. Co więcej, postępujące procesy integracji w Europie nie zapobiegają przypadkom skrajnego wyzysku pracowników, o czym może świadczyć przykład polskich pracowników we Włoszech lub w Holandii, czy też pracowników z Ukrainy, Białorusi, a także państw Azjatyckich w Polsce<sup>4</sup>.

Zagadnienie handlu ludźmi do pracy przymusowej postrzegać należy na wielu płaszczyznach. Przede wszystkim stanowi on naruszenie praw człowieka: proceder taki godzi przecież w takie niezbywalne prawa jak wolność, poszanowanie godności człowieka i pracownika, czy też swoboda wyboru pracy. Jednocześnie pracy przymusowej towarzyszy łamanie praw pracowniczych: najczęściej prawa do godziwego wynagrodzenia za pracę, prawa do wypoczynku, prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Handel ludźmi stanowi także naruszenie norm prawa karnego: jest jedną ze zbrodni wymienionych w kodeksie karnym. Ponadto działaniu takim może towarzyszyć naruszenie norm prawa administracyjnego, w szczególności przepisów dotyczących zatrudniania cudzoziemców, uzyskiwania zezwoleń na pobyt i przekraczania granicy.

Omówienie wszystkich aspektów prawnych handlu ludźmi do pracy przymusowej nie wydaje się konieczne ze względu na znaczną liczbę wypowiedzi przedstawicieli nauki odnoszących się do tej problematyki<sup>5</sup>. Jednak wprowadzenie we wrześniu ubie-

przez MSWiA: *Informacja o stanie zagrożenia handlem ludźmi i prostytutką w Polsce w 2008 roku. Oprac. w Zespole ds. Handlu Ludźmi w oparciu o informacje Centralnego Zespołu dw. z Handlem Ludźmi KGP, Centralnego Biura Śledczego KGP i Komendy Głównej Straży Granicznej*, [w:] *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu 2009. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji*, Warszawa 2009, U. Kozłowska, dokonując analizy tych danych statystycznych, zauważa, że przypadki podejrzeń zaistnienia handlu ludźmi do pracy przymusowej nie są odnotowywane w statystykach prowadzonych przez MSWiA (U. Kozłowska, *Analiza statystyk dotyczących zjawiska handlu ludźmi*, [w:] *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji*, Warszawa 2007 s. 41). Zob. także K. Karsznicki, *Handel ludźmi w świetle badań postępowań karnych prowadzonych w latach 1995-2006*, [w:] *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu* oraz M. Wiśniewski, *Handel ludźmi - statystyka*, [w:] *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu...*

L. Kelly, *You Can Find Anything You Want: A Critical Reflection on Research on Trafficking in Persons within and into Europe*, [w:] F. Laczko (red.), E. Gozdzik (red.), *Data and research on human trafficking: A global survey*, Geneva 2005, s. 245.

<sup>4</sup> Z. Lasocik, J. Filipowicz, Ł. Wieczorek, *Handel ludźmi do pracy przymusowej w Polsce. Sektory w gospodarce podatkowej na wykorzystywanie ludzi do pracy przymusowej oraz struktura pomocy dla ofiar pracy przymusowej w Polsce*, Warszawa 2010 [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed\\_norm/—declaration/documents/publication/wcms\\_146622.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_146622.pdf) (dostęp dnia 29 marca 2010 r.); J. Beirnaert, K. Skrivankova, *Never work alone. Trade Unions and NGOs joining forces to combat Forced Labour and Trafficking in Europe* [http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Forced\\_labour\\_EN\\_FINAL.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Forced_labour_EN_FINAL.pdf) (dostęp dnia 29 marca 2010 r.). *Trafficking in persons report, 10th edition*, Departament Stanu USA, s. 273 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/>; Zob. także B. Andrees, *Forced labour and trafficking in Europe: how people are trapped in live through and come out*, Geneva 2008.

<sup>5</sup> Z. Lasocik (red.), *Handel ludźmi zapobieganie i ściganie*, Warszawa 2006, K. Karsznicki, *Ściganie przestępstwa handlu ludźmi w Polsce*, Warszawa 2010, N. Siron, P. N. Van Baevagen, B. De Ruyver, T. Vander Beken, G. Vermuelen, *Trafficking in migrants through Poland. Multidisciplinary research*

głego roku nowej definicji handlu ludźmi oraz innych zmian w kodeksie karnym związanych z penalizacją tego zjawiska skłania do bliższego przyjrzenia się kwestii realizacji zobowiązań międzynarodowych, w szczególności tych dotyczących ochrony praw ofiar przez polskiego ustawodawcę.

Zanim jednak przejdziemy do szczegółowych rozważań, warto przypomnieć pokrótce na czym polega omawiane zjawisko. Z handlem ludźmi mamy do czynienia wówczas, gdy jedna osoba, sprawuje nad drugą kontrolę, która umożliwia jej wykorzystanie, nawet za zgodą ofiary. Czynności, które prowadzą do zniewolenia ofiary handlu ludźmi mogą łączyć się z przewozem osób, także przez granice państwowe. Nie jest to jednak element niezbędny do zaistnienia zjawiska handlu ludźmi: przyjęcie osoby i wykorzystanie do pracy przymusowej może odbywać się bez zmiany miejsca czy kraju pobytu, tym niemniej konieczny jest udział pośrednika<sup>6</sup>. Aby można było mówić o handlu ludźmi niezbędne wydają się dwa elementy: potraktowanie osoby jako przedmiotu własności oraz wykorzystanie jej. Do najczęstszych sposobów wykorzystania ofiar handlu ludźmi, spotykanych w praktyce, do których także odnoszą się także definicje zawarte w umowach międzynarodowych, należy wykorzystanie prostytutki, innych form wykorzystania seksualnego, w tym pornografii, praca lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki do niewolnictwa podobne, poddaństwo, a także usunięcie organów.

Definicja pracy przymusowej i obowiązkowej, przyjęta w konwencji nr 29 MOP z 1930 roku jest powszechnie akceptowana. Art. 2 ust 1 tej konwencji głosi, że „praca przymusowa lub obowiązkowa” oznacza wszelką pracę lub usługi wymagane od jakiejś osoby pod groźbą jakiegokolwiek kary i do których dana osoba nie zgłosiła się dobrowolnie”. Do definicji tej nawiązuje również ETPC w orzeczeniach wydanych w oparciu o art. 4 ust 2 Konwencji, odnosząc się do pracy „wykonywanej pod przymusem fizycznym bądź

*into phenomenon of transit migration in the candidate member State of the EU, with a view to the combat of trafficking in persons, Antwerpen/Apeldoorn 1999; W. Górkowski, Przeprowadzenie handlu ludźmi (wybrane zagadnienia) PiP 2007 z. 12, K. Laskowska, Handel ludźmi jako problem prawny i kryminologiczny, WPP 2004 nr 2, A. Sakowicz, Przeprowadzenie handlu ludźmi z perspektywy regulacji międzynarodowych, Prok i Pr 2006, nr 3, F. Jasiński, K. Karsznicki, Walka z handlem ludźmi z perspektywy Unii Europejskiej, PiP 2003 z. 28.*

<sup>6</sup> Pojęcie to należy odróżnić od przypadku przemytu osób, które polega na ułatwianiu przekroczenia granicy i w istocie rzeczy godzi nie tyle w dobra prawne przemycającej osoby, która uczestniczy w nim dobrowolnie, co w porządek publiczny, a w szczególności przepisy administracyjne regulujące kwestie przekraczania granicy i nabywania zezwoleń na pobyt czy wykonywanie pracy. Wobec braku precyzyjnego rozróżnienia pojęć „pracy przymusowej” i „pracy obowiązkowej” przyjmuje się, że z pracą przymusową mamy do czynienia, gdy element przymusu ma charakter faktyczny. Z przymusem mamy do czynienia na przykład w sytuacji, stosowania przez sprawców metody związania długiem (zazwyczaj fikcyjnym), uwięzienia ofiary, odebrania jej dokumentów tożsamości, stosowania przemocy, w tym przemocy o charakterze seksualnym, gróźb - w tym groźby denuncjacji właściwym władzom osoby przebywającej nielegalnie na terytorium kraju, pozbawienia jedzenia lub schronienia itp. Praca obowiązkowa natomiast opiera się na uregulowaniach prawnych. L. Garlicki, [w:] L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-18 pod redakcją prof. Leszka Garlickiego*, Warszawa 2010, s. 146.

moralnym pod groźbą jakiegokolwiek kary i wbrew woli osoby zainteresowanej, która nie wyraziła na nią zgody"<sup>8</sup>. MOP zwraca uwagę na dwa elementy, które pozwalają na odróżnienie pracy przymusowej od innych form eksploatacji pracownika: brak zgody ofiary oraz groźba kary jako sposób sprawowania kontroli nad ofiarą<sup>9</sup>. W odróżnieniu jednak od handlu ludźmi relacja ze sprawcą może zostać nawiązana bezpośrednio przez ofiarę bez udziału osób trzecich.

## 2. Zakaz handlu ludźmi w prawie międzynarodowym

Jak wspomniano wyżej handel ludźmi do pracy przymusowej godzi w podstawowe prawa człowieka: wolność i godność osoby. Aby ochrona tych wartości stała się domową prawą, konieczny był proces który określa się jako normatywizacja praw człowieka, czyli przeniesienie na grunt prawa pozytywnego praw człowieka, nadanie im kształtu norm prawnych i zagwarantowanie ich prawnej ochrony<sup>10</sup>. Zadanie to nie bywa łatwe ze względu na kontrowersje wokół samej natury praw człowieka oraz stanowiący niejednokrotnie wynik kompromisu sposób ujęcia norm prawa międzynarodowego, będącego źródłem pozytywnych obowiązków państw. Za normatywizacją praw człowieka przemawiają pewne argumenty natury praktycznej. Proces ten z jednej strony pozwala na stosowanie praw człowieka przez sądy i nadawanie im konkretnych treści: ujęte w normy prawa człowieka zyskują wymiar obiektywny, którego często brakuje w dyskursie etycznym lub politycznym<sup>11</sup>. Z drugiej strony ujmowanie praw człowieka w normy i standardy czyni je podatnymi na interpretację i może ograniczać ich zasięg<sup>12</sup>.

Zainteresowanie problemem niewolnictwa, pracy przymusowej i handlu ludźmi towarzyszy społeczności międzynarodowej od wielu dziesiątek lat. Pierwsze konwen-

<sup>8</sup> Wyrok ETPC w sprawie Siliadin v. Francja par. 117, skarga nr 73316/01, gdzie Trybunał przywołuje także sprawę Van der Musselle par. 34.

<sup>9</sup> Należy przy tym rozróżnić pracę przymusową od przypadków eksploatacji pracowników, kiedy to najczęściej ze względu na niekorzystną sytuację ekonomiczną, pracownik godzi się na wykonywanie pracy w niekorzystnych dla niego warunkach, często nie widząc alternatywy, jego wolność nie jest jednak ograniczona, może w każdej chwili rozwiązać łączącą go z pracodawcą umowę (*Report of the Director General. A global alliance against forced labour. Global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Geneva 2005, s. 6). Na tle orzecznictwa strasburskiego fakt niewypłacania wynagrodzenia za pracę, gdy ta podjęta została w sposób dobrowolny nie stanowi pracy przymusowej - ETPC z 26 11 2002 w sprawie Sokur v. Ukraina. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 148.

<sup>10</sup> T. Jasudowicz, *Zagadnienia wstępne*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010, s. 25; zob. także J. Donnelly, *The virtues of legalization*, [w:] S. Meckled Garcia, B. Cali, *The legalization of human rights. Multidisciplinary perspectives on human rights and human rights law*. New York 2005, s. 61.

<sup>11</sup> M. Freeman, *Putting law in its place. An interdisciplinary evaluation of national amnesty laws* [w:] *The legalization of human rights...*, s. 45.

<sup>12</sup> U. Baxi, *Politics of reading human rights. Inclusion and exclusion within the production of human rights*, [w:] *The legalization of human rights...*, s. 169.

cje międzynarodowe, których twórcy stawiali sobie za cel zwalczanie handlu ludźmi, a w szczególności kobietami i dziećmi w celu eksploatacji seksualnej powstawały już na początku XX wieku, czyli na długo przed tym, gdy handel ludźmi zaczął być kojarzony z migracją i przestępczością międzynarodową<sup>13</sup>. Międzynarodowa Organizacja Pracy od momentu swego powstania stawia sobie za cel wspieranie godnej pracy i dostrzega szczególny wymiar pracy ludzkiej, nieodłącznie związany z godnością człowieka. Jedno z najbardziej znanych haseł przyświecających działalności MOP: „Praca nie jest towarem” zostało ujęte już w Deklaracji Filadelfijskiej z 1944 roku<sup>14</sup>.

Do najnowszych aktów prawa międzynarodowego i europejskiego odnoszących się do kwestii handlu ludźmi należą: Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, zwany protokołem z Palermo (Dz. U. z 2005 r. Nr 18, poz. 160), Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 18, poz. 158, zwana dalej Konwencją NZ), którą Protokół z Palermo uzupełnia, Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzonej w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107, zwana dalej Konwencją Warszawską) oraz Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej 2002/629/WSiSW z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi (Dz. Urz. WE L 203 z dnia 1 sierpnia 2002 r., zwana dalej Decyzją Ramową)<sup>15</sup>.

Wymienione wyżej akty prawne są przykładem na to, że prawom człowieka, aby mogły być skutecznie realizowane muszą towarzyszyć konkretne obowiązki po stronie państw. Obowiązki te nie ograniczają się wyłącznie do przestrzegania tych praw (t.j. zaniechania stosowania pracy przymusowej lub obowiązkowej), ale także polegają na

<sup>13</sup> Przegląd Konwencji międzynarodowych związanych z handlem ludźmi, także w ujęciu historycznym: Office of the High commissioner for Human Rights, *Recommended principles and guidelines on human rights and human trafficking. Commentary*, New York-Geneva 2010, s. 19-22. A. Gallagher, *Using international human rights law to better protect victims of human trafficking: the prohibitions on slavery, servitude forced labor and debt bondage*, [w:] L. N. Sadat, M. P. Scarf, *The Theory and Practice of International Criminal Law: Essays in Honour of M. Cherif Bassiouni*, Leiden: 2008).

<sup>14</sup> Deklaracja dotycząca zamierzeń i celów Międzynarodowej Organizacji Pracy, stanowiąca załącznik do Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 9 października 1946 r. (Dz. U. 1948 Nr 43, poz. 308).

<sup>15</sup> Nt. Międzynarodowych standardów w zakresie zwalczania handlu ludźmi zob: M. G. Giammarinaro, *Standardy Rady Europy w zwalczaniu handlu ludźmi*, [w:] Z. Lasocik (red.) *Handel ludźmi zapobieganie i ściganie*, Warszawa 2006; F. Jasiński, *Praktyczne znaczenie przepisów Unii Europejskiej dotyczących walki z handlem ludźmi*, [w:] Z. Lasocik, *Handel ludźmi...*; E. Morawska, *Handel ludźmi z perspektywy systemu ochrony praw człowieka ONZ*, [w:] Z. Lasocik, *Handel ludźmi...* oraz A. Gallagher, *Using international human rights law to better protect victims of human trafficking: the prohibitions on slavery, servitude forced labor and debt bondage*, [w:] L. N. Sadat, M. P. Scarf, *The Theory and Practice of International Criminal Law: Essays in Honour of M. Cherif Bassiouni*, Leiden 2008, R. Malpani, *Legal aspects of trafficking for forced labour purposes in Europe*, Geneva, International Labour Office, 2006.

ich ochronie w celu zapobiegania naruszaniu ich przez osoby trzecie oraz wypełnianiu, czyli umożliwieniu za pośrednictwem stosownych procedur realizacji praw przez jednostki<sup>16</sup>. R. Alexy dodaje do tego katalogu obowiązków jeszcze jeden: ustanawiania takich norm, jakie są niezbędne dla realizacji tych praw<sup>17</sup>. Jest to szczególnie ważne obecnie, gdy w wyniku procesów globalizacji i prywatyzacji źródłem naruszeń praw człowieka bywa nie tyle interwencja państwa, co zachowania innych podmiotów prywatnych.

### 3. Penalizacja handlu ludźmi do pracy przymusowej

Pierwszym z obowiązków, które odnajdujemy w konwencjach międzynarodowych i Decyzji Ramowej polega na penalizacji handlu ludźmi oraz ustanowieniu odpowiedzialności osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych za tego rodzaju zachowania.

Kodeks karny nie zawiera typu czynu zabronionego, który ustanawiałby zakaz pracy przymusowej. Zachowanie sprawcy może jednak wyczerpywać znamiona innych przestępstw i wykroczeń<sup>18</sup>. Ustawodawca polski dostrzegł natomiast konieczność penalizacji zjawiska handlu ludźmi, stąd też w kodeksie karnym z 1997 roku znalazły się przepisy pozwalające na pociągnięcie do odpowiedzialności sprawców tego procederu<sup>19</sup>. Przyjęty przez ustawodawcę sposób ujęcia typów czynów zabronionych, jak również fakt, iż poszczególne postacie handlu ludźmi mogły podlegać kwalifikacji na podstawie

<sup>16</sup> S. Frednam, *Human rights transformed. Positive rights and positive duties*. Oxford 2009, s. 69-70.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Zachowanie sprawcy może wyczerpywać znamiona jednego z przestępstw z Rozdziału XXVIII k.k.: złośliwe lub uporczywe naruszenie praw pracownika (art. 218 k.k.), niezgłoszenie osoby wykonującej pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego (art. 219 k.k.) narażenie pracownika na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 220 k.k. - odpowiednikiem tego przepisu w stosunku do osób niebędących pracownikami jest art. 160 k.k.), niezgłoszenie wypadku przy pracy (art. 221 k.k.). Z pracą przymusową może również wiązać się bezprawne pozbawienie wolności (art. 189 k.k.), stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej w celu zmuszenia osoby do określonego zachowania (art. 191 k.k.). Ponieważ ofiarami pracy przymusowej są często pracownicy cudzoziemscy, zachowanie sprawcy może także wyczerpywać znamiona jednego z typów wykroczeń określonych w art. 120 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.) odnoszących się do nielegalnego zatrudniania cudzoziemców. Tym niemniej ściganiu sprawców wykorzystujących ofiary do pracy przymusowej mogłoby sprzyjać utworzenie odrębnego czynu zabronionego penalizującego wprost wykorzystywanie osób do pracy przymusowej. Wszak ustanawianie typów czynów zabronionych służy także celom ogólnoprewencyjnym, określając negatywny wzorzec zachowania oraz informacyjnym, jako że normy prawne służą nie tylko regulacji zachowań, lecz także kształtowaniu i upowszechnianiu świadomości prawnej.

<sup>19</sup> Był to przepis art 253 k.k.19 oraz art. 204 § 4 k.k. zamieszczony w rozdziale XXV „Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności”. Natomiast art. 8 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. przepisy wprowadzające kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 554 ze zm.) ustanawiał zbrodnię polegającą na oddaniu innej osoby w stan niewolnictwa lub uprawianie handlu niewolnikami.



różnych przepisów kodeksu karnego i co więcej, spotykały się z różnym zagrożeniem ustawowym, poddawany był krytyce oraz nie sprzyjał ściganiu sprawców tych przestępstw<sup>20</sup>. Wobec sporów wokół interpretacji znamion czynu określonego w art. 235 k.k. oraz innych zastrzeżeń zgłaszanych przez przedstawicieli nauki ustawodawca zdecydował się wprowadzić także definicję handlu ludźmi wynikającą z ratyfikowanego przez Polskę w dniu 18 sierpnia 2003 r. Protokołu z Palermo, Decyzji Ramowej oraz Konwencji Warszawskiej<sup>21</sup>.

Przyjęta definicja znalazła się w art. 115 § 22 k.k.<sup>22</sup> Jednocześnie uchylony został art 253 k.k., zaś zbrodnia handlu ludźmi określona została w nowym artykule 189a §1 k.k., który stanowi: *Kto dopuszcza się handlu ludźmi, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3. Karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 zagrożone jest również przygotowanie do popełnienia przestępstwa handlu ludźmi (189a §2 k.k.).* Nowy przepis umieszczony został nie tak, jak jego odpowiednik w rozdziale XXXII „Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu”, lecz w rozdziale XXIII „Przestępstwa przeciwko wolności”. To ważna zmiana, dzięki której lepiej uwidacznia się dobro prawne w postaci wolności człowieka, a co za tym idzie, związek tego przestępstwa z naruszeniem praw człowieka. Kolejny krok w kierunku ujednoczenia systemu penalizacji handlu ludźmi to uchylenie art. 204 § 4 k.k.<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Zob E. Zielińska, *O potrzebie zmian kodeksu karnego w związku z ratyfikacją protokołu o zapobieganiu oraz karaniu handlu ludźmi*, Studia Iuridica t. XLVI, Warszawa 2006, E. Zielińska, *Zakaz handlu ludźmi w polskim prawie karnym*, [w:] *Handel ludźmi. Zapobieganie i ściganie...*, s. 226; E. Zielińska, *Definicja handlu ludźmi: projekt ustawowego uregulowania*, [w:] *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu...* . B. Namysłowska- Gabrysiak, *Analiza orzeczeń sądowych pod kątem zgodności z definicją zawartą w aktach międzynarodowych, w szczególności w protokole z Palermo*, [w:] *Handel ludźmi w Polsce materiały do raportu...* , s. 25.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy o Policji, ustawy - Przepisy wprowadzające Kodeks karny oraz ustawy - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 98, poz. 626), zwana dalej „ustawą z 20 maja 2010 r.”. Zob. także uzasadnienie do ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Przepisy wprowadzające Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz ustawy o Policji, druk sejmowy nr 2387 [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/94CAE24A920218A6C12576480039A49F/\\$file/2387.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/94CAE24A920218A6C12576480039A49F/$file/2387.pdf) (dostęp dnia 19.03.2011 r. ).

<sup>22</sup> *Handlem ludźmi jest werbowanie, transport, dostarczanie, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osoby z zastosowaniem: 1) przemocy lub groźby bezprawnej, 2) uprowadzenia, 3) podstępny, 4) wprowadzenia w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania, 5) nadużycia stosunku zależności, wykorzystania krytycznego położenia lub stanu bezradności, 6) udzielenia albo przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy osobie sprawującej opiekę lub nadzór nad inną osobą - w celu jej wykorzystania, 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 albo 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 w pkt 1-6.*

<sup>23</sup> Art. 8 przepisów wprowadzających kodeks karny został zmieniony: dotychczasowe znamiona zbrodni - powodowanie oddania osoby w stan niewolnictwa i uprawianie handlu niewolnikami zostały uzupełnione o trzecie: utrzymywanie osoby w tym stanie. Wprowadzono również do „słownika

Kolejny obowiązek państw odnoszący się do przeciwdziałania handlowi ludźmi, który przewidują prawo międzynarodowe i europejskie, to odpowiedzialność osób prawnych w związku z udziałem w handlu ludźmi, nie przesądzając czy ma mieć charakter karny, cywilny, czy administracyjny<sup>24</sup>. Tymczasem ustawodawca polski zmieniając kodeks karny ustawą z 20 maja 2010 r. nie zadbał o to, aby utrzymać odpowiedzialność podmiotów zbiorowych w związku z popełnieniem przez osobę fizyczną zbrodni handlu ludźmi. Przepis art. 253 k.k. został uchylony, jednak ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych nadal odwołuje się do tego właśnie, uchylonego przepisu, a katalog przestępstw nie został poszerzony o nowy artykuł 189a k.k. Zmiana ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych i uzupełnienie katalogu czynów zabronionych o przestępstwo z art. 189a k.k. jest konieczna nie tylko w świetle zobowiązań międzynarodowych, ale także ze względu na ogólnoprewencyjną funkcję przepisów karnych *sensu largissimo*<sup>25</sup>.

Konwencja Warszawska obok obowiązku penalizacji handlu ludźmi odnosi się także w art. 19 do uznania za przestępstwo korzystania z usług będących formami wykorzystania ofiary handlu ludźmi. Takie zachowanie jest sytuacją odmienną od „przyjmowania” takiej osoby, wymienione wprost jako jeden ze sposobów działania sprawcy w konwencyjnej definicji handlu ludźmi<sup>26</sup>. Korzystania z usług osoby będącej ofiarą handlu ludźmi nie można z pewnością traktować jako paserstwo, ponieważ ustawodawca zarówno w art. 291 k.k. (paserstwo umyślne), jak i 292 k.k. (paserstwo nieumyślne) posługuje się terminem „rzecz uzyskana za pomocą czynu zabronionego”, który oczywiście nie może mieć zastosowania do osoby. W przypadku korzystania z pracy lub usług o charakterze przymusowym można zastanowić się, czy zachowanie sprawcy wy-  
czerpuje znamiona art. 304 k.k. (polegającego na wyzyskaniu przymusowego położenia innej osoby). Jednak istotnym znamieniem tego czynu zabronionego jest zawarcie pomiędzy sprawcą i ofiarą formalnie ważnej umowy cywilnoprawnej<sup>27</sup> (mając na

ustawowego” nową definicję niewolnictwa: art. 155 § 23 stanowi, że niewolnictwo jest stanem zależności, w którym człowiek jest traktowany jak przedmiot własności.

<sup>24</sup> Konwencja Narodów Zjednoczonych w artykule 10 formułuje zobowiązanie państw do ustanowienia odpowiedzialności osób prawnych, która może mieć charakter karny, cywilny lub administracyjny. Podobne zobowiązania znajdują się w art. 22 ust 1 Konwencji Warszawskiej, zaś obowiązek wprowadzenia odpowiedzialności osób prawnych za przestępstwo handlu ludźmi w celu wyzysku ich pracy wynika z art. 4 Decyzji ramowej Rady sprawie zwalczania handlu ludźmi, zaś rodzaj sankcji, które stosowane powinny być wobec osób prawnych wymienione zostały w art. 5 Decyzji Ramowej.

<sup>25</sup> Na marginesie jedynie wypada wspomnieć, iż z nie do końca zrozumiałych powodów, w katalogu przestępstw z art. 16 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, nie znalazły się także przestępstwa przeciwko prawom osób wykonującym prace zarobkową, choć związek tych typów czynów zabronionych z prowadzeniem działalności gospodarczej wydaje się dość oczywisty.

<sup>26</sup> Przez „przyjmowane” ustawodawca proponuje więc rozumieć, zgodnie ze słownikowym znaczeniem tego zwrotu - „branie tego, co jest dawane, branie kogoś do siebie, zapewniania schronienia, udostępnianie pomieszczenia, zatrudnianie kogoś, dawanie komuś jakiejś pracy, goszczenie kogoś u siebie” (Uzasadnienie do ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny..., s. 16).

<sup>27</sup>

R. Zabłocki, *Komentarz do art. 304 k.k.*, [w:] O. Górniok, W. Kozielowicz, E. Pływaczewski,

uwadze, że przepis ten znajdzie zastosowanie także wówczas, gdy umowa została zawarta *per facta concludentia*), z której wynika obowiązek niewspółmiernego świadczenia. Mamy więc podstawy aby twierdzić, że nie każdy przypadek korzystania z usług ofiary handlu ludźmi stanowi przestępstwo na gruncie polskiego k.k.<sup>28</sup>

#### **4. Zasada niekaralności ofiar handlu ludźmi**

Konwencja Warszawska zawiera w art. 26 klauzulę niekaralności, w myśl której strony zobowiązują się zapewnić możliwość nie karania ofiar w czynach bezprawnych w zakresie, w jakim były do tego zmuszone. Byłaby to instytucja odmienna od stosowanego w polskim ustawodawstwie tzw. okresu do namysłu (*reflection period*), polegającego na tym, że ofiara handlu ludźmi, która przebywa na terytorium Polski nielegalnie, może otrzymać zezwolenie na zamieszkanie na okres trzech miesięcy w celu podjęcia decyzji o współpracy z organami ścigania (art. 53a ust 2 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach - t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694, ze zm.).

W świetle przepisów i zasad obowiązującego prawa karnego podstawa wyłączenia bezprawności kryminalnej czynu jest wystąpienie kontratypu. Każdy kontratyp określany jest w oparciu o pewną regułę prawną, która stanowi źródło jego funkcji neutralizującej bezprawność kryminalną, która może być przepis prawny, a także norma zwyczajowa<sup>29</sup>. Dwa podstawowe kontratypy o charakterze ustawowym które mogłyby znaleźć zastosowanie do ofiary handlu ludźmi, popełniającej czyn zabroniony jako przestępstwo lub wykroczenie to działanie w obronie koniecznej (art. 25 §1 k.k. i art. 15 k.w.) lub w stanie wyższej konieczności (art. 26 §1 k.k. i art. 16§1 k.w.). Możemy także, być może nawet z większym prawdopodobieństwem, mieć do czynienia z sytuacjami, w których stan wyższej konieczności można byłoby uznać za okoliczność wyłączającą winę (art. 26 §2 k.k.).

Sąd ma także możliwość odstąpienia od wymierzenia kary w stosunku do sprawcy przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą trzech lat albo karą łagodniejszego rodzaju, gdy społeczna szkodliwość czynu nie jest znaczna (art. 59 k.k.). W prawie wykroczeń sąd, w wypadkach zasługujących na uwzględnienie, może odstąpić od wymierzenia kary (art. 39 k.w.) Poza opisanymi wyżej sytuacjami wyłączenie

B. Kunicka-Michalska, R. Zawłocki, B. Michalski, J. Skorupka, A. Wąsek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 222-316. Tom II*, Warszawa 2010 s. 1554.

<sup>28</sup> Zalecenie adekwatnej kryminalizacji zjawiska eksploatacji osób w warunkach przymusu lub niewolnictwa bez względu na to, czy wyzyska ma związek z handlem lub przemytem osób oraz czy dotyczy nielegalnych migrantów, czy osób przebywających legalnie na terytorium kraju zawiera Raport Grupy Ekspertów ds. Handlu Ludźmi przy Komisji Europejskiej (*Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings European Commission*, Brussels, 22 December 2004) [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/crime/crime\\_human\\_trafficking\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/crime_human_trafficking_en.htm) (dostęp dnia 28.03.2011 r.).

<sup>29</sup> M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1995, s. 216.

karalności sprawcy, będącego jednocześnie ofiarą handlu ludźmi w każdym przypadku w zakresie, w jakim były zmuszane wymagałoby interwencji ustawodawcy<sup>30</sup>.

## 5. Prawo do rekompensaty

Ważnym zagadnieniem jest także prawo ofiar handlu ludźmi do pracy przymusowej do uzyskania rekompensaty pieniężnej zwłaszcza, że w tych przypadkach, obok strat moralnych, wykonywanie pracy lub świadczenie usług połączone bywa z zapłatą nieproporcjonalnie niskiego, lub zgoła żadnego wynagrodzenia. Uzyskanie odszkodowania lub zadośćuczynienia możliwe jest zarówno w ramach postępowania przed sądem pracy, postępowania cywilnego (roszczenia oparte na art. 415 k.c.) oraz w ramach postępowania karnego (powództwo adhezyjne) oraz poprzez zasądzenie środków karnego w postaci obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem (art. 46 k.k.). Zdarza się jednak, że sprawca nie jest w stanie spełnić roszczeń pokrzywdzonego, chociażby ze względu na zużycie uzyskanych korzyści. W takim wypadku zaleca się, aby ofiara mogła otrzymać również kompensatę od państwa<sup>31</sup>. W przypadku, gdy ofiara handlu ludźmi doznała uszczerbku na zdrowiu lub śmierci i jest jednocześnie obywatelem polskim lub innego kraju UE, kompensata państwowa może być przyznana na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw (Dz. U. Nr 169, poz. 1415 ze zm.)<sup>32</sup>.

Zwiększeniu skuteczności ścigania zbrodni handlu ludźmi miało też zapewne służyć wprowadzenie do katalogu czynów zabronionych objętych obowiązkiem denuncjacji art. 189a k.k. (art. 240 §1 k.k.). Oprócz nakazu zawiadomienia o czynie zabronionym, którego niedopełnienie zagrożone jest sankcją karną w art. 240 k.k., istnieje też tzw. społeczny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie ściganym z urzędu, ciążyący na wszystkich obywatelach, o którym mowa w art. 304 §1 k.p.k.<sup>33</sup>. Niewypełnienie owego społecznego obowiązku zawiadomienia o przestępstwie nie jest zagrożone sankcją karną. Przedstawiciele organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą ofiarom handlu ludźmi zauważają jednak, że obowiązek ten nie zawsze jest zgodny z interesem i życzeniem ofiar handlu ludźmi, które nie zawsze chcą współpracować przy ściganiu przestępstw.

<sup>30</sup> Przy czym stwierdzenie, czy interwencja taka jest konieczna wymagałoby pogłębionej refleksji zwłaszcza ze względu na złożoność sytuacji mogących wystąpić w związku z wykorzystaniem osób będących ofiarami handlu ludźmi. Podjęcie takich rozważań zdecydowania wykracza poza ramy tego opracowania.

<sup>31</sup> OSCE/ODIHR, *Compensation for trafficked and exploited person sin OSCE region*, Warszawa 2008, s. 32.

<sup>32</sup> W praktyce jednak kompensata taka nie została przyznana ofiarom handlu ludźmi. *Zastosowanie ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw w przypadku ofiar handlu ludźmi*, oprac. w zespole ds. Handlu Ludźmi MSWiA w oparciu o informację Ministerstwa Sprawiedliwości, [w:] *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu 2009*, s. 121-124.

<sup>33</sup> B. Kunicka-Michalska, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 222-316. Tom II* red. A. Wąsek i R. Zabłocki, Warszawa 2010 s. 186.

## 6. Zwalczenie handlu ludźmi a prawa człowieka

Wprowadzenie perspektywy praw człowieka do spojrzenia na takie praktyki, jak handel ludźmi do pracy przymusowej pozwala dostrzec także potrzeby i prawa ofiary przestępstwa. Zauważa się bowiem, iż koncentracja wyłącznie lub głównie na ściganiu sprawców przestępstw może powodować, iż ofiara handlu ludźmi nie jest postrzegana jako podmiot praw, lecz raczej jako jeden z instrumentów pozwalających państwu na doprowadzenie do skutecznego ujęcia, osądzenia i skazania sprawcy. Przez to ofierze trudniej jest odzyskać utraconą godność ludzką, co z kolei może prowadzić do stygmatyzacji zarówno w kraju, gdzie została wykorzystana jak i w swoim kraju pochodzenia; zniechęca to także takie osoby do współpracy z władzami zarówno w ramach postępowań karnych jak i poszukiwania pomocy w legalizacji pobytu i opieki społecznej, co z kolei dalej naraża je na kolejne nadużycia<sup>34</sup>. W polityce MSWiA można dostrzec dążenia do uwzględnienia specyficznej sytuacji, w jakiej znajdują się ofiary handlu ludźmi<sup>35</sup>. Mimo to współpraca z ofiarami handlu ludźmi i poszanowanie ich praw, w tym prawa do odszkodowania, pozostawia jeszcze wiele do życzenia, zwłaszcza, że niejednokrotnie dostępne środki prawne (np. instytucja „okresu do namysłu”, możliwość zastrzeżenia danych dotyczących miejsca zamieszkania do wyłącznej wiadomości prokuratora - art. 191 §3 k.p.k., przesłuchanie ofiar z udziałem biegłego psychologa, przesłuchanie świadka na etapie postępowania przygotowawczego - art. 316 § 3 k.p.k. nie są wykorzystywane w ramach prowadzonych postępowań karnych<sup>36</sup>.

Na zakończenie warto przywołać orzeczenie ETPCz w sprawie Siliadin<sup>37</sup>, w którym Trybunał potwierdził obowiązek reakcji państw na zakazane w Konwencji praktyki (także osób prywatnych) poprzez wprowadzenie za nie odpowiedzialności karnej. W odniesieniu zaś do szczególnej sytuacji handlu ludźmi do pracy przymusowej, Trybunał dostrzega, iż obowiązek penalizacji i ścigania jest tylko jednym z elementów ogólnego

<sup>34</sup> R. Malpani, *Criminalizing human trafficking*, [w:] B. Andrees, P. Belser (red), *Forced labour. Coercion and exploitation in the private economy*, Genewa 2009, s. 142.

<sup>35</sup> Doprowadziło to do opracowania w Biurze ds. Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej „Wskazówek metodycznych dla prokuratorów prowadzących lub nadzorujących postępowania karne w sprawach dotyczących handlu ludźmi”. Dokument ten odnosi się do takich kwestii jak możliwość umorzenie postępowania karnego lub zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary w stosunku do ofiar handlu ludźmi, których zachowania zawierają znamiona takich przestępstw, jak: nielegalne przekroczenie granicy, posługiwanie się sfałszowanymi dokumentami itp.; wykorzystanie dostępnych środków procesowych pozwalających na ochronę prywatności ofiar, a także na utrwalenie treści ich zeznań w sposób pozwalający na ich wykorzystanie w procesie, gdy opuszcza kraj, jak również na dostępne w ramach postępowania karnego sposoby uzyskania przez nie odszkodowania w związku z popełnieniem na ich niekorzyść czynu zabronionego.

<sup>36</sup> Zob. K. Karsznicki, *Analiza postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących handlu ludźmi zakończonych w latach 2005-2007 decyzja o umorzeniu*, [w:] *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu 2009...*, s. 108-109.

<sup>37</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Siliadin v. Francja par. 117, gdzie Trybunał przywołuje także sprawę Van der Musselle par. 34).

zwalczania przez państwa handlu ludźmi<sup>38</sup>. Konieczne, w opinii Trybunału jest także wprowadzanie odpowiednich regulacji działalności gospodarczej, która może służyć jako przykrywka dla handlu ludźmi oraz przepisów imigracyjnych<sup>39</sup>. Eksploatacja pracowników może przybierać różne formy, z których najdrastyczniejszą jest handel ludźmi do pracy przymusowej. Można jednak mówić o swoistym kontinuum (czy też spektrum) eksploatacji, które przebiega od jednego bieguna, na którym umieścić możemy godną pracę, poprzez naruszenie praw pracowniczych do handlu ludźmi do pracy przymusowej, stanowiącego najjaskrawsze jej przeciwieństwo<sup>40</sup>. Obok prawa karnego, przydatne mogą okazać się także inne instytucje począwszy od norm prawa pracy po instrumenty dialogu społecznego. Co więcej, wydaje się, że to właśnie stosowanie ujętych w normy prawne praw człowieka staje się najważniejsze dla praktyki krajowej, na państwach zaś spoczywa obowiązek skutecznego zapewnienia stosowania praw człowieka, zarówno w relacjach pomiędzy obywatelem i państwem (w płaszczyźnie horyzontalnej), jak i w relacjach pomiędzy obywatelami (w płaszczyźnie wertykalnej)<sup>41</sup>.

Realizacja zobowiązań międzynarodowych w sferze praw człowieka skłania państwa do pozytywnych działań. Jeśli tak by nie było, to teza L. Kołakowskiego, iż do zwalczania różnorodnych negatywnych zjawisk, jak arbitralne uwięzienia, tortury, czy też handel ludźmi, nie trzeba szukać uzasadnień, iż jest to niezgodne z prawami człowieka<sup>42</sup> - jest cały czas aktualna, a dokumenty międzynarodowe w tej dziedzinie pozostają „spisem życzeń ich autorów”<sup>43</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

1. Andrees B., *Forced labour and trafficking in Europe: how people are trapped in, live through and come out*, Geneva 2008.
2. Andrees B., P. Belsen, *Strengthening labour market governance against forced labour*, [w:] *Forced labour. Coercion and exploitation in private economy...* .
3. Baxi U., *Politics of reading human rights. Inclusion and exclusion within the production of human rights*, [w:] *The legalization of human rights...* .

<sup>38</sup> M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. 5. Wydanie, Warszawa 2010, s. 334.

<sup>39</sup> Orzeczenie *Ransteve*. Cypr i Rosja § 284.

<sup>40</sup> B. Andrees, *Forced labour and trafficking in Europe: how people are trapped in, live through and come out...* s. 22; B. Andrees, P. Belsen, *Strengthening labour market governance against forced labour*, [w:] *Forced labour. Coercion and exploitation in private economy...* s. 109; K. Skrivankova, *Between Decent Work and Forced Labour: Examining the Continuum of Exploitation*, Joseph Rowntree Foundation Programme Paper, York, 2010.

<sup>41</sup> J. Donally, *The virtues of legalization*, [w:] *The legalization of human rights...* s. 69.

<sup>42</sup> L. Kołakowski, *Po co nam prawa człowieka...* s. 239.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 225.

4. Beirnaert J., K. Skrivankova, *Never work alone. Trade Unions and NGOs joining forces to combat Forced Labour and Trafficking in Europe*  
[http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Forced\\_labour\\_EN\\_FINAL.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Forced_labour_EN_FINAL.pdf).
5. Cieślak M., *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1995.
6. Donnelly J., *The virtues of legalization*, [w:] S. Meckled Garcia, B. Cali, *The legalization of human rights. Multidisciplinary perspectives on human rights and human rights law*. New York 2005.
7. Filar M., *Podstawy odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych (na gruncie ustawy z dnia 22 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary)*, Apelacja Gdańska 2003, nr 3.
8. Fredman S., *Human rights transformed. Positive rights and positive duties*, Oxford 2009.
9. Freeman M., *Putting law in its place. An interdisciplinary evaluation of national amnesty laws*, [w:] *The legalization of human rights...*
10. Gallagher A., *Using international human rights law to better protect victims of human trafficking: the prohibitions on slavery, servitude forced labor and debt bondage*, [w:] L. N. Sadat, M.P. Scarf, *The Theory and Practice of International Criminal Law: Essays in Honour of M. Cherif Bassiouni*, Leiden 2008.
11. Garliocki L., P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-18 pod redakcją prof. Leszka Garlickiego*, Warszawa 2010.
12. Giammarinaro M.G., *Standardy Rady Europy w zwalczaniu handlu ludźmi*, [w:] Z. Lasocik (red.), *Handel ludźmi zapobieganie i ściganie*, Warszawa 2006.
13. Górkowski W., *Przestępstwo handlu ludźmi (wybrane zagadnienia)*, PiP 2007 z. 12.
14. Górniok O., W. Kozielewicz, E. Pływaczewski, B. Kunicka-Michalska, R. Zawłocki, B. Michalski, J. Skorupka, A. Wąsek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 222-316. Tom II*, Warszawa 2006.
15. Grajweski J., S. Steinborn, *Wybrane problemy postępowania odwoławczego w postępowaniu dotyczącym odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, A G K 2003 nr 3, wydanie specjalne.
16. *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu 2009. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji*, Warszawa 2010.
17. *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji*, Warszawa 2007.
18. *Informacja o stanie zagrożenia handlem ludźmi i prostytutką w Polsce w 2008 roku. Oprac. w Zespole ds. Handlu Ludźmi w oparciu o informacje Centralnego Zespołu dw. z Handlem Ludźmi KGP, Centralnego Biura Śledczego KGP i Komendy Głównej Straży Granicznej*, [w:] *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu 2009. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji*, Warszawa 2009.
19. Jasiński F., K. Karsznicki, *Walka z handlem ludźmi z perspektywy Unii Europejskiej*, PiP 2003 z. 28.

20. Jasiński F., *Praktyczne znaczenie przepisów Unii Europejskiej dotyczących walki z handlem ludźmi*, [w:] Z. Lasocik, *Handel ludźmi...* .
21. Jasudowicz T., *Zagadnienia wstępne*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, Karsznicki K., *Traktat Lizboński - nowa szansa na usprawnienie współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości*, Prok. i Pr 2009, nr 11-12.
22. Karsznicki K., *Analiza polskiego prawa pod kątem efektywności ścigania handlu ludźmi do pracy przymusowej*, [w:] *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu 2009*.
23. Karsznicki K., *Analiza postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących handlu ludźmi, zakończonych w latach 2005-2007 decyzją o umorzeniu*, [w:] *Handel ludźmi w Polsce, materiały do raportu 2009...* .
24. Karsznicki K., *Zasada nullum crimen sine certa we współczesnym polskim prawie karnym* [w:] *Hominum causa omne ins constitutum est. Księga jubileuszowa ku czci profesor Alicji Grześkowiak*, red. A. Debiński, M. Gałązka, R.G. Hałas, K. Wiak, Lublin 2006.
25. Kelly L., *You Can Find Anything You Want: A Critical Reflection on Research on Trafficking in Persons within and into Europe*, [w:] F. Laczko (red.), E. Gozdzik (red.), *Data and research on human trafficking: A global survey*, Geneva 2005.
26. Kołakowski L., *Czy Pan Bóg jest szczęśliwy i inne pytania*, Kraków 2009.
27. Kozłowska U., *Analiza statystyk dotyczących zjawiska handlu ludźmi*, [w:] *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji*, Warszawa 2007.
28. Kunicka-Michalska B., [w:] A. Wąsek i R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczegółowa. Komentarz do artykułów 222-316*. Tom II, Warszawa 2010.
29. Laskowska K., *Handel ludźmi jako problem prawny i kryminologiczny*, WPP 2004 nr 2.
30. Lasocik Z., J. Filipowicz, Ł. Wieczorek, *Handel ludźmi do pracy przymusowej w Polsce. Sektory w gospodarce podatne na wykorzystywanie ludzi do pracy przymusowej oraz struktura pomocy dla ofiar pracy przymusowej w Polsce* Warszawa 2010  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_146622.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_146622.pdf).
31. Lasocik Z. (red.), *Handel ludźmi zapobieganie i ściganie*, Warszawa 2006.
32. Malpani R., *Criminalizing human trafficking*, [w:] B. Andrees, P. Belser (red.), *Forced labour. Coertion and exploitation in the private economy*, Genewa 2009.
33. Malpani R., *Legal aspects of trafficking for forced labour purposes in Europe*, Geneva, International Labour Office, 2006.
34. Marek A. *Kodeks Karny. Komentarz*, 5. wydanie, Warszawa 2010.
35. Morawska E., *Handel ludźmi z perspektywy systemu ochrony praw człowieka ONZ*, [w:] Z. Lasocik, *Handel ludźmi...* .
36. Namysłowska-Gabrysiak B., *Analiza orzeczeń sądowych pod kątem zgodności z definicją zawartą w aktach międzynarodowych, w szczególności w protokole z Palermo*, [w:] *Handel ludźmi w Polsce materiały do raportu...* .



37. Nowicki M. A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. 5. Wydanie, Warszawa 2010.
38. *Office of the High commissioner for Human Rights, Recommended principles and guidelines on human rights and human trafficking. Commentary*, New York-Geneva 2010.
39. OSCE/ODIHR, *Compensation for trafficked and exploited person sin OSCE region*, Warszawa 2008.
40. *Report of the Director General. A global alliance against forced labour. Global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Geneva 2005.
41. *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings European Commission* (Brussels, 22 December 2004)  
[http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/crime/crime\\_human\\_trafficking\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/crime_human_trafficking_en.htm).
42. Sakowicz A., *Przestępstwo handlu ludźmi z perspektywy regulacji międzynarodowych*, Pr i Pr 2006, nr. 3.
43. Siron N., P. N. VanBaevagen, B. De Ruyver, T. Vander Beken, G. Vermuelen, *Trafficking in migrants through Poland. Multidisciplinary research into phenomenon of transit migration in the candidate member State of the EU, with a view to the combat of trafficking in persons*, Antwerpen/Apeldoorn 1999.
44. Skrivankova K., *Between Decent Work and Forced Labour: Examining the Continuum of Exploitation*, Joseph Rowntree Foundation Programme Paper, York 2010.
45. *Trafficking in persons report, 10th edition*, Departament Stanu U S A  
<http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/>
46. *Zastosowanie ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw w przypadku ofiar handlu ludźmi*, oprac. w zespole ds. Handlu Ludźmi MSWiA w oparciu o informację Ministerstwa Sprawiedliwości, [w:] *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu 2009*.
47. Zielińska E., *O potrzebie zmian kodeksu karnego w związku z ratyfikacją protokołu o zapobieganiu oraz karaniu handlu ludźmi*, *Studia Iuridica* t. XLVI, Warszawa 2006.
48. Zielińska E., *Definicja handlu ludźmi: projekt ustawowego uregulowania*, [w:] *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu...*

### **Trafficking for forced labor from the perspective of human rights (selected problems)**

#### **ABSTRACT**

The phenomenon of human trafficking for forced labor in Poland is becoming increasingly noticeable. This practice undermines the basic human rights such as freedom and dignity. International conventions and EU legislation require States to criminalize trafficking in human beings. The perspective of human rights allows to perceive the need to protect the rights of victims of this unlawful practice, which constitutes a threat to internal and social security of the country.

**dr Józef Zawadzki**

Szkoła Wyższa Prawa i Dyplomacji  
w Gdyni

## **Wpływ polityki Federacji Rosyjskiej na bezpieczeństwo energetyczne i rozwój ekonomiczny Unii Europejskiej**

### **ABSTRAKT**

Artykuł swoją treścią obejmuje wpływ polityki Federacji Rosyjskiej na bezpieczeństwo energetyczne i rozwój ekonomiczny Unii Europejskiej. Przedstawione zostały w nim czynniki geopolityczne, a w tym wyznaczniki geograficzne i ekonomiczne, które decydują o pozycji politycznej Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Przeanalizowane także zostały potrzeby UE w zakresie potrzeb energetycznych oraz przedstawiono lokalizację potwierdzonych złóż gazu ziemnego na świecie, z których UE importuje obecnie (lub może w przyszłości importować) ten surowiec. W konkluzji artykułu pokazana jest polityka Federacji Rosyjskiej, jako wyznacznik bezpieczeństwa energetycznego UE.

**Słowa kluczowe:** gaz, Unia Europejska, Rosja, bezpieczeństwo energetyczne, przyszłość.

### **Wstęp**

Pozycja polityczna Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej zależy od wielu czynników geopolitycznych, ale z pewnością należą do nich **wyznaczniki geograficzne i ekonomiczne**<sup>1</sup>. Szeroko rozumiane poprawne relacje Unii Europejskiej z tzw. światem zewnętrznym oraz jej położenie geograficzne mają istotny wpływ na jej rozwój ekonomiczny. Unia Europejska stanowi jedyny jak dotychczas w stosunkach międzyna-

<sup>1</sup> D. Mielczarek, *Geopolityczne czynniki kształtujące międzynarodową pozycję Unii Europejskiej* wyznaczniki geograficzne i ekonomiczne (część 1), *Studia Europejskie* 4/2001.

rodowych tak zintegrowany politycznie i gospodarczo blok państw, których gospodarki potrzebują dostatecznej ilości surowców energetycznych, aby się rozwijać. Europa koncentruje się na ekonomicznej integracji, ale potrzebuje i będzie potrzebowała źródeł energii, które zabezpieczą jej rozwój<sup>2</sup>. Autor ze względu na obszerne spektrum tematyki dotyczącej bezpieczeństwa energetycznego skoncentrował się tylko na surowcu energetycznym, jakim jest gaz i jego imporcie do Unii Europejskiej. Gazociągi Nord Stream oraz South Stream z Federacji Rosyjskiej do Unii Europejskiej stanowią tematykę rozważań artykułu.

### **Zaspokojenie potrzeb Unii Europejskiej w zakresie gazu niezbędnym warunkiem rozwoju ekonomicznego**

Wraz ze wzrostem zapotrzebowania na gaz ziemny w Unii Europejskiej, jej zasoby własne gazu zmniejszają się. Aktualna łączna wielkość potwierdzonych rezerw gazu ziemnego w UE (około 2,8 mld m<sup>3</sup>)<sup>3</sup> jest stosunkowo niska w porównaniu z prognozowanym zapotrzebowaniem w 2025 roku - wynoszącym 629 mld m<sup>3</sup> rocznie. Największe potwierdzone rezerwy w UE, wynoszące 1,25 mld m<sup>3</sup>, posiada Holandia. Wielka Brytania, wytwarzająca obecnie ok. 16% rocznej produkcji gazu ziemnego w UE, dysponuje rezerwami o wielkości zaledwie ok. 410 mld m<sup>3</sup><sup>4</sup>. Najistotniejsze jest to, że w UE nie przewiduje się odkrycia nowych godnych uwagi złóż gazu ziemnego<sup>5</sup>.

W rezultacie samowystarczalność UE ulegnie dalszemu zmniejszeniu. Obecnie produkcja gazu ziemnego w UE pokrywa mniej więcej 42% zapotrzebowania, a produkcja z istniejących rezerw gazu ziemnego w UE spadnie z około 229 mld m<sup>3</sup> rocznie w 2005 roku do jedynie 120 mld m<sup>3</sup> rocznie w roku 2025. Przy spadku produkcji i wzroście zapotrzebowania w nadchodzących dziesięcioleciach, Rada UE widzi potrzebę zmobilizowania „znaczących dodatkowych ilości gazu”<sup>6</sup>. W celu skompensowania pojawiającego się niedoboru dostaw gazu ziemnego w UE konieczne będą nowe zdolności przesyłowe w zakresie importu. W rezultacie zmniejszenia się własnych zdolności produkcyjnych i rezerw UE, w połączeniu ze wzrostem zapotrzebowania na gaz ziemny, spodziewane zapotrzebowanie na import gazu ziemnego wzrośnie z 314 mld m<sup>3</sup> rocznie w 2005 roku do 509 mld m<sup>3</sup> rocznie w roku 2025. Stąd też, aby uniknąć niedoboru importowanego gazu, niezbędne są nowe zdolności przesyłowe w zakresie importu. Niewątpliwie rozwój gospodarczy UE jest zależny od dostaw energii, dlatego oczeki-

<sup>2</sup> Z. Brzeziński, *Europa Środkowa wobec przemian światowych*, Znak 1989, nr 5 (408), s. 17-18.

<sup>3</sup> BP. June 2008. *Statistical Review of World Energy*, s. 22.

<sup>4</sup> Ibidem.

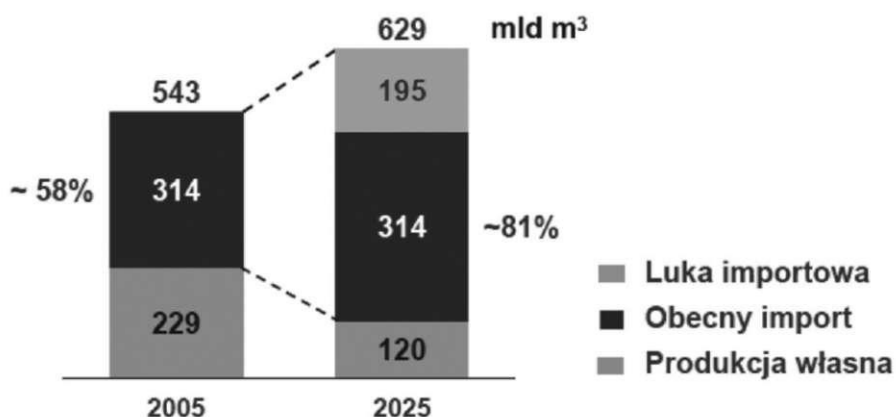
<sup>5</sup> Na podstawie danych European Commission. 2007, *European Energy and Transport - Trends to 2030. Aktualizacja za rok 2007*, s. 74.

<sup>6</sup> European Commission. 2007. *Green Paper - Towards a European strategy for the security of energy supply*, s. 42.

wany jest ciągły wzrost zapotrzebowania na gaz ziemny<sup>7</sup>, przy jednoczesnym spadku jej własnych zdolności produkcyjnych i zasobów. W konsekwencji większa część całkowitej energii zużywanej przez kraje UE pochodzić będzie z importu. Aby uniknąć niedoboru importowanego gazu, niezbędne są nowe zdolności przesyłowe w zakresie importu.

Rysunek 1.

Prognoza podaży i popytu w UE na przestrzeni lat 2005-2025



Źródło: Nord Stream dotycząca Oceny Oddziaływania na Środowisko na potrzeby konsultacji, wymagana Konwencją Espoo, Luty 2009, s. 34.

Gaz ziemny pokrywa jedną czwartą zużycia energii pierwotnej i stanowi istotny element zaopatrzenia Unii Europejskiej w energię. Ponadto, spodziewany jest wzrost zapotrzebowania na gaz ziemny w UE w tempie 0,74% rocznie - z 543 mld m<sup>3</sup> w 2005 roku do 629 mld m<sup>3</sup> w roku 2025<sup>8</sup>. Na przestrzeni tych 20 lat spodziewany udział gazu ziemnego w strukturze pierwotnych źródeł energii wzrośnie z 25% do 26%<sup>9</sup>, natomiast udział ropy, węgla i energii jądrowej spadnie. Prognozowany udział energii odnawialnej wzrośnie z 7% do 11%<sup>10</sup>. Występująca luka importowa zmusza kraje UE do zbliżenia politycznego i ekonomicznego do Federacji Rosyjskiej gdyż, aby rozwijać swoją gospodarkę musi jej dostarczyć niezbędnej energii. Konieczność posiadania przez kraje

<sup>7</sup> Na podstawie danych European Commission. 2007, *op. cit.*, s. 96. Wielkości te opierają się na wskaźniku 10,3 kWh/m<sup>3</sup> przy temperaturze 20°C. Źródło opiera się na założeniu ostrożnych scenariuszy kształtowania się cen ropy. Te i poniższe wielkości zostały zaokrąglone.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 97.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 98.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 102.

UE tzw. pewnego dostawcy, który daje gwarancje płynnych dostaw gazu jest warunkiem koniecznym do procesów inwestycyjnych i planowania rozwoju gospodarczego. Po analizie politycznej i ekonomicznej Federacja Rosyjska niewątpliwie spełnia warunki takiego partnera, a posiadając tak sprawną korporację państwową, jaką jest Gazprom także spełnia oczekiwania ekonomiczne państw UE.

Jeżeli chodzi o wielkość łączną, dodatkowe zapotrzebowanie na gaz ziemny będzie pochodziło głównie z Wielkiej Brytanii, Włoch, Niemiec, Polski i Hiszpanii<sup>11</sup>, odzwierciedlając między innymi stopniowe zastępowanie gazem ropy i węgla, używanych dotychczas do wytwarzania energii elektrycznej<sup>12</sup>. Stale wzrasta również zużycie gazu ziemnego przez gospodarstwa domowe. W Niemczech, Francji, Belgii, Wielkiej Brytanii, Holandii i Włoszech gospodarstwa domowe są największym lub drugim, co do wielkości źródłem zapotrzebowania na gaz ziemny<sup>13</sup>. Dyrektywa Rady 2004/67/WE z 26 kwietnia 2004 roku, dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego, stanowi: „Mając na uwadze wzrost na rynku gazu ziemnego we wspólnocie, ważne jest, aby podtrzymać bezpieczeństwo dostaw gazu, w szczególności w odniesieniu do gospodarstw domowych”<sup>14</sup>. Kolejnym czynnikiem przyczyniającym się do wzrostu popytu na gaz ziemny w UE jest jego nieszkodliwość dla środowiska. Jako pierwotne źródło energii gaz posiada wyraźną przewagę nad innymi kopalnymi źródłami energii: ze względu na wyższy stosunek wodoru do węgla i czystszy proces spalania wytwarza on o 30% do 50% mniej zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych niż węgiel lub ropa, co znacząco przyczynia się do zrównoważonego środowiskowo zaopatrzenia w energię<sup>15</sup>. W szczególności, biorąc pod uwagę decyzję Rady Europejskiej z marca 2007 roku w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych o 20% do 2020 roku<sup>16</sup>, spodziewany jest dalszy wzrost zapotrzebowania na gaz ziemny. Spodziewane wykorzystanie źródeł odnawialnych w celu spełnienia zapotrzebowania na energię pierwotną wzrośnie, lecz nie na tyle, aby pokryć prognozowany niedobór dostaw gazu w UE. Mimo że znaczenie odnawialnych źródeł energii wzrośnie, do 2020 roku ich prognozowany udział w energii pierwotnej UE wzrośnie jedynie do 10%, a do 2030 roku do 12%<sup>17</sup>. W konsekwencji, do 2030 roku i później, sam gaz ziemny nie będzie mógł być zastąpiony przez łączne wykorzystanie wszystkich alternatywnych pierwotnych źródeł energii.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 103.

<sup>12</sup> European Commission. 2007. Green Paper..., *op. cit.*, s. 42.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 45.

<sup>14</sup> European Council. Council Directive 2004/67/EC z 26 kwietnia 2004.

<sup>15</sup> *Information about Nord Stream*, [http://www.umwelt.niedersachsen.de/master/C24188911\\_N23067576\\_L20\\_D0\\_I598.html](http://www.umwelt.niedersachsen.de/master/C24188911_N23067576_L20_D0_I598.html) (stan z dnia 26 października 2007 roku).

<sup>16</sup> *Environment agenda*, [http://ec.europa.eu/environment/etap/agenda\\_en.htm#4](http://ec.europa.eu/environment/etap/agenda_en.htm#4) (stan z dnia 19 października 2007 roku).

<sup>17</sup> European Commission., *op. cit.*, 2007, s. 96.

### **Wyznacznik geograficzny położenia państw Unii Europejskiej istotnym czynnikiem wyboru źródeł zaopatrzenia w gaz**

Warunkiem koniecznym do rozwoju ekonomicznego i budowy gospodarki Unii Europejskiej jest posiadanie odpowiedniej ilości energii, a w tym i gazu. Zasoby tego surowca są niedostateczne na terytorium państw Unii, dlatego też UE podejmuje szereg strategicznych decyzji politycznych, co do wyboru źródeł i partnerów gospodarczych, którzy będą dostarczali gaz - stabilnie i w długim horyzoncie czasowym. Położenie geograficzne UE oraz czynniki ekonomiczne wskazują, że źródłami tego surowca dla państw UE powinny być państwa Ameryki północnej oraz Federacja Rosyjska. Analiza geopolityczna wskazuje, że wyznacznik geograficzny jest istotnym czynnikiem geopolitycznym, który bierze pod uwagę UE przy wyborze partnera strategicznego, ale nie tylko. Przy czym należy podkreślić, że dotychczas kraje UE orientowały się na trzy kierunki geograficzne skąd pozyskiwały i pozyskują gaz. Państwa leżące na północy Europy, wyraźnie kierowały się na wschód i północ kontynentu, a kraje położone na południu Europy w basenie Morza Śródziemnego zaopatrywały się generalnie w gaz z Afryki Północnej. Zatem źródłami importu gazu ziemnego dla UE były i są obszary, gdzie czynnikiem decydującym jest bliskość geograficzna. Kraje takie jak: Niemcy, Francja, Belgia i Wielka Brytania pozyskują gaz ziemny głównie z Rosji i Norwegii, natomiast większość gazu importowanego do Włoch i Hiszpanii pochodzi z Algierii. **Bliskość geograficzna** w tym kontekście jest istotnym czynnikiem przy wyborze przyszłych źródeł importu, ale z pewnością niedecydującym. Konkludując, w tym względzie niezmiernie ważnymi faktorem są także **wielkość zasobów**, którymi dysponuje dostawca oraz jego **stabilność polityczna**.

Rysunek nr 2 obrazuje geopolityczny wyznacznik geograficzny, którym kierowała się i kieruje UE przy wyborze dostaw gazu ziemnego do poszczególnych państw.

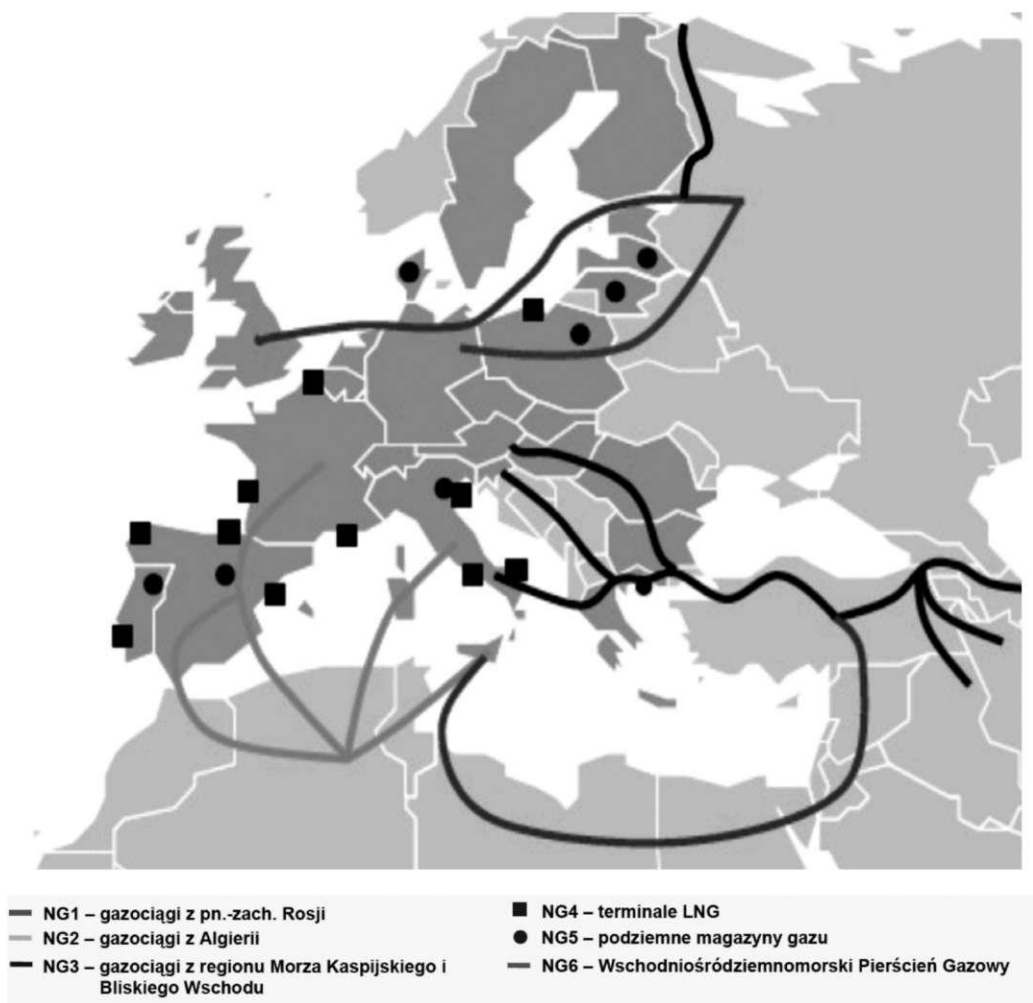
### **Wielkość zasobów gazu ziemnego, jako istotny czynnik wyboru dostaw gazu ziemnego do UE**

Aktualnie Unia Europejska otrzymuje gaz ziemny z trzech źródeł. Największą część dostaw zapewnia Rosja, a następnie Norwegia i Algieria<sup>18</sup>. Przy wyborze przyszłych źródeł importu ważnym czynnikiem będzie wielkość zasobów, jak również geograficzna bliskość UE oraz długookresowa niezawodność dostaw. Okazuje się, że Rosja łączy wszystkie te zalety. Rosja posiada największe potwierdzone zasoby gazu ziemnego na świecie. Ponadto Rosja jest położona geograficznie blisko UE i może odgrywać rolę niezawodnego dostawcy gazu ziemnego dla UE przez ponad 35 lat.

<sup>18</sup> Eurostat. 2007. Eurostat Statistical Books - Gas and Electricity Market Statistics, s. 56.

Rysunek 2.

Sieci transeuropejskie: projekty priorytetowe dla dostaw gazu ziemnego na podstawie ilustracji Komisji Europejskiej



Źródło: Dokumentacja Nord Stream dotycząca Oceny Oddziaływania na Środowisko na potrzeby konsultacji, wymagana Konwencją Espoo, Luty 2009, s. 31.

Struktura importu gazu przez Unię Europejską z krajów produkujących gaz ziemny zmieni się na korzyść regionów o zasobach dostępnych przez dłuższy czas i tu wyraźne preferencje ma Federacja Rosyjska. Dlatego też przy wyborze przyszłych źródeł dostaw gazu dla państw UE ważnym czynnikiem jest nie tylko **bliskość położenia geograficznego** i **wielkość zasobów**, ale przede wszystkim **stabilność i przewidywalność polityczna** dostawcy oraz regionu.

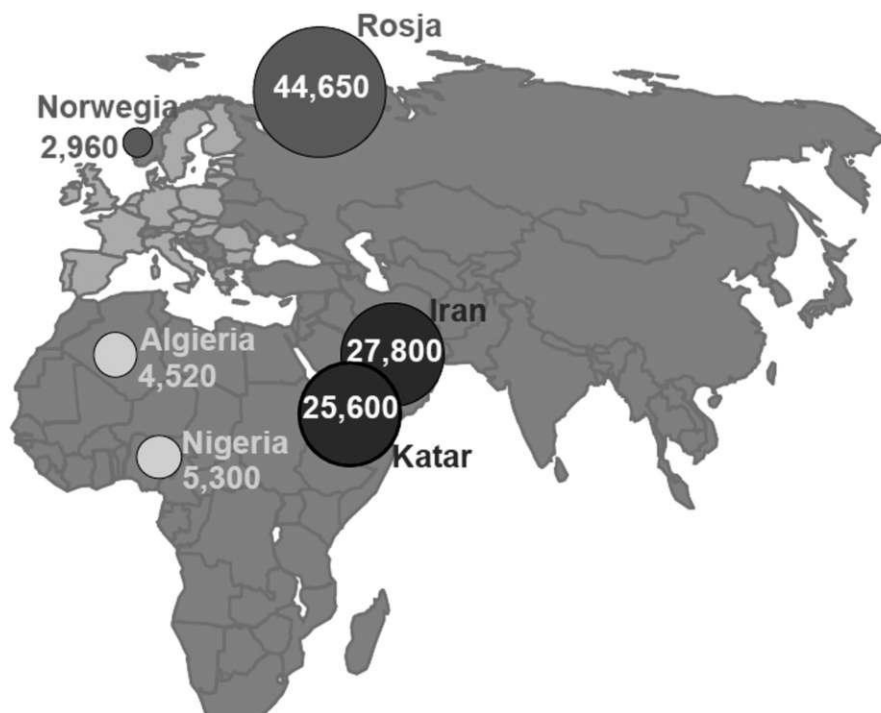
Światowe zasoby gazu są ulokowane w trzech głównych regionach (mld m<sup>3</sup>):

- **Europa i Euroazja** - Rosja: 44, 650, Norwegia: 2,960;
- **Bliski Wschód** - Iran: 27, 800, Katar: 25,600;
- **Afryka** - Nigeria: 5,300, Algieria: 4,520<sup>o</sup>.

Pozostałe eksploatowane i potwierdzone zasoby ogólnoświatowych rezerw gazu są niewielkie i znajdują się w innych regionach poza Europą i Euroazją Bliskim Wschodem i Afryką. Najbardziej niestabilnym regionem, z którego Unia Europejska importuje gaz jest z pewnością Afryka Północna. Wydarzenia w Egipcie i Tunezji oraz zamieszki w Maroku i Algierii niepokoją polityków europejskich. Apogeum destabilizacji politycznej prezentuje Libia, a walka o utrzymanie władzy przez Kadafigo z rewolucjonistami destabilizuje cały region i wpływa negatywnie na ceny surowców energetycznych. Powyższa sytuacja geopolityczna każe unikać Unii Europejskiej importu surowców energetycznych z regionu, który nie gwarantuje stabilnych dostaw.

Rysunek 3.

Potwierdzone złoża gazu ziemnego: Rosja, Norwegia, Iran, Katar, Nigeria, Algieria. Na podstawie: BP Statistical Review of World Energy, czerwiec 2008



Źródło: Dokumentacja Nord Stream dotycząca Oceny Oddziaływania na Środowisko na potrzeby konsultacji, wymagana Konwencją Espoo. Luty 2009, s. 36.



W każdym spośród trzech wymienionych regionów UE utrzymuje **główne relacje** dostaw z tymi krajami, które posiadają największe lub drugie pod względem wielkości zasoby gazu: **Rosją, Norwegią, Algierią, Katar**. Na uwagę zasługuje fakt, że UE nie utrzymuje żadnych relacji dostawy z Iranem, który jest państwem politycznie nieprzewidywalnym. Analizując możliwości Rosji, Norwegi, Algierii, Kataru pod względem zasobów, a tym samym długotrwałości ewentualnych dostaw do UE, należy stwierdzić, że to właśnie Rosja jest państwem, które spełnia te kryterium.

**Rosja** posiada rezerwy gazu ziemnego o wielkości 44 650 mld m<sup>3</sup> i kontroluje 25,2% znanych obecnie światowych zasobów tego surowca. Koncentracja geograficzna również ułatwia rozwój tej gałęzi przemysłu, ponieważ 90% aktualnego wydobycia ma miejsce na Syberii Zachodniej. W przyszłości wydobycie zostanie zwiększone o podmorskie pole Sztokman na Morzu Barentsa oraz kilka pól morskich na Morzu Karskim. Potwierdzone zasoby gazu ziemnego na jednym polu Sztokman wynoszą 3 700 mld m<sup>3</sup>.

UE utrzymuje z Rosją wzajemnie korzystne kontakty w zakresie dostaw od ponad 35 lat. Spółki z obszaru UE kupują około 80% gazu ziemnego eksportowanego przez Rosję<sup>20</sup>. Rezerwy rosyjskie mają duże znaczenie dla przyszłego bezpieczeństwa dostaw tego surowca do UE. Górnictwo naftowe i gazownictwo są głównymi sektorami rosyjskiej gospodarki, odpowiadającymi za dwie trzecie wpływów z eksportu w 2007 roku. Dochody z eksportu gazu mają kluczowe znaczenie dla budżetu rosyjskiego. Komisja Europejska zwraca uwagę na wyraźną wzajemną zależność między UE i Rosją w zakresie partnerstwa energetycznego oraz na obopólną korzyść, wynikającą z większego dostępu Rosji do rynku gazu ziemnego w UE<sup>21</sup>.

Ponadto firma eksportująca jest zobowiązana do dostarczania dodatkowych ilości gazu ziemnego. Rosyjska spółka energetyczna Gazprom uzgodniła już w formie umów dostarczenie rocznie dodatkowych 21 mld m<sup>3</sup> gazu ziemnego do różnych odbiorców za pośrednictwem gazociągu Nord Stream. Kontrakty te świadczą o tym, że plany Gazpromu dotyczące eksportu gazu przez nową trasę dostaw, odpowiadają długoterminowemu zapotrzebowaniu na gaz ziemny, prognozowanemu przez zainteresowane europejskie spółki energetyczne. Rurociąg Nord Stream jest zatem projektem priorytetowym, zarówno dla Gazpromu (dostawcy), jak i dla nabywców europejskich. Mimo że pomiędzy spółkami-eksporterami w Rosji, a nabywcami w UE istnieją już wypróbowane i sprawdzone relacje w zakresie dostaw, istotne jest również jak najszybsze połączenie rosyjskich zasobów gazu ziemnego z rynkiem europejskim, z uwagi na rosnącą konkurencję między konsumentami gazu ziemnego.

**Norwegia** posiadająca 2 960 mld m<sup>3</sup> rezerw będzie nadal odgrywać ważną rolę w dostawach gazu ziemnego do UE w perspektywie krótko i średnioterminowej. Jednakże eksport gazu z Norwegii najprawdopodobniej osiągnie w 2020 roku poziom szczytowy, wynoszący 150 miliardów m<sup>3</sup> rocznie. Do 2025 roku eksport gazu ziemnego przez

<sup>20</sup> Obliczenia oparte na danych BP. June 2008..., *op. cit.*, s. 30.

<sup>21</sup> European Commission. October 2006. Commission to the European Council: Foreign relations in terms of energy supply - principles, measures.

Norwegię osiągnie najprawdopodobniej jedynie 120 mld m<sup>3</sup> rocznie<sup>22</sup>. Odpowiada to 19% zapotrzebowania UE na dostawy gazu ziemnego w 2025 roku.

**Algieria** posiada obecnie zasoby gazu ziemnego o wielkości 4 520 mld m<sup>3</sup><sup>23</sup> i jest położona w pobliżu europejskich krajów basenu Morza Śródziemnego. Istnieją plany zwiększenia eksportu, wynoszącego obecnie 65 mld m<sup>3</sup> rocznie, do poziomu 115 mld m<sup>3</sup> rocznie w 2015 roku<sup>24</sup>.

**Katar** posiada zasoby gazu ziemnego o wielkości 25 600 mld m<sup>3</sup>, trzecie największe na świecie po Rosji i Iranie<sup>25</sup>. Ze względu na dużą odległość do rynków docelowych, gaz eksportowany jest głównie drogą morską w postaci skroplonej. Wysiłki mające na celu rozszerzenie eksportu gazu skroplonego z Kataru ukierunkowane są przede wszystkim na rynki Japonii i Korei Południowej. Export niewielkich ilości do UE rozpoczęto w 2000 roku. W budowie było wtedy kilka inwestycji mających na celu zwiększenie eksportu gazu skroplonego na rynki Ameryki Północnej i Europy.

Jednak w grudniu 2006 roku niektóre dostawy zakontraktowane pierwotnie przez nabywcę z Ameryki Północnej zostały sprzedane klientowi z obszaru Pacyfiku<sup>26</sup>, co świadczyło o elastyczności umów eksportowych na dostawy gazu skroplonego. Obecnie jednak oficjalne moratorium wstrzymało wszelkie dalsze inwestycje w zakresie produkcji gazu ziemnego. Dlatego też możliwości zwiększenia zdolności produkcyjnych gazu skroplonego przez Katar w perspektywie krótko- lub średnioterminowej są niepewne.

Ewentualny wzrost eksportu gazu z Norwegii, Algierii i Kataru nie wystarcza na pokrycie średnio- i długofalowego wzrostu zapotrzebowania UE na import. Ten potencjalny niedobór dodatkowo zwiększa znaczenie rozwoju infrastruktury umożliwiającej przesył dużych ilości gazu ziemnego z Rosji do UE.

Oceniając możliwości Rosji, Norwegii, Algierii, Kataru po względem zasobów gazu, to Rosja jest partnerem o zdecydowanie największych możliwościach eksportowych tego surowca. Tym samym może być dostawcą długotrwałym i jednocześnie przewidywalnym oraz stabilnym politycznie.

### **Polityka Federacji Rosyjskiej wyznacznikiem bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej**

Kierownictwo Federacji Rosyjskiej, a mianowicie prezydent Dmitrij Miedwiediew oraz premier Władimir Putin zdają sobie sprawę, że właśnie ich państwo spełnia wszystkie kryteria UE: polityczne, geograficzne oraz możliwości pod względem wielkości zasob-

<sup>22</sup> German Ministry for the Economy. Wrzesień 2007. Monitoring-Bericht des BMWi nach § 51 EnWG zur Versorgungssicherheit bei Erdgas, s. 17.

<sup>23</sup> BP. June 2008., *op. cit.*, s. 51.

<sup>24</sup> *Algiera*, <http://algerien.ahk.de/index.php?id=landesinfos>, stan z dnia 4 sierpnia 2010 r., 12.03.2011.

<sup>25</sup> BP. June 2008., *op. cit.*, s. 41.

<sup>26</sup> Energy Information Administration. 2007. International Energy Outlook, s 41-42.

bów gazu, dlatego też kreują politycznie i realizują ekonomicznie projekt gazociągu dla UE Nord Stream i South Stream. Podczas wielokrotnych dwustronnych spotkań Rosja - UE, Rosja wysuwała szereg istotnych i logicznych argumentów, które ostatecznie przekonały polityków i ekonomistów UE.

Zasadnicze argumenty geopolityczne, które wysuwała Rosja w trakcie spotkań dwustronnych z UE były logiczne i przekonujące:

- rosnące zapotrzebowanie na dostawy gazu ziemnego w UE;
- spadek zasobów własnych gazu ziemnego w UE;
- bliskość położenia geograficznego Rosji w stosunku do państw UE;
- stabilność i przewidywalność polityczna Rosji w porównaniu z dostawcami z krajów Afryki Północnej czy Bliskiego Wschodu.

Rosja poprzez swoje stabilizacyjne działania polityczne modernizuje kraj, a w polityce zagranicznej pokazuje UE daleko idącą stabilność polityczną oraz przewidywalność. Stwarza w ten sposób klimat do negocjacji, jak i przyszłych wzajemnych inwestycji. Kreowane, poprawne relacje polityczne przez Rosję, tworzą właściwą atmosferę do budowy zaufania niezbędnego do podejmowania długofalowych decyzji gospodarczych przez UE, a w tym do zawierania długoterminowych dostaw gazu. Kraje Afryki Północnej oraz Bliskiego Wschodu nie są stabilne politycznie, a ich sytuacja wewnętrzna pokazuje dużą dynamikę niekorzystnych zmian politycznych („Wiosna arabska”), które powodują dystansowanie się państw UE do inwestycji i nie zawierania długoterminowych umów na dostawy gazu. Zatem strategia polityczna przyjęta przez Rosję jest przejrzysta, ale bardzo skuteczna dla niej politycznie i ekonomicznie. Aktualne dochody z eksportu gazu (2/3, wpływów do budżetu w roku 2008) mają kluczowe znaczenie dla budżetu rosyjskiego i tym samym dla rozwoju Rosji. Większy dostęp spółek z obszaru Unii do rynku gazu w Rosji daje wyraźną wzajemną zależność polityczną i ekonomiczną między UE i Rosją w zakresie partnerstwa energetycznego. Nie mniej jednak Rosja i UE na tle polityki energetycznej odnosi obopólną korzyść. W relacjach gospodarczych UE z Rosją na pierwszy plan wysuwa się rosyjska państwowa korporacja Gazprom, która w tej branży na rynku rosyjskim jest monopolistą, a na rynku UE wyrosła na głównego gracza. Kontrakty na gaz zawarte z UE świadczą o tym, że plany Gazpromu dotyczące eksportu gazu przez nową trasę dostaw, odpowiadają długoterminowemu zapotrzebowaniu na gaz ziemny przez UE. Gazociąg Nord Stream oraz South Stream są zatem projektami priorytetowymi, zarówno dla FR reprezentowanym przez Gazprom, jak i dla kontrahentów z UE.

Strategię polityczną wobec Unii Europejskiej, którą wypracował W. Putin<sup>27</sup> jeszcze na początku swoich rządów jako prezydent, bardzo konsekwentnie realizuje jako premier Rosji i jest ona politycznie oraz ekonomicznie bardzo spójna i przejrzysta. W. Putin zamierza w ciągu kilku dekad **odbudować pozycję Federacji Rosyjskiej jako supermocarstwa**. Jednak do realizacji tego planu nie chce używać tradycyjnie

<sup>27</sup> B. Reitchuster, *Putin. Dokąd prowadzi Rosję?*, Świat Książki, Warszawa 2005, wyd. 1, tłum. M. Zeller ISBN:83-7391-994-5.

aparatu państwowego, czy segmentu jądrowego armii, a w strategii przyjął inną drogę. Cel polityczny, jakim jest odzyskanie pozycji na arenie międzynarodowej przez Federację Rosyjską ma być realizowany **drogą ekonomiczną**, a narzędziem do realizacji tego planu jest zbudowany przez W. Putina od podstaw mechanizm gospodarczy - **super korporacja Gazprom**.

Spółka Gazprom to obecnie największy światowy producent gazu. Jest notowana na Moskiewskiej Giełdzie Papierów Wartościowych, a 50,002% jej akcji należy do rosyjskiego skarbu państwa. E.ON Ruhrgas niemiecka spółka energetyczna posiada 6,4% akcji spółki Gazprom. Do spółki Gazprom należy 60% rosyjskich zasobów gazu ziemnego, czyli około 15% potwierdzonych światowych rezerw. W 2006 roku spółka Gazprom dostarczyła 556 mld m<sup>3</sup> gazu. Gazprom dysponuje także największą na świecie siecią rurociągów do przesyłu gazu ziemnego, o łącznej długości 155 tys. km. W związku z tym Gazprom posiada ogromne doświadczenie w zakresie eksploatacji rurociągów gazu ziemnego. Po uwzględnieniu spółek zależnych, Gazprom obsługuje 463 tys. km rosyjskiej sieci przesyłowej i dystrybucyjnej. Spółka posiada więc kompetencje dotyczące zarówno eksploatacji, jak i optymalizacji sieci gazociągów. Gazprom zajmuje się także planowaniem i budową rurociągów do przesyłu gazu ziemnego.

### **Podsumowanie**

Decyzje polityczne Federacji Rosyjskiej, dotyczące budowy gazociągów dla państw Unii Europejskiej, mają decydujący wpływ dla bezpieczeństwa energetycznego i rozwoju ekonomicznego Unii Europejskiej. Wzajemne powiązania polityczne i ekonomiczne Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej prognozują dobrą współpracę w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Dwa ogromne organizmy polityczno-ekonomiczne UE i FR ogrywają znaczącą rolę w stosunkach międzynarodowych i pod względem ekonomicznym są wzajemnie zależne. Unia Europejska chcąc się rozwijać ekonomicznie potrzebuje stabilnych źródeł energii, a FR potrzebuje wiarygodnego płatnika, którego środki płatnicze są niezbędne na modernizację i rozwój państwa.

W współczesnym świecie żądła energii są coraz częściej używane przez polityków, jako atrybut nacisku politycznego. Czy FR będzie używała tych argumentów w stosunku do UE czas pokaże. Relacje polityczne jak dotychczas są poprawne, a partnerzy potrzebują się wzajemnie do realizacji swoich odmiennych celów polityczno-ekonomicznych. Unia Europejska ma możliwości zaopatrywania się z innych regionów, jak np. Afryka Północna czy kraje Bliskiego Wschodu, ale eksperci i analitycy z dziedziny geopolityki wyraźnie odradzają ten kierunek importu. Obszary te, jak pokazują obecne wydarzenia w państwach tych regionów są dalece niestabilne politycznie. Wobec tego zaangażowanie środków finansowych Unii Europejskiej w strategiczne przedsięwzięcia energetyczne, które nie gwarantują ostatecznego sukcesu są nie do zaakceptowania przez Komisję Europejską zajmującą się tym zagadnieniem. Unia Europejska podjęła decyzje polityczne dotyczące tak dnia dzisiejszego, jak i horyzontu czasowego sięgającego roku 2035, że gaz będzie głównie importowany z Federacji Rosyjskiej. Czy do tego

grona dołączają kraje UE, takie jak: Polska, Litwa, Estonia, czy Łotwa, które miały dotychczas odmienny sposób myślenia, skierowany na dywersyfikację dostaw gazu niezależnych od Rosji - w niedługim czasie również się okaże.

Polityka Polski i państw bałtyckich powinna znaleźć się w głównym nurcie polityki energetycznej Unii Europejskiej, w przeciwnym razie grozi im w sprawach energetycznych polityczna izolacja. Inicjatywa Polski na forum UE - dotycząca wspólnej polityki energetycznej jest nowym sposobem myślenia i próbą wyjścia z izolacji w tej sprawie. Inicjatywa polityczna jest jednak wtedy skuteczna, gdy stanie się rzeczywistym źródłem energii dla UE. Energią na wewnętrznym rynku UE można się dzielić solidarnie wówczas, gdy ta energia rzeczywiście jest - w przeciwnym razie inicjatywa polityczna pozostaje tylko deklaracją.

Unia Europejska potrzebuje gazu i na dzień dzisiejszy swoje bezpieczeństwo energetyczne buduje głównie w oparciu o import z Federacji Rosyjskiej. Na podkreślenie zasługuje inicjatywa i projekt UE dotyczący gazociągu Nabucco, który Komisja Europejska poparła oraz wsparła kwotą 200 mld euro. Należy jednak zauważyć, że kraje UE są podzielone, co do tej inwestycji. Szczególnie Węgry, jako członek UE mają odmienne zdanie i wsparły konkurencyjny projekt (dla Nabucco) Federacji Rosyjskiej - South Stream. Reasumując, państwa UE, aby prowadzić niezależną politykę z tak zwanym światem zewnętrznym powinny posiadać zdywersyfikowane źródła dostaw gazu.

## BIBLIOGRAFIA

1. Algiera, <http://algerien.ahk.de/index.php?id=landesinfos>, stan z dnia 4 sierpnia 2010 r., 12.03.2011.
2. BP. June 2008. Statistical Review of World Energy.
3. Brzeziński Z., *Europa Środkowa wobec przemian światowych*, Znak 1989, nr 5 (408).
4. Energy Information Administration. 2007. International Energy Outlook.
5. *Environment agenda*, [http://ec.europa.eu/environment/etap/agenda\\_en.htm#4](http://ec.europa.eu/environment/etap/agenda_en.htm#4) (stan z dnia 19 października 2007 roku).
6. European Commission. 2007, European Energy and Transport - Trends to 2030. Aktualizacja za rok 2007.
7. European Commission. 2007. Green Paper - Towards a European strategy for the security of energy supply.
8. European Commission. October 2006, Commission to the European Council: Foreign relations in terms of energy supply - principles, measures.
9. European Council. Council Directive 2004/67/EC z 26 kwietnia 2004.
10. Eurostat 2007, Eurostat Statistical Books - Gas and Electricity Market Statistics.

dr Józef Zawadzki

11. German Ministry for the Economy, Wrzesień 2007. Monitoring-Bericht des B M W i nacht § 51 E n W G zur Versorgungssicherheit bei Erdgas.
12. *Information about Nord Stream*,  
[http://www.umwelt.niedersachsen.de/master/C24188911\\_N23067576\\_L20\\_D0\\_I598.html](http://www.umwelt.niedersachsen.de/master/C24188911_N23067576_L20_D0_I598.html)  
(stan z dnia 26 października 2007 roku).
13. Mielczarek D., *Geopolityczne czynniki kształtujące międzynarodową pozycję Unii Europejskiej - wyznaczniki geograficzne i ekonomiczne* (część 1), *Studia Europejskie* 4/2001.
14. Nord Stream, *Ocena Oddziaływania na Środowisko na potrzeby konsultacji, wymagana Konwencją Espoo*. Luty 2009.
15. Reitchuster B., *Putin. Dokąd prowadzi Rosję?*, Świat Książki, Warszawa 2005, wyd 1. Tłum. M. Zeller ISBN:83-7391-994-5.
16. Żukrowska K., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, IUS at TAX, Warszawa 2011 ISBN: 978-83-62682-00-3.

## **The impact of the policy of the Russian Federation on the security and economic development of the EU**

### **ABSTRACT**

The content of the article covers the impact of the Russian Federation policy on energy security and economic development of the European Union. There are presented the geopolitical factors, including geographical and economic determinants which decide about the political position of the European Union on the international scene. It also examines the need for the EU's energy products, gas especially and shows the location of the confirmed deposits of natural gas in the world from which the EU imports it now or may in the future, In conclusion, the article shows the policy of the Russian Federation as a determinant of the EU's energy security.

**Key words:** gas, European Union, Russia, energy security, future

**dr hab. Wiesław Czyżowicz, prof. WSAiB**

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

**dr Ewa Gwardzińska**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## **Świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego elementem budowania wartości i zdolności konkurencyjnej przedsiębiorstwa**

### **ABSTRAKT**

Wśród elementów składających się na budowanie wartości i zdolności konkurencyjnej przedsiębiorstwa znajduje się także jego zdolność do działalności zapewniającej bezpieczeństwo informacji niejawnych. Dotyczy to zarówno przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych powiązanych z przemysłem obronnym jak i innych, a tym samym i logistycznych czy transportowych oraz usług celnych (agencji celnych) realizujących swoje zadania na rynku międzynarodowych obrotów towarowych.

W Polsce dowodem takiego statusu przedsiębiorstwa jest Świadectwo Bezpieczeństwa Przemysłowego. Ma ono różny zakres (ściśle tajne, tajne, poufne), ale generalnie jego uzyskanie stwarza szansę na powiększenie wartości firmy o taką właśnie wartość niematerialną, jaką jest zaufanie oraz tym samym daje szansę na konkurowanie w tych dziedzinach, w których posiadanie takiego świadectwa jest wymagane.

Artykuł pokazuje prawne i proceduralne uwarunkowania uzyskania, zawieszenia i utraty Świadectwa Bezpieczeństwa Przemysłowego.

**Kluczowe słowa:** informacja niejawna, bezpieczeństwo, przedsiębiorstwo, konkurencyjność, świadectwo bezpieczeństwa.

### **Wstęp**

Od początku XXI wieku sprawy dostępu do informacji, zwłaszcza informacji niejawnych, najczęściej - choć nie tylko, albo przynajmniej nie bezpośrednio - związanych z problemami bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, zwierząt, roślin czy szerzej

środowiska naturalnego - okazują się niezwykle ważnymi. To rezultat wzrastającego zagrożenia międzynarodowym terroryzmem, który na coraz szerszą skalę, nasila się od ataku na World Trade Center w Nowym Jorku we wrześniu 2001 r. Następne ataki na szkołę w Biesłanie, na pociąg pod Madrytem i pod Sankt Petersburgiem, na metro w Londynie i w Moskwie, na teatr na Dybrowce w Moskwie, na moskiewskie lotnisko Domiedowo nie wspominając o setkach ataków na wojska okupacyjne koalicji antyterrorystycznej w Iraku, Afganistanie czy Pakistanie i innych częściach świata tylko pogłębiły ten stan. Tak więc problemy bezpieczeństwa znów są, także w naszym kraju i w UE, jednymi z najważniejszych elementów naszego życia. Coraz częściej ogarniają wiele aspektów naszego codziennego życia, ale nadal ich głównym odniesieniem jest przemysł obronny i jego kooperanci.

Mimo zakończenia zimnej wojny i wyścigu zbrojeń, jak i w okresie jej trwania, przemysł obronny nadal odgrywa istotną rolę w gospodarkach narodowych rozwiniętych państw, w tym i w Polsce. Jest nie tylko dużym pracodawcą, ale na dodatek pracodawcą wysokokwalifikowanych kadr. Tak jak dotychczas, tak i obecnie jego znaczenie społeczno-ekonomiczne wiąże się nie tylko ze wspomnianymi aspektami rozwoju, ale i w warunkach zagrożenia międzynarodowym terroryzmem niezwykle ważnym jest by konkurencja w tej branży i powiązanych z nimi przemysłów była prowadzona uczciwie z zachowaniem wszystkich warunków dostępu do tego rynku - nie tylko w Polsce, ale i na arenie międzynarodowej.

Ponieważ jest to rynek regulowany jednym z wymogów konkurowania na nim jest posiadanie odpowiednich warunków dających gwarancje bezpieczeństwa realizacji zamówień.

Podobnie wśród przedsiębiorstw operujących na rynkach międzynarodowych, zwłaszcza na międzynarodowym rynku obrotu towarowego, nie tylko zbrojeniowego, bardzo istotnym okazuje się posiadanie odpowiednich uprawnień, poświadczanych dokumentami - świadectwami, certyfikatami, dającymi gwarancje ochrony informacji niejawnych bezpieczeństwa w całym łańcuchu dostaw. A więc dotyczy to nie tylko przedsiębiorstw produkcyjnych, ale i transportowych, spedycyjnych, logistycznych oraz agencji celnych.

Jednym z takich dokumentów, wpływających na wartość przedsiębiorstwa, jego zdolności konkurencyjnej jest świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego.

Regulacje dotyczące takich rozwiązań w polskim ustawodawstwie zawarte są w ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. „O ochronie informacji niejawnych”<sup>1</sup>.

## **Wymogi ochrony informacji niejawnych w ustawodawstwie polskim**

Problematyka ochrony informacji niejawnych nie jest zagadnieniem nowym w ustawodawstwie polskim. Już w okresie porozbiorowym w Polsce aż do 1932 r. czyli do Rozporządzenia Prezydenta RP z 11 lipca 1932 r. „Przepisy wprowadzające kodeks

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz. U. nr 182, poz. 1228,



karny i prawo o wykroczeniach<sup>2</sup> funkcjonowały, w pewnym zakresie zmodyfikowane przez rozporządzenie Prezydenta o karach za szpiegostwo i niektóre inne przestępstwa przeciw Państwu z 16 lutego 1928 r.,<sup>3</sup> regulacje dotyczące tych zagadnień zawarte w kodeksach karnych państw zaborczych - Rosji z 1903 r., Niemiec z 1871 r. i Austrii z 1852 r.<sup>4</sup> Ostatecznie jednak przepisy z 1928 r. zostały w całości uchylone przez rozporządzenie Prezydenta RP z 24 października 1934 r. „O niektórych przestępstwach przeciwko bezpieczeństwu Państwa”<sup>5</sup>.

Również inne ustawy, w tym ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 r.<sup>6</sup> pewne zapisy dotyczące ochrony informacji niejawnych zapewniały penalizację za jej naruszenie.

Po II wojnie światowej, zwłaszcza w okresie stalinizacji polskiego ustawodawstwa problematyka ochrony informacji niejawnych była przedmiotem szerokiej ochrony. Najbardziej istotnym aktem w tym zakresie, przynajmniej formalnie, okazał się dekret (z mocą ustawy) z 26 października 1949 r. Rady Ministrów, zatwierdzony przez Radę Państwa RP „o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej”<sup>7</sup>. Na jego bazie Rada Ministrów wydawała, z reguły niepublikowane inne akty podustawowe, a więc niedostępne dla obywateli takie jak: okólniki, instrukcje, etc.<sup>8</sup> I na podstawie tego aktu oraz kilku innych przez następnych 20 lat, bo aż do ustawy „Przepisy wprowadzające Kodeks karny” z 19 kwietnia 1969 r. uchylono dekret z 1949 r. zastępując go znowu blankietowym przepisem art. XVI „Rada Ministrów może w drodze uchwały szczegółowo określić zakres wiadomości, dokumentów lub innych przedmiotów jako stanowiących tajemnicę państwową”<sup>9</sup>.

Dopiero ustawa z 14 grudnia 1982 r. „o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej”<sup>10</sup> określiła zasady i sposób postępowania z informacjami (wiadomościami) stanowiącymi takie tajemnice.

Mimo prób dokonania zmian niezbędnych w polskich regulacjach, jakie wprowadzałyby do polskiego ustawodawstwa standardy europejskie, przede wszystkim NATO, o ochronie informacji niejawnych, aż do 1997 r. nie udało się tego dokonać. Dopiero 27 sierpnia 1997 r. Sejm uchwalił ustawę „o zmianie ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej”<sup>11</sup> zbliżającej nasze rozwiązania do wspomnianych standardów<sup>12</sup>.

Rozdział 9 Bezpieczeństwo przemysłowe. Dalej odwołania do tej ustawy będą odwoływać się jedynie do jej artykułów.

<sup>2</sup> Dz. U. z 1932 r., nr 60, poz. 573.

<sup>3</sup> Dz. U. z 1928 r., nr 18, poz. 160.

<sup>4</sup> Por. S. Hoc: *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa, LexisNexis, 2010, s. 9.

<sup>5</sup> Dz. U. z 1934 r., nr 94, poz. 851.

<sup>6</sup> Dz. U. z 1922 r., nr 21, poz. 164.

<sup>7</sup> Dz. U. z 1949 r., nr 55, poz. 137.

<sup>8</sup> Por. S. Hoc, *op. cit.*, s. 11.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Dz. U. z 1982 r., nr 40, poz. 271.

<sup>11</sup> Dz. U. z 1997 r., nr 110, poz. 714.

<sup>12</sup> Bliżej o tych sprawach pisze S. Hoc w cytowanej pracy, s. 15 i n.

W tym zakresie najbardziej istotną była ustawa o wyrażeniu zgody na ratyfikację „umowy między Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego o ochronie informacji” z 6 marca 1997 r.<sup>13</sup> Było to wprowadzenie do naszego życia społeczno-gospodarczego i politycznego pierwszych standardów międzynarodowych w ochronie informacji niejawnych.

Inne akty prawne, przyjmowane po tej dacie uwzględniały już, w mniejszym lub większym zakresie, regulacje wspomnianej umowy. Całościowo sprawę tę starała się uregulować „Ustawa o ochronie informacji niejawnych z 22 stycznia 1999r.”<sup>14</sup> Jednakże i ta ustawa była aktem prawnym, który podlegał wielu istotnym nowelizacjom (do 2010 r. aż 23!).

Po wielu próbach ostatecznie udało się przyjąć (5 sierpnia 2010 r.) obecnie obowiązującą (od 1 stycznia 2011 r.) ustawę **O ochronie wiadomości niejawnych** - całościowo regulującą zagadnienia bezpieczeństwa wiadomości niejawnych.

Jej znajomość jest nie tylko warta dla dobrego rozumienia praw i obowiązków obywateli oraz instytucji publicznych, ich współpracowników oraz urzędników różnego szczebla, ale i przedsiębiorców. Oni właśnie powinni wręcz obowiązkowo, jeśli chcą uzyskać rentę regulacyjno-prawną na jednolitym rynku europejskim, nie mówiąc już o polskim, poznać tę ustawę, a przynajmniej wykorzystać w swojej działalności to, co jest zawarte w jej rozdziale 9: „Bezpieczeństwo przemysłowe” i rozdziale 10: „Ewidencje i udostępnianie danych oraz akt postępowania sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających i postępowań bezpieczeństwa przemysłowego” (art. 54-73).

### **Świadczenie bezpieczeństwa przemysłowego**

Przedsiębiorca, zamierzający ubiegać się o zawarcie umowy związanej z dostępem do informacji niejawnych lub ubiegający się o jej zawarcie lub też wykonujący taką umowę, albo wykonujący na podstawie przepisów prawa zadania związane z dostępem do informacji niejawnych, ma obowiązek zapewnienia warunków do ochrony informacji niejawnych.

Dokumentem potwierdzającym jego zdolność do ochrony informacji niejawnych, jest świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego, które wydawane jest po przeprowadzeniu postępowania zwanego „postępowaniem bezpieczeństwa przemysłowego” przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) lub Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (SKW)<sup>15</sup>.

Jednak od tej zasady istnieje kilka wyjątków.

Po pierwsze, zgodnie z art.54 ust.3 i 4 wyjątek od tej zasady ma miejsce w odniesieniu do przedsiębiorcy, który wykonuje działalność jednoosobowo i osobiście oraz zamierza wykonywać umowy lub zadania związane z dostępem do informacji niejaw-

<sup>13</sup> Dz. U. z 2000 r., nr 64, poz. 740.

<sup>14</sup> Dz. U. z 1999 r., nr 11, poz. 95.

<sup>15</sup> Art. 54 ust. 2.

nych o klauzuli „poufne”, „tajne” lub „ściśle tajne”. W takim wypadku dokumentem potwierdzającym jego zdolność do ochrony informacji niejawnych będzie posiadane przez niego ważne **poświadczenie bezpieczeństwa osobowego**, o ile przepisy międzynarodowe w tym zakresie nie stanowią inaczej.

Drugi wyjątek od zasady posiadania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego dotyczy przedsiębiorcy zamierzającego wykonywać umowy lub zadania związane z dostępem do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”. W tym wypadku nie ma on obowiązku posiadania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego<sup>16</sup>.

Po trzecie, wyjątkiem konieczności posiadania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego jest pisemna zgoda na udostępnienie informacji niejawnej o klauzuli „poufne” lub wyższej wydana przez Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Szefa Kancelarii Sejmu, Senatu lub Prezesa Rady Ministrów albo ministra właściwego dla określonego działu administracji rządowej, Prezesa Narodowego Banku Polskiego lub kierownika urzędu centralnego, a w przypadku ich braku - Szef A B W albo SK W mogą dopuścić przedsiębiorcę do informacji niejawnych wobec, którego wszczęto postępowanie bezpieczeństwa przemysłowego lub postępowanie sprawdzające lub mogą wyrazić pisemną zgodę na jednorazowe udostępnienie określonych informacji niejawnych przedsiębiorcy nieposiadającemu odpowiedniego świadectwa lub poświadczenia bezpieczeństwa<sup>17</sup>.

### **Rodzaje świadectw bezpieczeństwa przemysłowego, warunki ich uzyskania, zawieszenia i cofnięcia**

W zależności od stopnia zdolności do ochrony informacji niejawnych, stanowiących tajemnicę niejawną o określonej klauzuli, właściwa służba A B W lub SK W wydaje odpowiednio świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego<sup>18</sup>:

- Pierwszego stopnia - potwierdzające pełną zdolność przedsiębiorcy do ochrony tych informacji;
- Drugiego stopnia - potwierdzające zdolność przedsiębiorcy do ochrony tych informacji, z wyłączeniem możliwości ich przetwarzania we własnych sieciach teleinformatycznych;
- Trzeciego stopnia - potwierdzające zdolność przedsiębiorcy do ochrony tych informacji, z wyłączeniem możliwości ich przetwarzania w użytkowanych przez niego obiektach.

Świadectwo takie **wydawane jest na wniosek przedsiębiorcy** po przeprowadzeniu postępowania bezpieczeństwa przemysłowego, które powinno być zakończone

<sup>16</sup> Art. 54 ust. 9.

<sup>17</sup> Art. 54 ust. 7.

<sup>18</sup> Art. 55 ust. 1.

w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy<sup>19</sup>. Jest to termin instrukcyjny. Wnioski o przeprowadzenie postępowań bezpieczeństwa przemysłowego, w tym poszerzonych postępowań sprawdzających należy składać, niezależnie od miejsca prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę, do Dyrektora Departamentu Ochrony Informacji Niejawnych ABW w Warszawie<sup>20</sup>.

Jeżeli w toku toczącego się postanowienia zostanie stwierdzone, że osoby zatrudnione przez wnioskodawcę nie dają rekojmii zachowania tajemnicy niejawnej lub przedsiębiorca nie posiada zdolności organizacyjnej i finansowej do zapewnienia ochrony informacji niejawnej albo nie dopełnił on obowiązku informacyjnego w terminie 30 dni odnośnie zaistniałych zmian<sup>21</sup> (np. rozwiązania przez wnioskodawcę umowy, wypowiedzenia umowy zlecenia, ogłoszenia upadłości czy świadomie podawał nieprawdziwe dane lub zatajał ich prawdziwość w kwestionariuszu), **takiego świadectwa nie otrzyma. Jeżeli posiada - zostanie mu ono cofnięte.**

Od **niekorzystnej decyzji** o odmowie wydania lub cofnięcia świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego przedsiębiorcy przysługuje **odwołanie**, niewymagające uzasadnienia do Prezesa Rady Ministrów, które wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, za pośrednictwem organu, który prowadził postępowanie<sup>22</sup>.

Od wydanego wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, przedsiębiorcy przysługuje również skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, za pośrednictwem sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia<sup>23</sup>.

Świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego jest aktem administracyjnym zawierającym klauzulę tajności wskazującą okres jego ważności, do których podmiot sprawdzany uzyskuje dostęp.

Stąd wskazanie w treści świadectwa, spełnienia wymagań w zakresie ochrony informacji niejawnych w odniesieniu do klauzuli wyższej oznacza, że po upływie terminu ważności świadectwa przewidzianego dla tej klauzuli podmiot sprawdzany będzie miał dostęp do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą niższą, przez okres ważności świadectwa wskazany w tej klauzuli zgodnie z zasadą - *a maiori ad minus* (skoro ktoś jest uprawniony do rzeczy większej, to tym samym uprawniony jest również do rzeczy mniejszej). A więc<sup>24</sup>:

- klauzula „ściśle tajne” potwierdza zdolność przedsiębiorcy do ochrony informacji niejawnych o klauzuli:
  - a) „ściśle tajne” - przez okres 5 lat od daty wystawienia,
  - b) „tajne” - przez okres 7 lat od daty wystawienia,
  - c) „poufne” - przez okres 10 lat od daty wystawienia;

<sup>19</sup> Art. 59.

<sup>20</sup> ul. Rakowiecka 2A, 00-993 Warszawa.

<sup>21</sup> Art. 70 ust. 1 i 2.

<sup>22</sup> Art. 69 ust. 1 i 2.

<sup>23</sup> Art. 67 ust. 2 w związku z art. 69 ust. 1.

<sup>24</sup> Art. 55 ust. 2 i 3.

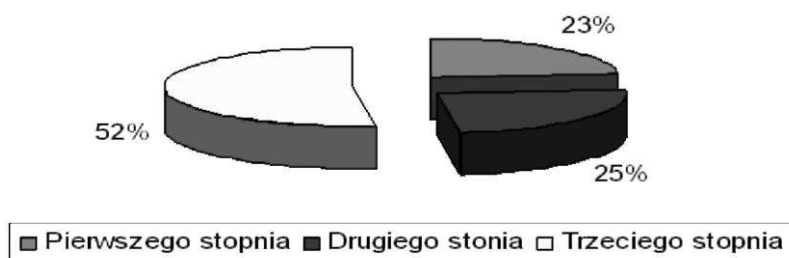
*Świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego elementem budowania wartości i zdolności...*

- klauzula „tajne” potwierdza zdolność przedsiębiorcy do ochrony informacji niejawnych o klauzuli:
  - a) „tajne” - przez okres 7 lat od daty wystawienia,
  - b) „poufne” - przez okres 10 lat od daty wystawienia;
- Klauzula „poufne” potwierdza zdolność do ochrony informacji niejawnych o tej klauzuli przez okres 10 lat od daty wystawienia.

Według stanu na koniec stycznia 2011 r. w Polsce wydano 298 świadectw bezpieczeństwa przemysłowego, w tym I stopnia - 69, II stopnia - 75, III stopnia - 156<sup>25</sup>.

Rysunek nr 1

Świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego w Polsce (stan na styczeń 2011 r.)



Źródło: *opracowanie własne* na podstawie danych zawartych na [http://bip.abw.gov.pl/palm/bip/73/148/BEZPIECZENSTWO\\_PRZEMYSLOWE.html](http://bip.abw.gov.pl/palm/bip/73/148/BEZPIECZENSTWO_PRZEMYSLOWE.html)

W 2011 r. w Polsce najwięcej świadectw bezpieczeństwa przemysłowego wydano z klauzulą „tajne” - 159, w tym 65 świadectw III stopnia, 56 - II stopnia oraz 38 - I stopnia oraz zawarto 91 umów międzynarodowych, patrz tabela nr 1.

Tabela nr 1

Rodzaje świadectw bezpieczeństwa przemysłowego wydanych w Polsce z klauzulą „ściśle tajne” i „tajne” (stan na styczeń 2011 r.)

Klauzula	Ogółem	Świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego		
		I stopnia	II stopnia	III stopnia
Ściśle tajne	48	12	9	27
Tajne	159	38	56	65
NATO SECRET	60	14	7	39
SECRET UE	31	6	5	20

Źródło: *opracowanie własne* na podstawie danych zawartych na [http://bip.abw.gov.pl/palm/bip/73/148/BEZPIECZENSTWO\\_PRZEMYSLOWE.html](http://bip.abw.gov.pl/palm/bip/73/148/BEZPIECZENSTWO_PRZEMYSLOWE.html)

<sup>25</sup> Wykaz przedsiębiorców, którym ABW przyznała świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego można

## **Postępowanie w sprawie wydania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego**

Warunkiem niezbędnym prowadzącym do wydania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego jest złożenie przez przedsiębiorcę wniosku w którym określa on stopień świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego, o które się ubiega, z uwzględnieniem klauzuli tajności<sup>26</sup>. Do wniosku dołącza się kwestionariusz bezpieczeństwa przemysłowego, który podpisuje osoba upoważniona do składania oświadczenia woli w imieniu przedsiębiorcy, a zawiera on w szczególności<sup>27</sup>:

- 1. Dane identyfikujące podmiot podlegający sprawdzeniu** (nazwę podmiotu-pełną skróconą, używaną dla celów marketingowych; adres siedziby; statystyczny numer identyfikacji podatkowej REGON; numer identyfikacji podatkowej NIP; formę prawną; rejestr działalności gospodarczej, datę rozpoczęcia działalności gospodarczej).
- 2. Dane o strukturze kapitału i powiązaniach kapitałowych przedsiębiorcy** (wartość kapitału zakładowego; liczbę akcji/udziałów; wartość nominalną akcji/udziału; strukturę kapitału (powyżej 10% udziałów - tabela); wykaz 10 najważniejszych umów wykonywanych w ciągu ostatnich 3 lat na rzecz kontrahentów krajowych i zagranicznych; udziały powyżej 10% w kapitale innych podmiotów).
- 3. Dane o sytuacji finansowej** (zysk/strata netto za ostatnie trzy lata obrachunkowe; sumę bilansową za ostatnie trzy lata obrachunkowe; wykaz wierzycieli, wobec których zobowiązania podmiotu przekraczają 20% wartości kapitału zakładowego; czy przedsiębiorca ma zaległości podatkowe; czy przedsiębiorca ma zaległości w wywiązywaniu się z podatków i opłat lokalnych; czy przedsiębiorca ma zaległości w odprowadzaniu składek na rzecz ZUS; czy przedsiębiorca jest w trakcie postępowania ugodowego z wierzycielami; czy w odniesieniu do przedsiębiorcy prowadzone jest postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenia skarbowe; czy wobec przedsiębiorcy prowadzone jest sądowno-komornicze lub administracyjne postępowania egzekucyjne; czy wobec przedsiębiorcy toczy się postępowanie z wniosku o ogłoszenie upadłości; wykaz numerów rachunków bankowych przedsiębiorcy).

znaleźć na stronie: [http://bip.abw.gov.pl/palm/bip/73/148/BEZPIECZENSTWO\\_PRZEMYSLOWE.html](http://bip.abw.gov.pl/palm/bip/73/148/BEZPIECZENSTWO_PRZEMYSLOWE.html).

<sup>26</sup> Art. 56.

<sup>27</sup> Art.58 ust. 2 oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 września 2005 r. w sprawie wzorów kwestionariusza bezpieczeństwa przemysłowego, świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego, decyzji o odmowie wydania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego oraz decyzji o cofnięciu świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego, Dz. U. Nr 81, poz. 1504, Załącznik. Jest to rozporządzenie stare wydane jako delegacja do poprzednio obowiązującej ustawy o ochronie informacji niejawnych z dnia 22 stycznia 2005 r. Dz. U. z 2005 r. nr 196, poz.1631 z późn. zm., ale obowiązuje bo nie wydano nowego rozporządzenia wykonawczego.

4. **Dane o strukturze organizacyjnej** (liczba oddziałów; oddziały, w których wytwarzane, przetwarzane, przechowywane lub przekazywane są informacje niejawne; dane osób zarządzających lub wchodzących w skład organów zarządzających albo kontrolnych przedsiębiorcy, a także osób działających z ich upoważnienia (tabela - imię i nazwisko, nr PESEL, adres zamieszkania, funkcja).
5. **Dane o systemie ochrony** (czy przedsiębiorca posiada wydzieloną strefę (strefy) administracyjną; czy przedsiębiorca posiada wydzieloną strefę (strefy) bezpieczeństwa z systemem kontroli uprawnień do wejścia, wyjścia i przebywania; czy przedsiębiorca posiada pomieszczenie kancelarii tajnej; czy system fizycznej ochrony jest obsługiwany lub wspomagany przez wewnętrzny pion ochrony czy podmiot prowadzący działalność w zakresie ochrony osób i mienia; czy do ochrony informacji niejawnych zastosowano wyposażenie i urządzenia posiadające certyfikaty lub świadectwa kwalifikacyjne wydane na podstawie odrębnych przepisów; czy podjęto działania mające na celu uzyskanie certyfikatu akredytacji bezpieczeństwa teleinformatycznego dla systemu lub sieci teleinformatycznej, do poziomu „tajne” lub „ściśle tajne”).
6. **Wykaz pracowników** (posiadających poświadczenia bezpieczeństwa uprawniające do dostępu do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę niejawną (załączniki w postaci kopii poświadczeń); wykaz pracowników, którzy powinni być poddani poszerzonemu postępowaniu sprawdzającemu (w przypadku wypełnienia tego punktu do kwestionariusza należy dołączyć ankiety bezpieczeństwa osobowego tych osób); wykaz osób, które wykonują lub będą wykonywać funkcje związane z ochroną informacji niejawnych).

W toku postępowania bezpieczeństwa przemysłowego sprawdzeniu podlegają zarówno przedsiębiorca, jak i kierownik przedsiębiorcy, pełnomocnik ochrony i jego zastępcy, osoby zatrudnione w pionie ochrony, administrator systemu teleinformatycznego oraz pozostałe osoby wskazane w kwestionariuszu odpowiedzialne za ochronę informacji niejawnej<sup>28</sup>.

Sprawdzenie przedsiębiorcy obejmuje dane zawarte w rejestrach, ewidencjach, czy kartotekach, także niedostępnych powszechnie i dotyczy:<sup>29</sup>

- struktury kapitału oraz powiązania kapitałowe przedsiębiorcy, źródeł pochodzenia środków finansowych i sytuację finansową;
- struktury organizacyjnej;
- systemu ochrony informacji niejawnych, w tym środki bezpieczeństwa fizycznego;
- osób zarządzających lub wchodzących w skład organów zarządzających albo kontrolnych przedsiębiorcy oraz osób działających z ich upoważnienia;

<sup>28</sup> Art. 57 ust. 1 i 3.

<sup>29</sup> Art. 57 ust. 2.

Przedsiębiorca w czasie trwania postępowania bezpieczeństwa przemysłowego, a także w okresie ważności świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego, ma obowiązek niezwłocznego informowania w terminie 30 dni właściwych służb ABW czy SKW o:<sup>30</sup>

- zmianach danych zawartych w kwestionariuszu bezpieczeństwa przemysłowego; ogłoszenia upadłości, likwidacji lub rozwiązaniu jednostki organizacyjnej; potrzebie zawarcia lub zawarciu umowy z podwykonawcą;
- wypowiedzeniu umowy;
- zakończeniu wykonywania umowy lub zadania;
- zawarciu nowej umowy lub podjęciu wykonania nowego zadania związanych z dostępem do informacji niejawnych;
- zmianach w systemie ochrony informacji niejawnych;
- zmianach osób wykonujących umowę.

Również jednostka organizacyjna, która zleca wykonanie umowy lub zadania związanego z dostępem do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę niejawną o klauzuli „poufne” lub wyższej ma obowiązek niezwłocznego informowania ABW lub SKW o:<sup>31</sup>

- nazwie i adresie przedsiębiorcy, któremu zleca wykonanie umowy lub zadania;
- przedmiocie umowy lub zadania;
- najwyższej koniecznej klauzuli tajności informacji niejawnych, do których dostępu będzie wiążał się z wykonywaniem umowy lub zadania;
- naruszeniu przepisów o ochronie informacji niejawnych u przedsiębiorcy, któremu zlecono wykonanie umowy lub zadania;
- zakończeniu wykonania umowy lub zadania.

Jednostka organizacyjna zlecająca wykonanie umowy lub zadania związanego z dostępem do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę niejawną o klauzuli „poufne” lub wyższej jest odpowiedzialna za wprowadzenie do umowy instrukcji bezpieczeństwa przemysłowego oraz wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za nadzorowanie, kontrolę i doradztwo w zakresie wykonywania przez przedsiębiorcę obowiązku ochrony przekazanych informacji niejawnych<sup>32</sup>. Kopię instrukcji bezpieczeństwa przemysłowego oraz kopię świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego przedsiębiorcy, któremu zlecono wykonanie umowy lub zadania powinna niezwłocznie przekazać do ABW lub SKW<sup>33</sup>.

Jak widać niezbędnym elementem umowy jest instrukcja bezpieczeństwa przemysłowego, która powinna w szczególności określać<sup>34</sup>:

1. Szczegółowe wymagania dotyczące ochrony informacji niejawnych o klauzuli „poufne” lub wyższej, które zostaną przekazane przedsiębiorcy w związku z wykonywaniem umowy lub zadania;

<sup>30</sup> Art. 70 ust. 1 i 2.

<sup>31</sup> Art. 71 ust. 5.

<sup>32</sup> Art. 71 ust. 1 i 3.

<sup>33</sup> Art. 71 ust. 5. zd. 2.

<sup>34</sup> Art. 71 ust. 1.



2. Skutki oraz zakres odpowiedzialności wykonawcy umowy lub zadania z tytułu niewykonywania lub nienależytego wykonania obowiązków wynikających z ustawy, a także nieprzestrzegania wymagań określonych w instrukcji bezpieczeństwa przemysłowego.

Instrukcja bezpieczeństwa przemysłowego powinna ponadto zawierać następujące wymagania dotyczące zapewnienia przez wykonawcę umowy odpowiednich warunków ochrony informacji niejawnych:

- posiadanie kancelarii tajnej;
- posiadanie pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych oraz pionu ochrony informacji niejawnych;
- posiadanie pomieszczenia do pracy na materiałach, dokumentach zawierających informacje niejawne;
- określenie klauzuli tajności informacji przekazywanych wykonawcy w trakcie realizacji umowy;
- określenie klauzuli tajności informacji niejawnych, z jakimi będzie zapoznawany wykonawca oraz warunków realizacji tego zapoznania;
- określenie warunków przetwarzania przekazanych informacji w systemach teleinformatycznych wykonawcy;
- określenie warunków dotyczących przyjmowania, przewożenia, wydawania materiałów niejawnych przez zamawiającego;
- określenie ilości osób realizujących umowę ze strony zamawiającego;
- określenie zasad powielania i niszczenia materiałów przekazanych przez zamawiającego wykonawcy umowy;
- określenie warunków prowadzenia rozmów, których przedmiotem są informacje niejawne;
- określenie zasad postępowania przez wykonawcę z dokumentami niejawnymi w postaci zbroszurowanej /instrukcje, publikacje/ przekazanymi przez zamawiającego;
- określenie osoby odpowiedzialnej ze strony zamawiającego za nadzorowanie, kontrolę, szkolenie i doradztwo w zakresie realizacji obowiązku ochrony przekazanych wykonawcy informacji niejawnych.

Prowadzenie postępowań bezpieczeństwa przemysłowego jest odpłatne zarówno w części dotyczącej postępowań sprawdzających, jak i w części dotyczącej sprawdzenia zdolności organizacyjnej i finansowej przedsiębiorcy. Wysokość opłat zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2005 r. (Dz. U. Nr 174/2005, poz. 1447)<sup>35</sup> nie może przekraczać:

<sup>35</sup> Do 14 kwietnia 2011 r. obowiązywało stare rozporządzenie wydane jako delegacja do poprzednio obowiązującej ustawy o ochronie informacji niejawnych z dnia 22 stycznia 2005 r. Dz. U. z 2005 r. nr 196, poz. 1631 z późn. zm., ale obowiązuje, bo nie wydano nowego rozporządzenia wykonawczego. Od 14 kwietnia 2011 r. weszło w życie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wysokości i trybu zwrotu zryczałtowanych kosztów ponoszonych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego

- wysokości 7-krotności kwoty przeciętnego wynagrodzenia (w przypadku ubiegania się przez przedsiębiorcę o świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego pierwszego i drugiego stopnia);
- wysokości 6-krotności kwoty przeciętnego wynagrodzenia (w przypadku ubiegania się przez przedsiębiorcę o świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego trzeciego stopnia);
- wysokości 0,65-krotności kwoty przeciętnego wynagrodzenia od każdej sprawowanej osoby podlegającej poszerzonemu postępowaniu sprawdzającemu.

W istocie są to dość poważne koszty dla małych i średnich przedsiębiorstw bo, dla uzyskania świadectwa I i II stopnia to kwota ponad 25 tys. zł, zaś dla pozostałych to od ok. 1 do 3 tys. zł.<sup>36</sup> W wielu przypadkach mogą okazać się jedną z istotniejszych barier dla prowadzenia konkurencyjnej działalności gospodarczej, czy udziału w przetargach publicznych związanych z posiadaniem takich świadectw.

W każdym przypadku koszty takich postępowań są nie tylko czasochłonne, ale i kapitałochłonne - o czym świadczą poniższe dane.

Wysokość opłat za czynności w ramach postępowania bezpieczeństwa przemysłowego obowiązujące do dnia 14.04.2011 r. ilustruje poniższa tabela.

Tabela nr 2

Opłaty za czynności w ramach postępowania bezpieczeństwa przemysłowego obowiązujące od dnia 19.01.2011 r.

Rodzaj opłaty	Kwota bazowa*	Współczynnik	Wartość
Postępowanie do poziomu ŚCIŚLE TAJNE	3 604,80 zł	0,75	2 703,60 zł
Postępowanie poszerzone TAJNE	3 604,80 zł	0,50	1 802,40 zł
Postępowanie zwykłe POUFNE	3 604,80 zł	0,25	901,20 zł
świadectwo I-II stopień	3 604,80 zł	7,00	25 233,60 zł
świadectwo III stopień	3 604,80 zł	6,00	21 628,80 zł

Legenda:

\* Podstawa kwoty bazowej: obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 stycznia 2011 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2010 r.

Źródło: [http://bip.abw.gov.pl/palm/bip/73/148/BEZPIECZENSTWO\\_PRZEMYSLOWE.html](http://bip.abw.gov.pl/palm/bip/73/148/BEZPIECZENSTWO_PRZEMYSLOWE.html)

albo Służbę Kontrwywiadu Wojskowego za przeprowadzone sprawdzenia przedsiębiorcy oraz postępowań sprawdzających, w: Dz. U. z 2011 r. nr 67, poz. 356, § 1.

36

Tamże, § 2.

## **Wnioski**

Uzyskanie przez przedsiębiorcę świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego wiąże się z jego interesem prawnym, wyrażającym się w możliwości realizacji zadań w ramach prowadzonej działalności gospodarczej lub prac zleconych związanych z dostępem do informacji niejawnej i ich ochroną oraz osiągnięciem z tego tytułu przychodów.

Świadectwo to potwierdza nie tylko zdolność zachowania przez przedsiębiorcę ustawowych wymogów do ochrony informacji niejawnej, ale również jego zdolność do bycia wiarygodnym przedsiębiorcą na rynku.

Dzięki temu przedsiębiorca okazuje się na rynku konkurencyjnym wobec tych, którzy takiego świadectwa nie posiadają.

W przypadku przedsiębiorstw międzynarodowego obrotu towarowego posiadanie świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego jest jednym z elementów ułatwiających uzyskanie statusu tzw. upoważnionego przedsiębiorcy (AEO-Autorized Economic Operator). Taki status pozwala na uzyskiwanie wielu ułatwień i uproszczeń w odprawach celnych towarów przekraczających w imporcie, eksporcie i tranzycie granicę celną UE, a tym samym daje szansę na zwiększenie konkurencyjności takiego przedsiębiorstwa ze względu na przyspieszenie odpraw celnych („Time is money”).

Warto więc posiadać świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego, ponieważ podnosi ono wartość przedsiębiorstwa na rynku i zwiększa szansę na wygranie konkurencji w działalności gospodarczej, produkcyjnej czy usługowej, nie tylko na rynku polskim, ale i na jednolitym rynku europejskim, a nawet i na międzynarodowym rynku towarowym.

## **Industrial security certificate as an element of enterprise's value and competition capacity building**

### **ABSTRACT**

The paper presents problems related to the Industrial Security Certificate as element of enterprise's value and competition capacity building. It has a different scope (top secret, secret, confidential), but generally its getting the opportunities to enlarge the value of companies with just such an intangible asset that is the trust and thus provides an opportunity to compete in those areas in which the possession of such certificate is required. The article shows the Polish legal and procedural conditions for obtaining, suspension and loss of Industrial Security Certificate.

**Key words:** classified information, security, enterprise, competitiveness, safety certificate

**dr Mirosław Czapiewski**

Dyrektor Zarządzający Energa SA  
Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni  
Wydział Zamiejscowy w Lęborku - Adiunkt

**mgr Andrzej Urban**

Dyrektor Biura Systemów Bezpieczeństwa Energa SA

**mgr Stanisław Gutowski**

Pełnomocnik Zarządu ds. Systemów Bezpieczeństwa  
Energa Operator SA

## **Wdrażanie tajemnicy przedsiębiorstwa w organizacji gospodarującej majątkiem Skarbu Państwa**

### **ABSTRAKT**

Niniejsze opracowanie przygotowane zostało w celu przedstawienia propozycji rozwiązań dotyczących wdrażania tajemnicy przedsiębiorstwa w organizacji będącej w gestii właścicielskiej Skarbu Państwa. Przedstawiona propozycja ma charakter aplikacyjny. Zespół autorów w oparciu o zrealizowane projekty przedstawia istotę problemu, uwarunkowania organizacyjno-prawne i determinanty wdrożenia systemu tajemnicy przedsiębiorstwa. Przedstawione rozwiązanie zaprojektowane zostało dla potrzeb systemów bezpieczeństwa w grupie kapitałowej przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego państwa.

### **Wstęp**

Jedną z istotnych zasad zagwarantowanych w Konstytucji RP jest jawność życia publicznego. Konstytucja (art. 61) zapewnia prawo do informacji publicznej, a więc do uzyskania informacji o działalności osób i jednostek organizacyjnych w zakresie dotyczącym zarządzania majątkiem Skarbu Państwa. Prawo to pozwala m.in. na dostęp do informacji o kluczowym znaczeniu dla podmiotów gospodarczych, a w szczególności do:

- właściwego spisu w jakim zarejestrowano podmiot lub osobę prowadząca działalność gospodarczą,

- informacji ujawnianych przez zamawiającego w czasie otwarcia ofert, a więc firmy oraz jej siedziby, a także informacji dotyczących ceny oferty, terminu zamówienia publicznego, okresu gwarancji, warunków płatności itd.

Z drugiej strony zgodnie z art. 61 konstytucji prawo do informacji publicznej podlega też ograniczeniu na zasadach i w zakresie określonym w przepisach innych ustaw. Te przepisy to m.in.:

- Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>1</sup>,
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>2</sup>,
- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców<sup>3</sup>,
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>4</sup>.

Zapisy wynikające właśnie z tej ostatniej ustawy stanowią inspirację dla zaproponowania rozwiązań, jakie powinny zostać wdrożone w większości podmiotów gospodarujących majątkiem Skarbu Państwa

### **Zagrożenia dla posiadanych tajemnic jednostki organizacyjnej - tło problemu**

Każdy pracownik, który ma za sobą lata pracy w przedsiębiorstwach lub instytucjach, przynosi do nowego miejsca pracy, w sposób zamierzony lub nie, duży zasób wiedzy na temat rozwiązań technologicznych, organizacyjnych, handlowych i innych, funkcjonujących w podmiotach, z jakimi się dotychczas zetknął. Nowy pracodawca zazwyczaj chętnie wykorzystuje wiedzę i informacje przydatne w jego firmie. Szczególnie zaś te dane i rozwiązania, na które musiałby przeznaczyć znaczną ilość sił lub środków. Informacje te mogą sugerować kierunek rozwoju konkurencji oraz jej zamiary, a także przestrzec przed szkodliwymi dla nas działaniami. Z drugiej strony pracodawca chciałby, aby pracownik (szczególnie ten, który zostaje zwolniony lub zwalnia się sam) nie ujawniał innym podmiotom lub instytucjom tajemnic, mogących obecnie i w przyszłości przynosić dodatkowe zyski lub pozwalając na sprawniejsze zarządzanie firmą, jej majątkiem itp., co pozwala na uzyskiwanie przewagi nad konkurencją. Osoba odchodząca z firmy (szczególnie opuszczająca miejsce pracy z niezadowolaniem) może: z zemsty, dla zysku lub z nieprzemyślanej decyzji narazić ją na niepowetowane straty, o ile wcześniej w tej organizacji nie zostaną podjęte stosowne przedsięwzięcia zabezpieczające. Teoretycznie już Kodeks Pracy<sup>5</sup> - art. 100 - wymaga od pracownika obowiązku zachowania w tajemnicy tego, co dzieje się u pracodawcy, jako szczególnej

<sup>1</sup> Dziennik Ustaw nr 196, poz. 1631 z 2005 r.

<sup>2</sup> Dziennik Ustaw nr 101, poz. 926 z 2002 r.  
Dziennik Ustaw nr 122, poz. 1320 z 2001 r.

<sup>4</sup> Dziennik Ustaw nr 153, poz. 1503 z 2003 r.

<sup>5</sup> Dziennik Ustaw nr 21, poz. 94 z 1998 r.

formy dbałości o miejsce pracy. Faktycznie jednak, bez wskazania w stosownych politykach, instrukcjach lub regulaminach np. rodzajów informacji podlegających szczególnej ochronie, zakresu ochrony, procedur, jakie należy przestrzegać, pracodawca, nie ma możliwości skutecznego wyegzekwowania jakiegokolwiek rekompensaty za poniesione straty, w przypadku ujawnienia swoich tajemnic szczególnie przez osoby, jakie u niego nie są już zatrudnione. Istnieje błędne przekonanie, iż tajemnice posiadane przez polskie przedsiębiorstwo gospodarujące majątkiem Skarbu Państwa, tak naprawdę nie są żadnymi informacjami wartymi ochrony, gdyż i tak są powszechnie znane. Taki tok myślenia jest błędny i wynika z niedoceniań własnej wartości, a jedynym jego skutkiem jest zmniejszenie naszej konkurencyjności na polu działania gospodarczego w UE. Dlatego tak istotnym jest tworzenie systemów ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, przy wykorzystaniu zapisów wynikających z Ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>6</sup>.

### **Rozumienie tajemnicy przedsiębiorstwa - aspekt prawny i organizacyjny**

Każdy podmiot chcący zabezpieczyć swoje tajemnice musi przeanalizować, jaki będzie przedmiot tej ochrony. Art. 11 ustawy o ochronie nieuczciwej konkurencji stanowi bowiem, że przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się **nieujawnione do wiadomości publicznej informacje** techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje **posiadające wartość gospodarczą**, co do których **przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności**.

Przedsiębiorca powinien spełnić trzy przesłanki dla wprowadzenia tajemnicy firmy.

1. Musi posiadać informacje lub materiały (techniczne, technologiczne, organizacyjne lub inne) przedstawiające sobą wymierną wartość gospodarczą. Należy zauważyć, iż jest to bardzo pojemna definicja, gdyż tak naprawdę pozwala zainteresowanym objąć ochroną bardzo szeroki wachlarz pojęć. Mogą to być dokumenty i materiały dotyczące: prototypów urządzeń, wykazy komponentów i części niezbędnych do wytworzenia produktu, sposobów produkcji, planów technicznych, metod kontroli jakości, wzorów użytkowych i zdobniczych, wynalazków nadających się do opatentowania. Mogą to być też informacje związane z działalnością marketingową, listy klientów, dane dotyczące pozyskiwania surowców, organizowania rynków zbytu, czy informacje odnoszące się do struktury organizacyjnej, zasad finansowania, wysokości wynagrodzeń pracowników. Do tajemnic przedsiębiorstwa można zaliczyć również tzw. poufne know-how zarówno produkcyjne, jak i handlowe. **W szczególności tajemnicą przedsiębiorstwa może być informacja wskazana przez przedsiębiorcę w wykazie rodzajów informacji objętych ochroną.** Zasadnym jest, aby w firmie opracować szczegółowy wykaz dokumentów i mate-

<sup>6</sup> Dziennik Ustaw nr 153, poz. 1503 z 2003 r.

riałów, jakie mogą być uznane za tajemnicę przedsiębiorstwa. Ideałem trudnym do spełnienia z przyczyn praktycznych, byłoby stworzenie wykazu zamkniętego. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na uniknięcie wątpliwości interpretacyjnych, co z kolei umożliwiłoby uświadomienie pracownikom skali zjawiska oraz wymusiłoby poważne podejście do tego zagadnienia. Jeżeli sporządzenie zamkniętego wykazu napotyka na przeszkody trudne do pokonania lub wręcz nie jest możliwy do napisania, to należy dążyć do wskazania rodzajów informacji lub zasad, na które należy zwrócić szczególną uwagę.

2. Informacje te nie powinny być podane do publicznej wiadomości, co należy rozumieć jako brak dostępu do chronionych danych przez jakiegokolwiek osobę spoza firmy.
3. Powinno się podjąć w firmie działania zmierzające do utrzymania w poufności danych, o jakich się mówi w przedstawionym powyżej punkcie. Wykonanie niniejszej dyspozycji sprawia zazwyczaj przedsiębiorcom najczęściej problemów. W dalszej części pracy postaramy się zaproponować rozwiązania praktyczne umożliwiające skuteczną ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa.

Należy zauważyć, iż na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwej konkurencji, za działanie naruszające jej zapisy uznaje się w szczególności:

- wprowadzające w błąd oznaczenie przedsiębiorstwa (ochronie podlega każde oznaczenie przedsiębiorstwa rzeczywiście używane w obrocie gospodarczym, choćby oznaczenie to nie było zarejestrowane we właściwym rejestrze i zostało zbudowane niezgodnie z wymogami określonymi przez właściwe przepisy - wyrok SA w Warszawie z 29.11.2006r, sygn. akt IAcA 508/2006);
- fałszywe oznaczenie geograficzne towarów lub usług;
- przekazanie, ujawnienie lub wykorzystanie cudzych informacji albo ich nabycie od osoby nieuprawnionej, jeżeli zagraża to lub narusza interes przedsiębiorcy;
- nakłanianie do niewykonania lub rozwiązania umów;
- naśladownictwo produktów (dla zaistnienia deliktu z art. 13 ust. 1 nie jest konieczne, aby skopiowany produkt był identyczny z oryginałem, wystarczy bowiem stopień podobieństwa tak wysoki, aby na podstawie całościowego wrażenia nie można było ich odróżnić - wyrok SN z 09.01.2008 r., sygn. akt II CSK 363/2007);
- rozpowszechnianie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji (reklamy oferujące w rzeczywistości opust cenowy znacznie niższy niż obiecany wprowadzają konsumentów w błąd. Zachęcanie do zakupów reklamami i ulotkami, które wprowadzają klientów w błąd w przypadku ceny, rabatów, warunków sprzedaży jest praktyką zakazaną przez prawo - wyrok SOKiK, sygn. akt XVII Ama 100/2005);
- utrudnianie innym przedsiębiorcom dostępu do rynku;
- przekupstwo osoby pełniącej funkcję publiczną;
- nieuczciwa lub zakazana reklama;
- organizowanie sprzedaży lawinowej.

## **Aplikacja rozwiązań zmierzających do zabezpieczenia tajemnicy przedsiębiorstwa**

Równie ważne jak określenie katalogu informacji oraz materiałów, które mogą stanowić w firmie jego tajemnicę jest dopilnowanie, aby nie przedostały się poza przedsiębiorstwo. Zasadnym wydaje się po pierwsze, wyznaczenie osoby (posiadającej stosowne kompetencje i doświadczenie), która opracuje stosowną dokumentację oraz będzie nadzorowała, aby tajemnice w sposób zamierzony lub przypadkowy nie przedostały się do wiadomości publicznej. Samo wyznaczenie takiej osoby nie ułatwia jeszcze sprawy. Ważne też jest jej umocowanie. Można skorzystać w tym przypadku z pojęcia pełnomocnika ds. bezpieczeństwa (zarządu, prezesa, dyrektora naczelnego itp.). W praktyce znajduje tu zastosowanie zasada, że im wyższe będzie jego umocowanie w strukturze organizacyjnej, tym sprawniej będzie mógł wdrożyć i kontrolować przepisy ochronne. Ustawa nie zawiera szczegółowych wskazówek, ułatwiających stworzenie i wdrożenie stosownych regulacji. Należy więc zastosować taki wariant rozwiązań praktycznych, który z jednej strony będzie chronił, a z drugiej strony nie będzie nadmiernie utrudniał funkcjonowania przedsiębiorstwa. Prawidłowe rozłożenie obciążeń pozwoli uniknąć wewnętrznych problemów w firmie np. pomiędzy handlowcami (którzy z reguły są zbyt otwarci na zewnątrz), specjalistami z obszaru informatyki i telekomunikacji a pionem ochrony (nadmierna potrzeba zachowania środków bezpieczeństwa). Poniżej przedstawiamy sugerowany algorytm postępowania nakierowanego na zabezpieczenie jednostki organizacyjnej przed ujawnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa wyrażony w postaci następujących działań lub zespołów czynności:

### **Działanie 1**

Należy określić, kto w jednostce organizacyjnej jest uprawniony do nakładania na dokumenty lub materiały tajemnicy przedsiębiorstwa.

### **Działanie 2**

W firmie praca z informacjami stanowiącymi tajemnicę przedsiębiorstwa powinna być prowadzona wyłącznie przez pracowników, którzy zostali przeszkoleni i podpisali zobowiązanie do zachowania tajemnicy. Powyższe zobowiązanie powinno się włączać do kadrowych akt pracowniczych. Szkolenie pracowników powinna przeprowadzać osoba wyznaczona (pełnomocnik). Proces szkolenia jest bardzo ważnym elementem tej procedury. Właściwe uświadomienie pracownikom jak ważnym elementem są oni w łańcuchu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa pozwoli na zapobieżenie niekorzystnym zjawiskom w firmie.

### **Działanie 3**

Należy opracować sposób oznakowania materiałów stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Zazwyczaj najprostsze rozwiązania są najbardziej skuteczne i tak, np. na dokumentach papierowych można odciskać stempel o ustalonej treści. Do oznakowania



materiałów lub nośników elektronicznych przydatne mogą być naklejki samoprzylepne lub inne sposoby trwałego ich oznakowania.

#### **Działanie 4**

Należy wskazać procedurę rejestracji dokumentów i materiałów uznanych za tajemnicę przedsiębiorstwa. Najbardziej logicznym wydaje się wykorzystanie potencjału osób zatrudnionych w kancelarii firmy lub głównym sekretariacie. Tam też powinien być zdeponowany rejestr, w jakim zapisywać się będzie wszelkie informacje dotyczące tajemnic przedsiębiorstwa. Jego prowadzenie jest dowolne, natomiast w bardzo prosty sposób można adaptować rejestry przewidziane w przepisach o ochronie informacji niejawnych.

#### **Działanie 5**

Nie można pominąć w naszych rozważaniach sposobu ewentualnego powielania i kopiowania dokumentów i materiałów, jakie już objęto ochroną. Logiczne wydaje się, aby w takich przypadkach każdorazową zgodę na powielanie wydawała osoba lub podmiot, jaki objął ochroną daną informację.

#### **Działanie 6**

Należy pamiętać też o procedurze odnotowywania wszystkich osób, jakie zapoznały się z konkretnym przypadkiem tajemnicy. Najprostszym sposobem jest dołączenie do dokumentu lub materiału dodatkowej karty, na której osoby dopuszczone powinny podać cel i datę zapoznania się z materiałami chronionymi.

#### **Działanie 7**

W przypadku zamiaru powierzenia informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa podmiotom zewnętrznym należy zawrzeć z nimi pisemną umowę o zastosowaniu ochrony informacji. W umowie tej należy zobowiązać podmiot zewnętrzny do wdrożenia ochrony naszych tajemnic wobec swoich pracowników. Decyzję o udostępnieniu tajemnicy przedsiębiorstwa każdorazowo powinien podejmować co najmniej kierownik komórki organizacyjnej, posiadającej dostęp do tajemnicy przedsiębiorstwa w uzgodnieniu z wyznaczoną osobą (pełnomocnikiem).

#### **Działanie 8**

Zaleca się, aby informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa były przetwarzane tylko w pomieszczeniach budynków stanowiących siedzibę firmy, jej filiach i oddziałach. Obiekty te powinny podlegać ochronie fizycznej i/lub technicznej. Drzwi wejściowe do pomieszczeń powinny być wyposażone w stosowne zabezpieczenia. Przebywanie wewnątrz tych pomieszczeń osób nieuprawnionych do dostępu do tajemnicy przedsiębiorstwa powinno być dopuszczane tylko w obecności osoby pracującej w danym pomieszczeniu. Dostęp do pomieszczeń, w jakich usytuowano serwery powinien następować tylko za zgodą osoby kierującej pionem informatyki. Dane zawierające tajemnicę przedsiębiorstwa zapisywane na nośniku elektronicznym należy szyfrować lub zabezpieczyć

hasłem. W sytuacji przetwarzania informacji przez pracowników na komputerach przenośnych lub dokumentach papierowych poza obszarem ochronnym, powinni oni być zobowiązani chronić nośnik oraz dane przed utratą i dostępem osób nieuprawnionych.

### **Działanie 9**

Po zakończeniu pracy lub utracie przydatności dokumenty lub nośniki danych zawierające tajemnicę przedsiębiorstwa powinny być komisyjnie archiwizowane lub niszczone w sposób gwarantujący brak możliwości odczytania danych tam zawartych.

Powyższe propozycje nie są katalogiem zamkniętym. Można oczywiście je rozbudowywać i dostosowywać do faktycznych warunków istniejących w danej firmie, ale ich wprowadzenie nawet w zaproponowanym kształcie już pozwoli na zabezpieczenie firmy na elementarnym poziomie. W takiej też formie w przypadku przedsiębiorstw wielozakładowych lub grup kapitałowych prezentowane są w stosunku do podmiotów zależnych. Wdrażając politykę bezpieczeństwa w obszarze tajemnicy przedsiębiorstwa w organizacjach szczególnie złożonych pod względem formuły własności, jakimi są grupy kapitałowe należy pamiętać o zasadzie dostosowania założeń polityki i idącej za tym formalizacji działań do specyfiki podmiotu odzwierciedlającej jego zakres działania, strukturę organizacyjną, system obiegu informacji.

### **Zakończenie**

Przedstawione w niniejszym opracowaniu działania nie wyczerpują całości zagadnień związanych z wdrażaniem i realizacją zasad tajemnicy przedsiębiorstwa w organizacji. Stanowią raczej próbę przedstawienia jak tego typu problemy rozwiązywane są w innych organizacjach i jakie determinanty stają się podstawą wdrożenia systemu. Należy jednak pamiętać, że po wdrożeniu systemu polityki bezpieczeństwa obejmującej zagadnienia tajemnicy przedsiębiorstwa i wprowadzeniu stosownych regulacji przedsiębiorca uzyskuje możliwość podejmowania szeregu działań chroniących jego interesy:

- może zakazać pracownikom ujawniania osobom nieuprawnionym informacji dotyczących funkcjonowania firmy, których ujawnienie może wyrządzić szkodę przedsiębiorstwu, a w szczególności naruszania tajemnicy przedsiębiorstwa w czasie pracy i przez okres 3 lat po ustaniu zatrudnienia,
- może podjąć kroki prawne przeciwko osobom ujawniającym lub wykorzystującym we własnej działalności gospodarczej informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa,
- może też ścigać osoby lub podmioty, jakie wprowadzają do obiegu fałszywe informacje o przedsiębiorstwie.

Ważnym wydaje się podkreślenie roli, jaką omawiany system odgrywa w procesach zachodzących w organizacji i jej otoczeniu. Wdrożenie zaproponowanych rozwiązań nie jest czasochłonne, nie wymaga też angażowania znacznych sił i środków.

Zastosowanie powyższych środków i metod zabezpieczeń pomoże uniknąć utraty nie tylko cennych technologii lub unikalnych rozwiązań organizacyjnych, ale i dobrego imienia, na które pracuje się całymi latami. Powyższe elementy stanowią bezcenną wartość szczególnie w przedsiębiorstwach zarządzających majątkiem Skarbu Państwa. Warto więc zadbać o jego bezpieczeństwo, szczególnie w okresie realizacji szeroko rozumianych procesów zmian związanych z restrukturyzacją podmiotową i przedmiotową oraz w trakcie procesów prywatyzacji.

## BIBLIOGRAFIA

1. Dziennik Ustaw nr 21, poz. 94 z 1998 r.
2. Dziennik Ustaw nr 101, poz. 926 z 2002 r.
3. Dziennik Ustaw nr 122, poz. 1320 z 2001 r.
4. Dziennik Ustaw nr 153, poz. 1503 z 2003 r.
5. Dziennik Ustaw nr 196, poz. 1631 z 2005 r.

### **The institution of the company's secret in an organization managing assets of the State Treasury**

#### **ABSTRACT**

This analysis has been elaborated to present the proposals of solutions relating to institution of the company's secret in an organization being in ownership's gesture of the State Treasury. Presented proposal is of applicative nature. The team of authors, basing on projects done, presents the essence of the problem, organization, legal conditions and determinants of institution of the company's secret system. Presented solution has been designed for the needs of security systems in a capital group of companies, with exceptional for the national energy security.

**Elżbieta Izabela Szczepankiewicz, Ph.D.**

Poznań University of Economics

## **Theoretical and practical aspects of IT risk management in an organization**

### **ABSTRACT**

Computer technologies commonly used in business entities are connected with various risks. The said risks are becoming increasingly difficult to predict and detect, while their effects may be costly and difficult to remedy. The risk of losing material resources and information in the IT environment is a common phenomenon today and it may affect any organization. In recent years, various methods and methodologies of identifying risk factors, assessing risk effects and risk management have been developed, both through research and practice. The purpose of the present paper is to discuss the IT management process. It covers both the theoretical issues connected with the execution of this process and the practical aspects of its effective implementation in an organization.

**Key words:** IT risk management process, IT risk management strategies, risk value assessment.

**Journal of Economic Literature (JEL) Classification System:** M - Business Administration and Business Economics; Marketing; Accounting, M15 - IT Management.

### **Introduction**

Over the last few years IT systems have become one of the key business tools. Computer technologies commonly used in business entities are connected with various risks. The said risks are becoming increasingly difficult to predict and detect, while their effects may be costly and difficult to remedy. The risk of losing material resources

and information in the IT environment is a common phenomenon today and it may affect any organization.

Various organizations make attempts at reasonable IT risk management. Some have developed their own risk management methodologies, while others use global methodologies and standards. Organizations with most experience in this field try to identify risks in every area of an organization's activity and in every process. An accurate identification of the nature and scope of the possible IT risks allows choosing and implementing appropriate risk reduction methods and measures at the right time. These methods can reduce the probability of an unfavorable incident or minimize the impact and the results of risk, should it occur. Actual practice shows that IT risks cannot be entirely eliminated from business operations. They can only be reduced to a possibly low level of harmfulness.

The purpose of the present paper is to discuss the IT management process. It covers both the theoretical issues connected with the execution of this process and the practical aspects of its effective implementation in an organization. This paper describes IT risk as a category of operational risk. Also discussed is the classification of IT risk analysis methods and techniques, as well as strategies for risk management in an organization. The author's original model of IT risk management process in an organization is presented. The author also points out conditions necessary for ensuring effective IT risk management.

## **1. IT risk as a category of operational risk**

The risk which occurs in the IT environment is categorized as operational risk. Y. Y. Chong and E. M. Brown define operational risk as a result of insufficient internal control, human errors, and failures of IT systems.<sup>1</sup> The new Basel Capital Accord defines operational risk as the risk of incurring indirect or direct losses associated with inappropriately executed or incorrect internal processes, persons or systems, or external events.<sup>2</sup> In Recommendation M<sup>3</sup> addressed to banks, the Polish Banking Supervision Authority defined the categories of operational risk with reference to IT systems and processes with great precision. As maintained in Recommendation M, an entity implements its strategy and adopted objectives using various IT systems for operating its internal processes. Such IT systems may be a source of operating losses (e.g. due to software errors, hardware and system failures) at the stage of their development, implementation and operation alike. Such systems are also exposed to intentional human acts, i.e. internal

<sup>1</sup> Y. Y. Chong, E. M. Brown, *Zarządzanie ryzykiem projektu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2001, s. 85.

<sup>2</sup> A. Reich, *Nowa Bazylejska Umowa Kapitałowa. Ryzyko Operacyjne*. NBP-GINB, Warszawa 2004, s. 20.

<sup>3</sup> Recommendation M on the operational risk management in banks (2004), NBP, Warszawa.

and external offenses (e.g. hacking). Therefore, the risk associated with the operation and security of **ICT networks, IT systems, computer hardware, internal documentation** (e.g. system documentation, defined information security policy, continuous IT operation assurance policy, etc.) should be controlled. **External events**, which expose an organization to operational risk, should also be taken into account. They may result from **external disasters** (e.g. fires, floods, etc.) or from the **changes in the business environment** in which a given business entity operates. The changes resulting from introducing, modifying or giving up **IT outsourcing services** can also have an impact on operational risk. Moreover, outsourcing (e.g. of data processing and archiving services, equipment maintenance services, etc.) may increase operational risk through limited control over external companies commissioned with specific tasks. K. Kendall<sup>4</sup> emphasizes that well-trained and well-informed staff is the best security measure against operational risk.

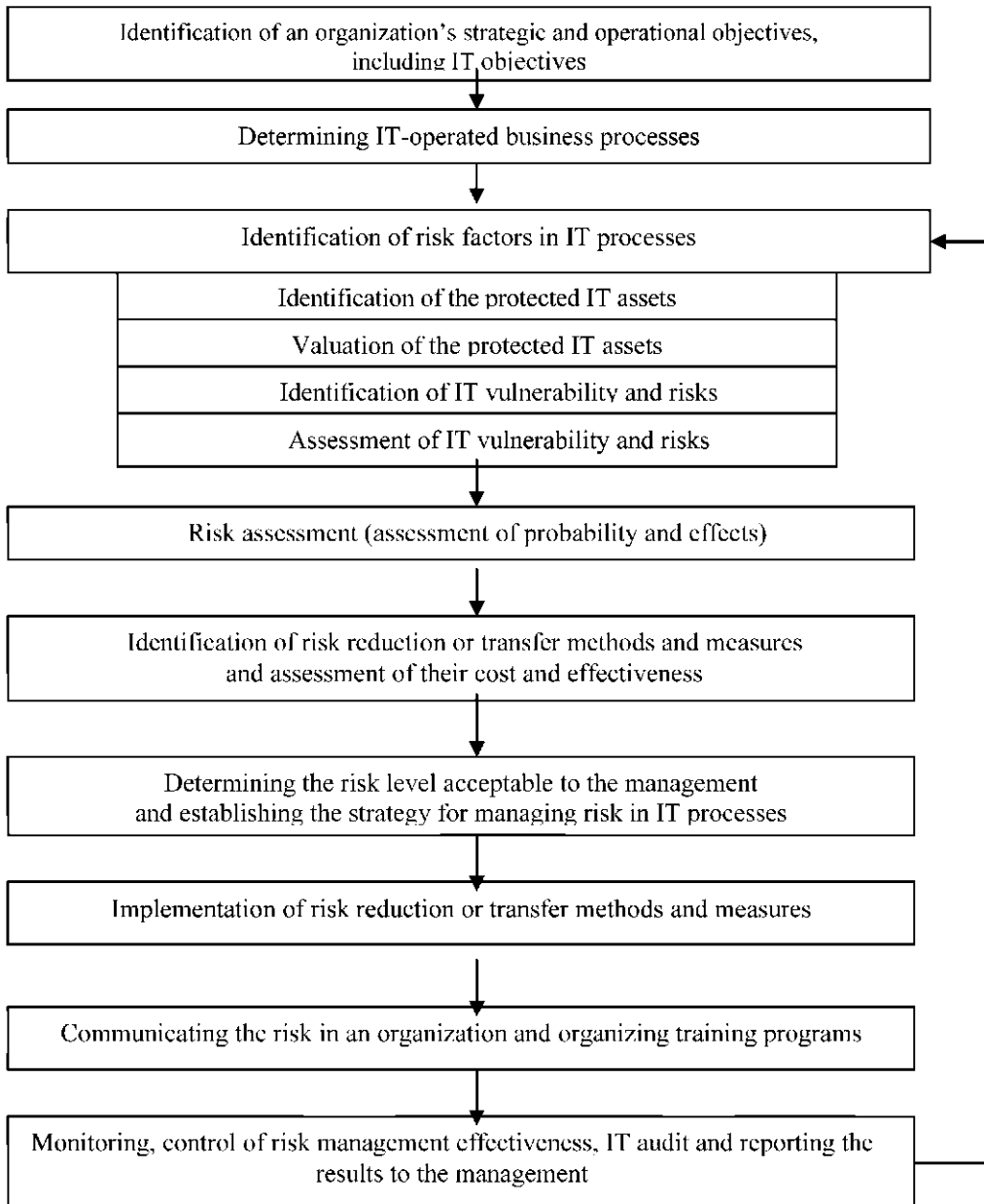
## 2. IT risk management in an organization

IT security risk management should not be treated as a one-time project. Risk management should be a continuous process, involving all the users of IT systems, all the levels and all the processes in an organization. The development and implementation of an **IT risk management process**<sup>5</sup> (Fig. 1) consists in: identifying an organization's strategic and operational objectives, including IT objectives, indicating (IT-operated) business processes and their owners (users) as well as identifying the risks associated with IT processes, including internal and external risk factors. Some other important elements of this process include: risk assessment (assessment of the risk value) for IT processes, determining the risk level acceptable to the management, determining strategies for handling risk in IT processes and using risk reduction tools.

<sup>4</sup> K. Kendall, *Zarządzanie ryzykiem dla menadżerów. Praktyczne podejście do kontrolowania ryzyka*, LIBER, Warszawa 2000, s. 119.

<sup>5</sup> M. Zdanowski, *Zarządzanie ryzykiem. Próba opisanie procedur i określenia obszarów działalności badawczej*. Zarządzanie ryzykiem Nr 1, Wyższa Szkoła Ubezpieczeń i Bankowości, Warszawa 2000, s. 9 and W. Tarczyński, M. Mojsiewicz, *Zarządzanie ryzykiem*, PWE, Warszawa 2001, s. 11.

Fig. 1.  
IT risk management process in an organization



Source: *Own work*

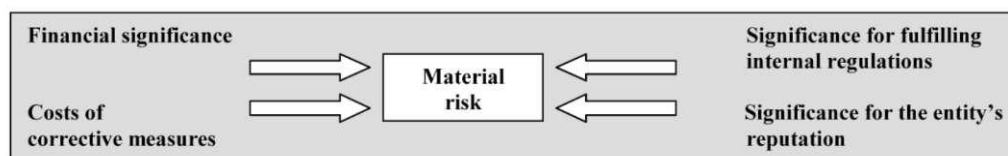
This process may be complemented by monitoring risk and risk reduction effectiveness and by reporting the results to the management. Training programs for the users of IT systems are also a must, since risk awareness is an effective security measure against risk.

**Identification of an organization's objectives** is connected with understanding the objectives of an organization as a whole and of the operational objectives of a particular unit or a single process resulting there from. Some publications name **formulating the risk management objective(s)** in a given area as the primary element of the risk management process. It is important to indicate the IT-operated business process and their owners (the users of IT systems). Next, IT operational objectives, e.g. ensuring uninterrupted operation of IT systems, financial information security, effective implementation of new IT projects, etc., are set at this stage of the risk management process.

**Risk identification** consists in determining the possible risks (incidents), which could prevent an organization from achieving its objectives in the analyzed IT area. At this stage, the protected IT assets have to be identified, the value of the protected assets needs to be assessed, while the risks and the vulnerability of the assets to risks must be identified and estimated. The main purpose of the risk identification process is to differentiate between material and immaterial risk. In order to establish the significance of a given risk, several factors need to be taken into consideration<sup>6</sup> (Figure 2):

- financial significance of the risk,
- significance of the risk for fulfilling internal regulations,
- significance of the risk for the entity's image,
- costs associated with corrective measures.

Fig. 2.  
Determining the significance of IT risk



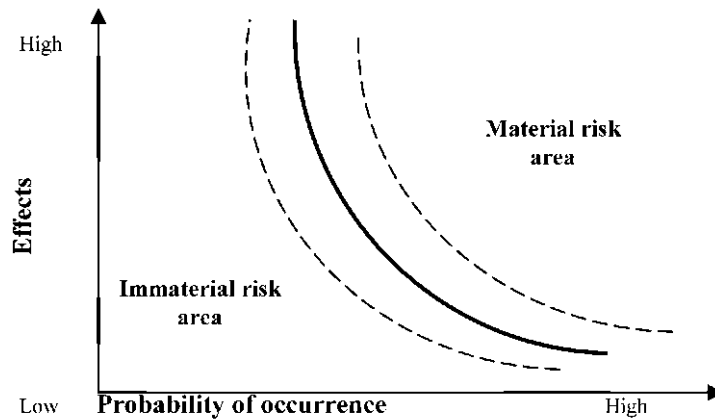
Source: A. Nisbet, *Audit and Risk Review Learning & Development*, Citicorp, materiały na Konferencję IIA i ISACA, Warszawa 2000, p.22.

<sup>6</sup> A. Nisbet, *Audit and Risk Review Learning & Development*, Citicorp, materiały na Konferencję IIA i ISACA, Warszawa 2000, p.22.



Figure 3 presents the manner of determining the areas of material and immaterial IT risk.

Fig. 3.  
Determining the areas of material and immaterial risks



Source: own work

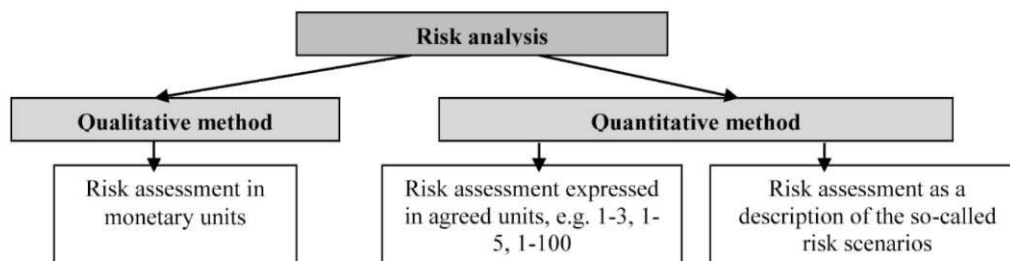
An organization may use various risk analysis methods and techniques. IT risk is analyzed using two **methods**:

- 1) **the quantitative method**, where the value of risk is assessed using numbers (the value of information resources is determined in monetary units, the frequency of risk occurrence - in the number of incidents, while vulnerability - in the value of the probability of their loss);
- 2) **the qualitative method**, where the value of risk is assessed through:
  - a qualitative description of the value of information resources, determining qualitative scales for the frequency of risk occurrence and for vulnerability to a given risk, or
  - a description of the so-called risk scenarios<sup>7</sup> through predicting the main risk factors, which show how a given internal control system may be circumvented by fraud or as a result of an unfortunate accident.

Figure 4 presents a classification of risk analysis methods based on the obtained risk assessment result.

<sup>7</sup> K. Czerwiński, *Analiza ryzyka w audycie wewnętrznym*, LINK, Szczecin 2003, s. 29.

Fig. 4.  
Classification of IT risk analysis methods



Source: *own work*

The literature on risk analysis<sup>8</sup> dedicates a lot of attention to statistical (quantitative) methods based on the theory of calculus of probability. The probability analysis method is also used for assessing IT risk, including risk assessment in investment processes, e.g. when designing and implementing new IT solutions. **Risk value assessment** consists in assessing the probability of an incident and determining the possible value of the results of its occurrence. The value of the possible loss may be calculated using the following formula:

$$R = S \times P;$$

where:

R - the value of the expected loss associated with a given risk,

S - the value of the loss upon the occurrence of the analyzed incident,

P - the probability of occurrence of the analyzed incident.

In order to determine the expected loss value (R), one must determine the probability (P) of the incident. The probability can either be measurable or perceptible to the decision-maker. The probability of a risk, and in particular of the risk caused intentionally by men, is influenced by factors such as: attractiveness of the resource, technological possibilities of introducing a risk factor as well as easiness with which the vulnerability of the resource to risk can be exploited<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> The foregoing risk analysis and monitoring methods and techniques have been thoroughly discussed by J. Bizon-Górecka, *Inżynieria niezawodności i ryzyka w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Zeszyt 198, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz 2001, Malina, B. Pawełek, S. Wanat, A. Zielaś, *Statystyczne metody oceny ryzyka w działalności gospodarczej*, AE Kraków 1998, J. Steczkowski, A. Zielaś, *Metody statystyczne w badaniu zjawisk jakościowych*, AE Kraków 1997, K. Banasiewicz, *Ograniczenie ryzyka przedsiębiorstwa w handlowych transakcjach międzynarodowych*, AE Wrocław 1993, Prace Naukowe nr 662.

<sup>9</sup> Raport Techniczny ISO/IEC TR 13335-3, *Technika informatyczna - Wytyczne do zarządzania bezpieczeństwem systemów informatycznych*, PKN, Warszawa 2003, s. 61.

In some IT risk analyses, probability may be composed of two factors: the frequency of risk and the vulnerability to risk exhibited by the resource. The value of the possible loss may be calculated using the following formula:

$$\mathbf{R = S \times F \times V \text{ and } F \times V = P;}$$

where:

R - the value of the expected loss associated with a given risk,

S - the value of the loss upon the occurrence of the analyzed incident,

P - the probability of occurrence of the analyzed incident.

F - the frequency of risk,

V - the vulnerability of the IT system (or its component) to risk (as per PN-I-13335 1:1999, it is the measure of the probability of a specific vulnerability being affected by a given risk)

The loss resulting from the occurrence of the analyzed incident (S) may, for example, be financial, have a legal effect or tarnish an organization's corporate image. Each time it is determined during an analysis on the basis of the available historical data obtained:

- from an organization's internal sources, created as a result of monitoring and maintaining internal statistics,
- from an enterprise's external sources, from the statistics maintained by the companies and institutions which create databases of this type, e.g. databases containing statistics on: frequency of fires, floods (fire brigade's statistics), car theft and IT data destruction or modification (police statistics), system failures (information enclosed with particular components by their manufacturers), statistics of virus attacks and incidents of information security breach (e.g. CERT, Deloitte, Erns&Yung, and other studies),
- on the basis of the planned data.

As has already been mentioned, probability can either be objectively measurable or perceptible to the person performing the analysis. Therefore, probability measurement methods can be divided into empirical probability measurements and subjective probability measurements. Actual practice shows that subjective probability measures are most commonly used for IT risk analysis in an organization. The use of statistical techniques and methods is possible if an organization has access to good quality statistical sources on particular risks. Unfortunately, for many IT incidents no statistics are maintained, and if they are - they may be inadequate<sup>10</sup>. Should this be the case, relying on statistical data from external sources and on experts' opinions is a more objective method.

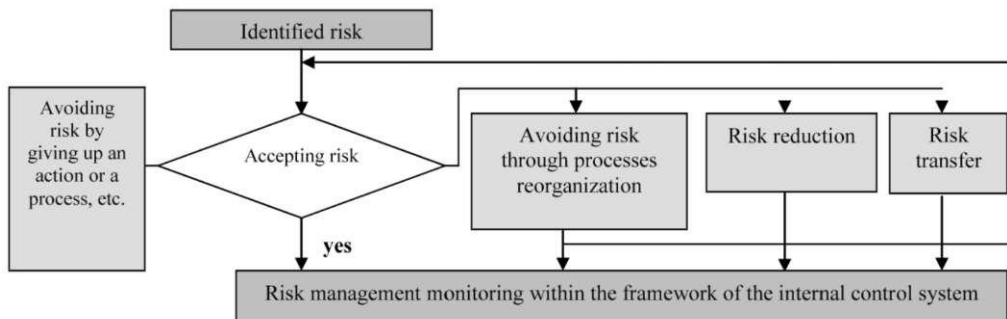
<sup>10</sup> If, for example, a given organization uses 400 computers, the record of failures for a given period can be used as a source of statistical data for risk assessment purposes. If an organization has 5 computers and no failure occurred in a given period, one cannot conclude that there is no risk.

IT risk may be assessed for the entire organization or for a selected IT area or process. A given object of analysis may be associated with a large number of risk factors. Therefore, it is extremely important to determine the source risk, which is the main source of possible future problems. Risk assessment allows choosing appropriate risk management strategies. The management may choose from several **risk management strategies**:

- 1) **risk reduction and control**, i.e. preventing risk or reducing its impact by using control mechanisms and security measures (e.g. regular risk assessment and monitoring, using technical and organizational resource security measures, implementing control procedures, staff training, introducing quality assurance systems, assessment of external service providers, contract performance securities, etc.),
- 2) **accepting** the so-called unavoidable risk, i.e. the kind of risk which is acceptable to the management, because:
  - the impact and the probability of risk is low, or
  - a given activity is associated with an added value which is higher than the cost of the security measures used, or
  - after using protective and control measures, some risk (residual risk), which cannot be completely eliminated using such measures<sup>11</sup>, has remained,
- 3) **avoiding risk** by giving up a given process or system, or redefining a process in order to eliminate or reduce the risk which is unavoidable for a given business activity (through organizational procedures, e.g. division of the rights of IT systems users, or technical solutions, e.g. purchasing good quality hardware and systems, using technological security measures for servers),
- 4) **risk diversification** through dispersion (e.g. reducing the concentration of the risk associated with the suppliers of hardware, security devices, maintenance services),
- 5) **risk transfer** to other entities through various forms of insurance (e.g. accident insurance, database, IT equipment and IT project insurance).

Figure 5 presents the methods of managing an identified risk.

Fig. 5.  
Methods of IT risk management



Source: own work

By adopting two criteria: risk probability and risk results, three types of risk management strategies may be arranged in a matrix (table 1):

Table 1.  
Strategies for risk management in an organization

Criterion		Risk probability		
		Low	Medium	High
Risk results	Low	No response to risk	Risk reduction and acceptance of unavoidable risk	Risk reduction and transfer of the remaining risk.
	Medium	Risk acceptance	Risk transfer or risk reduction.	Avoiding risk through reorganization or transfer.
	High	Risk reduction and/or acceptance	Risk reduction and transfer of the remaining risk.	Avoiding risk and giving up a process or an action.

Source: *own work*

Risk identification and analysis is a crucial element of designing the whole of control operations at all the levels of an organization. It provides the basis for developing policies (e.g. an information resources security policy, a systems purchasing and implementation policy, an IT outsourcing policy, a continuous systems operation assurance policy, an IT systems development policy), procedures, regulations, instructions and other IT control activities. The protection and security measures should be chosen and implemented within the security policy on the basis of an analysis taking into account all the technological, organizational and financial aspects. In actual practice, the choice is made taking into account the costs of a given security measure and the expected risk reduction resulting from its use. Should there be no sufficient grounds for performing a full risk analysis, security measures consistent with best practice and considered to be conventional are used.

Once risk reduction methods have been implemented, the execution of the risk reduction strategy should be monitored and its consistency with the developed policy, procedures, etc. should be verified. Monitoring should be based on a system of indices defined at the stages of internal processes where material risks occur, e.g. the frequency and nuisance of mistakes and errors made by the users of IT systems, the frequency of hardware and software failures, financial information security, etc. All the forms of security measures used should be monitored in order to ensure that the processes function correctly and to find out whether the changes in the IT environment have not impaired the effectiveness of security measures. The key types of risk and the implementation of the risk management strategy in an organization should be monitored in a continuous manner. This process should also be subject to periodic assessment within the framework of an IT audit. The identified problems and irregularities should be reported to the management on an ongoing basis. When analyzing reports for a given period, the management should determine the material risk, assess the manner in which they were identified and managed, and evaluate the efficiency, adequacy, errors and weaknesses of the internal control system with reference to material risk management.

### 3. Conditions for ensuring effective IT risk management

In recent years many well-known risk management methodologies, which may be used for IT risk analysis, have been developed through enterprise research and practice, including (Table 2): SFOC SFOC Risk Assessment Scorecard, Simplified Process for Risk Identification (SPRINT), Information Risk Analysis Methodologies (IRAM), Enterprise Risk Management (ERM).

Table 2.  
Description of selected risk analysis and management methods

Model	Description
<b>SFOC Risk Assessment Scorecard</b>	The concept of risk management can be included in the Balanced Scorecard to assist in the process of properly identifying, measuring, managing, and reporting risks.
<b>SPRINT</b>	The model is a methodology for assessing and for analyzing information risk in information systems.
<b>IRAM</b>	The model is a detailed methodology for the monitoring and control of information risk at the enterprise level. It has been developed as a practical approach to monitoring the effectiveness of information security.
<b>ERM</b>	This model ERM expands on internal control system (The COSO Report). The ERM provide a more extensive focus on the subject of enterprise risk management.

Source: *Own work on the basis of the* <http://www.allbusiness.com/management/1191110-1.html>, [http://rm-inv.enisa.europa.eu/methods\\_tools/m\\_isf\\_methods.html](http://rm-inv.enisa.europa.eu/methods_tools/m_isf_methods.html) and [http://www.coso.org/documents/COSO\\_ERM\\_ExecutiveSummary.pdf](http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary.pdf)

Every organization may develop its own risk management methodology adjusted to its needs and business activity. Various techniques may also be used in the risk management process. Depending on the scale and complexity of an organization's operations, the IT risk management process may be:

- formal or informal,
- objectively measurable or subjective,
- built into a given organizational unit or centrally controlled at the organization's strategic level.

At the same time, the said process should be adjusted to the organization's culture, manner of management and business objectives. The task of the management of an organization and the internal auditor is to check whether the selected methodology:

- covers all the required aspects,
- is sufficient for the type of business activity pursued,
- is comprehensible to the key groups (the management, the users of IT systems).

Regardless of the selected methodology, the risk management process may be regarded as appropriate if it meets the five basic criteria below:

- 1) the risk types resulting from the operation strategy and the type of business activity have been identified and prioritized,
- 2) the acceptable risk level has been determined for the organization,
- 3) the measures aimed at reducing the risk to an acceptable level (or any other means of risk management) have been planned and implemented,
- 4) monitoring is carried out in order to periodically verify risk assessment and evaluate the effectiveness of risk management control tools,
- 5) the management receive periodic reports on risk management results.

If IT risk management is to be effective, it has to be integrated with all the management processes.

#### **4. Final conclusions**

To conclude, IT risk management should be a permanent, cyclic process integrated with an organization's management process. The first fundamental pillar of risk management consists in regular identification and assessment of the risks which influence an organization's operations. The second pillar consists in developing and implementing an appropriate risk management strategy in an organization. The third pillar comprises monitoring, assessment and refinement of the risk management process. The frequency of risk analysis depends on an organization's specifications, the changes it undergoes and the legal requirements. IT risk analysis should (at least) be connected with protecting IT material resources, as well as with controlling information security (especially when it comes to financial information) and the changes introduced in the IT systems. The available security measures should be analyzed taking into account technological, organizational and financial aspects. An adequate choice of security measures is also of great importance, if they are to reduce the probability of a given risk or its impact. Regular risk monitoring and reporting is crucial for fast detection and verification of the risk management system weaknesses. All the incidents which interfere with the protected IT resources should be monitored. Monitoring and reporting the results to the management should contribute to improving the risk management process.

The author believes it is also necessary to provide the organization with appropriate conditions for implementing the risk management process in the IT field. The effectiveness of management of this process requires full integration of all management processes.

#### **BIBLIOGRAPHY**

1. Banasiewicz K., *Ograniczenie ryzyka przedsiębiorstwa w handlowych transakcjach międzynarodowych*, AE Wrocław 1993, Prace Naukowe nr 662.
2. Bizon-Górecka J., *Inżynieria niezawodności i ryzyka w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Zeszyt 198, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz 2001.
3. Chong Y. Y., Brown E. M., *Zarządzanie ryzykiem projektu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2001.

4. Czerwiński K., *Analiza ryzyka w audycie wewnętrznym*, LINK, Szczecin 2003.
5. Kendall K., *Zarządzanie ryzykiem dla menadżerów. Praktyczne podejście do kontrolowania ryzyka*, LIBER, Warszawa 2000, s. 119.
6. Korczowski A., *Zarządzanie ryzykiem w projektach informatycznych. Teoria i Praktyka*, Helion, Gliwice 2010.
7. Malina P., Pawełek B., Wanat S., Zielaś A., *Statystyczne metody oceny ryzyka w działalności gospodarczej*, AE Kraków 1998.
8. Nisbet A., *Audit and Risk Review Learning & Development*, Citicorp, materiały na Konferencję IIA i ISACA, Warszawa 2000.
9. PN-I-13335-1, *Technika informatyczna. Wytyczne do zarządzania bezpieczeństwem systemów informatycznych. Pojęcia i modele bezpieczeństwa systemów informatycznych*, PKN, Warszawa 1999.
10. Raport Techniczny ISO/IEC TR 13335-3, *Technika informatyczna - Wytyczne do zarządzania bezpieczeństwem systemów informatycznych*, PKN, Warszawa 2003.
11. Reich A., *Nowa Bazylejska Umowa Kapitałowa. Ryzyko Operacyjne*. NBP-GINB, Warszawa 2004.
12. Rekomendacja M dotycząca ryzyka operacyjnego w bankach, NBP, Warszawa 2004.
13. Steczkowski J., Zielaś A., *Metody statystyczne w badaniu zjawisk jakościowych*, AE Kraków 1997.
14. Tarczyński W., Mojsiewicz M., *Zarządzanie ryzykiem*, PWE, Warszawa 2001.
15. Wróblewski P., *Zarządzanie projektami informatycznymi dla praktyków*, Helion, Gliwice 2005.
16. Zdanowski M., *Zarządzanie ryzykiem. Próba opisanie procedur i określenia obszarów działalności badawczej*. Zarządzanie ryzykiem Nr 1, Wyższa Szkoła Ubezpieczeń i Bankowości, Warszawa 2000.

## **Teoretyczne i praktyczne aspekty zarządzania ryzykiem w obszarze IT w organizacji**

### **ABSTRAKT**

Od kilkunastu lat w polskich firmach systemy informatyczne stały się kluczowym narzędziem ułatwiającym prowadzenie działalności gospodarczej. Ryzyko utraty zasobów rzeczowych oraz informacji w środowisku IT jest zjawiskiem powszechnym i może dotyczyć każdej organizacji. Różne organizacje podejmują próbę racjonalnego zarządzania ryzykami w obszarze IT. Nauka i praktyka w ostatnich latach wypracowała różne metody identyfikowania czynników ryzyka i szacowania skutków ryzyka, a także metodologie zarządzania ryzykiem. W opracowaniu omówiono istotę procesu zarządzania ryzykiem w obszarze IT. Wskazano zarówno teoretyczne zagadnienia dotyczące realizacji tego procesu, jak i praktyczne aspekty skutecznego wdrożenia w organizacji.



**Prof. Dr. Valentinas Navickas**

Kaunas University of Technology, Lithuania

**Leila Sujeta**

Klaipeda University, Lithuania

## **The compatibility of logistic systems in cross-frontier region as stimulating factor for the realization of consumers and procedures interests**

### **ANNOTATION**

In global economy the activity of logistics systems, its infrastructure use in production and trade sectors become the necessity, whereas the scope and aims of logistics systems and its infrastructure use become specific in a reason of the impact of production and trade sectors impact, focused on the regional long-term competitiveness. Cross-frontier regions are connected by and its development is impacted by one business environment, belonging to consumers and producers interests, allocation and reallocation of habitants. In purpose to sustain the consumer's activity in a view of production and trade, to raise the competitiveness of production sector on international level, it is necessary to ensure the sustainable development of cross-frontier regions through its logistics systems compatibility. However specificity of production sector and consumers behavior determines the form and nature of relations and processes inside the logistics system, especially in the structure of logistics infrastructure. Factors of logistics systems compatibility in cross-frontier regions could be embodied through flexibility of logistics infrastructure, production capacity and its alternatives, investment opportunities, business environment and mobility of resources. For the aim to realize interests of consumers and producers in cross-frontier regions it is necessary to improve indicators of logistics systems compatibility in these regions.

**Keywords:** logistics, cross-frontier regions, logistics systems compatibility, production sector, interests of consumers and producers.

## **Introduction**

***The actuality and the relevancy of the study.*** Globalization processes in the field of trade determine the necessity to ascertain and effectively to take competitive advantages of logistics systems and its infrastructure on national and international levels. By solving the problems of production sector, consumer's behavior and logistics systems the systems conception was based by the analysis of operations, processes and functions within the framework of production and consumption markets and logistics systems. The role of production resources is very important for logistics systems and its function, because it is grounds the expedience expediency of the logistics system and its infrastructure use.

The cross-frontier regions are characterized by enlarged activity in a view of logistics, production and consumption markets. These regions are connected by and its development is impacted by one business environment, belonging to consumers and producer's interests, allocation and reallocation of habitants. On purpose to raise the competitiveness of production sector for the increasing consumer's activity on international level it is necessary to ensure the sustainable development of cross-frontier regions through the logistics systems compatibility.

***The novelty of the study*** is an analysis of the realization of consumers and producers interests in cross-frontier regions through its logistics systems compatibility.

***The object of the study*** is the logistics systems compatibility of cross-frontier regions and its impact on the realization of consumers and producers interests.

***The aim of the study*** is to investigate the factors of logistics systems compatibility of the cross-frontier regions in a view of the realization of consumers and producers interests.

***The objectives of the study are:***

1. To distinguish the functional particularity of logistics systems within the framework of markets of production and consumption;
2. To analyze and determine main factors of logistics systems compatibility in cross-frontier regions;
3. To evaluate the impact of logistics systems compatibility of cross-frontier regions on the realization of consumers and producers interests.

***The methods of the research*** are systematic, logical and comparative analysis of scientific literature, synthesis.

## **Peculiarities of logistics systems, production and consumption markets**

Scientists of economics and management ground the dependance of production and consumption markets through the model of circular flow of economic activity (Marthinsen, 2007; McConnell et al., 2008). In this case flows of money, products and services are circulating between consumers and producers and shaping the markets

of production resources, products and services. Also, scientists distinguish logistics as an integrated science with the purpose to solve management problems of optimal movements of various flows (informational, material and financial) and resources (Gourdin, 2001; Harrison, 2002; Urbonas, 2004).

The purpose of logistics systems is to service the flows, which form and move in various production and service spheres, on different coverage and development levels. In this instance, the flows of production and consumption markets are distributed inside cross-frontier regions and the other proceedings have place, including the added value creation (Navickas, Sujeta, 2010). So, logistics systems ensure the suitable problems solving of transportation, storage and logistics service, the price system control, the increase of the competitiveness of goods, services and all production sector and the increase of consumption intensity in cross-frontier regions.

Considering the importance and the domination of natural, human and other resources in production processes in an aspect of economy globalization, these resources become sources of value-added creation (Navickas, Sujeta, 2011). This situation grounds and shows that the aims of logistics systems and production sector are harmonized and coordinated, i.e. the necessity to change resources in a view of time, place, quantity and quality, which ensure the development of production sector in cross-frontier regions using logistics principles and concepts.

The role of effective application of competitive advantages in production sector and logistics systems activity is growing on national and international levels in a dimension of the realization of consumers and producers interests, because of the impossibility to survive for the business in conditions of protectionism, the well-groomed taste of consumer by high quality and standards products and services.

For the analysis of production and consumption markets peculiarities in cross-frontier regions it is purposeful to invoke principles of regional logistics. The scientists accentuate that the regional logistics must be oriented on the development of regional economy through the development of logistics infrastructure and services (Held *et al.*, 2000).

Thus, in cross-frontier regions it is necessary to improve and harmonize the infrastructure for the sustainable development of cross-frontier regions, production and consumption markets, to create conditions for effective capital expenditures. Furthermore, the destabilization of infrastructure processes in these regions determines the increase of production and services costs, and the decline of citizens' living quality in these regions. It has negative impact on the competitiveness level of cross-frontier regions and its consumption intensity.

### **Factors of logistics systems compatibility**

The aim to create favorable conditions for production and consumption grounds the necessity to improve the logistics infrastructure in cross-frontier regions. This infrastructure, in accordance with scientists' opinion, must be understood as a "material-

technical system to provide the production and citizens' social life" (HocoB, 2007). In this instance, the logistics system is a subject, providing the production sector with needful infrastructure and organizing the movement and distribution of various flows (material, financial, informational, etc.) in cross-frontier regions.

It should be noted that the infrastructure consists of the network of various types of transport, informational channels and systems, means of communication and locomotion, storage facilities, external provision of energy resources, financial supply systems for logistic processes, service companies for citizens, etc. (Baublys, 2003; Николашин *et al.*, 2003). Thus, the scientists accentuate the importance of transport system in the logistics system as one of main its elements.

The purpose of logistics systems development in cross-frontier regions is the determination and the appliance of economic growth disproportion and unimproved opportunities for foundation of the development strategy of production and consumption markets in cross-frontier regions. In this case the main aim of this strategy must be the achievement of long-term competitiveness of cross-frontier regions through the logistics systems compatibility in a view of production and consumption markets. It is necessary to mention that these aims and processes have a positive influence on environment plight and its balance, which directly impacts production and logistics sectors, also the intensity of consumption.

Investment into logistics infrastructure allows for the increase of the logistics capacity, its effectiveness and reliability, service quality and the multiplication of added value. It causes lower logistics costs; shorter transit times of flows movement inside logistics systems and creates conditions for business expansion (Navickas, Sujeta, 2011).

It should be noted, that changes of ownership forms in economic systems cause new opportunities for investment and capital movement in logistics systems in a view of transformation processes in global economy (Sujeta, Navickas, 2010). Therefore, during the evaluation of the environment of logistics systems activity and investment conditions it is necessary to determine the state of economic systems, economic and politic situation in countries and its regions for the aim to choose the best investment alternatives in a view of time and investment size.

So, the investment process into logistics infrastructure ensures the productivity of logistics systems and sectors of production and services. Finally investment causes the increase of the consumption intensity, the competitiveness of countries and its economic growth (Masiulis *et al.*, 2009).

Hereby, main factors, illustrating logistics systems, production and consumption markets, must be harmonized in aspects of static state and dynamic changes. It is necessary to pursue the technological compatibility of logistics systems infrastructure and the sustainable development of production capacity, to create favorable business conditions for production and logistics, to keep the mobility of human, natural and other resources. For this aim it should be determined and practiced general political, juridical and economic measures for cross-frontier regions, i.e. taxation and burnout of production and consumption markets subjects in these regions, rules of the infrastructure use

in cross-frontier regions, open economy of these regions, limitations and stimulation of resources flows, etc.).

### **The impact of logistics systems compatibility on the realization of consumers and producers interests**

The particularity of logistics systems activity requires the synchronization of its elements' actions, which are necessary in material and other values endowment for production, service and trade processes (Johnson et al., 1999). In this view it is possible to determine constant interconnection of logistics systems elements (subjects): transportation, information, procedures, etc. So, direct participants of logistics systems and representatives of production and consumption markets could be attributed to logistics systems subjects. This interconnection forwards the effective use of transport network, the increase of intensity of resources and other tangibles flows.

In development process it is very important to distinguish the differentiation of functions and operations inside the logistics system in accordance with a purpose and distribution of flows, forms and actions harmonization of different elements of the system. The expedience expediency of operations and flows directions is directly dependent on aims and objectives of production and consumption markets. Moreover, the fact of differentiation and the constancy of elements interconnections positively impact indexes of effective use of production sector resources, expressed by technical, financial and other indicators. In a view of geographic, demographic and other economic factors logistics systems could change the concentration of tangibles flows, its places of deployment (static), directions and path of its movements (dynamic) on national and international levels.

By this way, the development of cross-frontier regions is ensured by the development of logistics systems in a view of production sector and its resources and in a dimension of consumption market activity. As the activity of logistics systems is ground by creation of synergy effect and its use, this effect could be used for the increase of competitiveness of production sector and the increase of consumption market activity in cross-frontier regions by its distribution in accordance with development levels of these regions. Thus, aims and the purpose of logistics systems directly influence the effectiveness of resources use in production sector, the nature of tangibles flows and the intensity of consumption in an aspect of its sustainable development and the realization of consumers and producers interests.

As the essence of harmonization process is a search of alternatives and compromises, the fast adaptation, the flexibility and the expansion of the system activity, the authors determined that the success of production development process is dependent on logistics systems compatibility of cross-frontier regions in a view of the use of logistics infrastructure and the function of logistics systems in these regions. However specificity of production and consumption markets determines the form and nature of relations and processes inside the logistics system.

By the feedback between consumers and producers through logistics systems in cross-frontier regions it is possible to achieve and keep the business environment balance, which characterized by the development level and value of production sector, its competitiveness on national and international levels in an aspect of logistics systems effectiveness, also by the level of activity and goodwill of consumers, the ratio of infrastructure and environment plights, the level of dependence on energy resources, the particularities of elements' connections in logistics systems based on peculiarities of production and consumption markets, the opportunity of its differentiation.

### **Conclusions**

1. Through the analysis of particularities of logistics systems and its infrastructure in cross-frontier regions the authors have come to the conclusion that the activity of logistics systems and its infrastructure use in production and consumption markets is a necessity in global economy, whereas the scope and aims of logistics system and its infrastructure use become specific in a reason of impact of production and consumption markets aims, focused on the regional long-term competitiveness.
2. The conducted analysis enabled the authors of the paper to determine the main factors of logistics systems compatibility in cross-frontier regions, which are embodied through logistics infrastructure, production capacity and its alternatives, investment opportunities, business environment (economic, social-cultural, political-legal, natural-ecological environment, etc.) and mobility of human and other resources.
3. The opportunities to allocate and distribute processes and activities within the logistics systems, producers and consumers markets, also the stability of relations between subjects of logistics systems, production and consumption markets, allow for sustainable development of cross-frontier regions and relevant distribution of synergy effect of logistics system activity. It affects the increase of efficiency of resources and other production sector values use and distribution, as well as the increase of consumption intensity.
4. In a view of logistics systems function and its infrastructure use in cross-frontier regions the development of production and the intensity of consumption in these regions are ground by logistics systems compatibility, however specificity of producers and consumers markets determines the form and nature of relations and processes inside the logistics systems, especially in the structure of logistics infrastructure.
5. Considering the accomplished study, the authors conclude, that for the aim to realize interests of consumers and producers in cross-frontier regions it is necessary to improve the indicators of logistics systems compatibility in these regions.

## LIST OF LITERATURE

1. Baublys, A. (2003). Transport system: models of development and forecast. Vilnius: Technika.
2. Gourdin, K. N. (2001). Global logistics management: a competitive advantage for the new millennium. Oxford: Blackwell Publishers.
3. Harrison, A. (2002). Logistics management and strategy. U K : Pearson Education Limited.
4. Held, D., McGrew, A. Goldblatt, D., Perraton, J. (2000). Global transformation: Politics, Economics and Culture. New York: Polity Press & Blackwell Publishers.
5. Johnson, J. C., Wood, D. F., Wardlow, D. L., Murphy, P. R., Jr. (1999). Contemporary logistics. New Jersey: Prentice Hall.
6. Navickas, V., Sujeta, L. (2010). The evaluation of logistics systems' competitiveness in the context of global economy. International Journal of Economics and Finance Studies, Vol. 2, No. 2, pp. 65-72 (Online).
7. Navickas, V., Sujeta, L. (2011). Logistics systems as a factor of country's competitiveness. Journal of Economics and Management, 2011.16. Kaunas University of Technology.
8. Marthinsen, J. E. (2007). Managing in a Global Economy: Demystifying International Macroeconomics. U K : South-Western Colledge Pub.
9. Masiulis, A., Vasilis Vasiliauskas, A., Jakubauskas, G. (2009). The impact of transport on the competitiveness of national economy. Vilnius: Transport, 24 (2), pp. 93-99.
10. McConnell, C., Brue, S., Flynn, S. (2008). Macroeconomics. 18<sup>th</sup> Ed. U K : McGraw-Hill/ Irwin.
11. Sujeta, L., Navickas, V. (2010). The impact of economic systems transformation on logistics systems. Journal of Management, No. 1 (17), pp. 133-141.
12. Urbonas, J. A. (2004). Tarptautine logistika. Kaunas: Technologija.
13. Николашин, В. М., Левин, С. Б., Апатцев, В. И. и др. (2003). Логистические транспортно-грузовые системы. Москва: Академия.
14. Носов, А. Л. (2007). Региональная логистика. Москва: Альфа-Пресс.

**Valentinas Navickas**

Kaunas University of Technology

Prof. Dr.

**Jurgita Činauskaite-Četiner**

Klaipeda University, Assistant

## **Secure finance logistics and it's role in the insurance industry**

### **ABSTRACT**

There is studying in this article relevant **problem** for financial institutions - assimilation and application of modern integrated logistics in the insurance industry by basis of financial logistics conception.

Authors of the article accomplished researches show that financial logistics in the insurance industry assume actually the same characteristics which are inherent and for the systems of material economics logistics, i.e. dynamism, complexity, hierarchy, adaptability, stability, homogeneity, structure, expedience and synergy. Guiding by this attitude and applying conception of the financial logistics authors disclose positive role of financial logistics in the insurance industry/system through these main constituents: making more efficient management / administration of finances, creation of rational financial infrastructure, forming of positive financial image and integration of practical experience of the experts.

**Key Words:** finance logistic, financial infrastructure, financial image, insurance industry

**JEL Classification:** G22, G32, O16

### **1. Introduction**

The insurance role in the global economy is revealed by a number of factors: insurance provides an opportunity of risk management for all economic system players; insurance services are listed among the first ten most important services in the EU's



international trade balance of payments; rapid globalization of economy led to the consolidation of European insurance companies, resulting in one of the most important features of a modern insurance market is the absence of national borders for insurance activities.

It should be noted that all these above mentioned factors generate very different insurance business results in different countries. This occurs based on the influence of different, and sometimes even completely opposite conditions in the countries: legal system, economic policy, purchasing power of the country, insurers and banks' market power, difference in consumer needs and other. The relevance of this insurance activity issue in the context of the global economy triggers the need for financial theorists and practitioners to further discuss various possibilities to improve operating principles and mechanisms of financial systems and simultaneously of insurance industry sector.

One of such possibilities, according to the authors opinion, could be assimilation of a modern integral logistics and application of financial logistics in insurance business. Thus, **the main problem of the research** can be indicated: the author could not find detailed theoretical work or practical research, which analyzed the applicability of financial logistics in the insurance sector.

**The scientific innovation** - the article provides an integrated approach to the optimization of activities of the insurance sector (as one of the subgroups of the financial system), based on financial logistics.

**The object of the research** - the role of financial logistics regarding the insurance system.

**The aim of the article** is to reveal the impact of financial logistics for the insurance system.

**The methodology used in the research:** the analysis of scientific, economical and statistical literature; data organization, comparison, clustering and generalization.

## **2. Implementation of finance logistic in insurance companys**

The baseline for further research in this field was the concept of financial logistics described in the article written by the authors of this study (Navickas, Cinauskaite ir Zičkiene, 2007). Its core idea - integral attitude regarding the entities, also regarding the sellers of insurance services, financial management, development level of financial infrastructure, creation of financial image and integration of specialists' practical knowledge. This concept allows a presumption that in nowadays business world, including insurance industry, just pure financial theory is not enough.

The attitude towards the processes in insurance sellers' activity must be broader and integral. The authors of this article emphasize that the concept of financial logistics is oriented towards the practical benefit and utility of insurance sellers' activity, as it combines economical, social, political and ecological functions and optimizes them. After the economical scientific and statistical literature analysis, data organization, com-

parison, clustering and generalization, and using the concept of financial logistics, the authors of this article identified main fields in insurance sector that should be improved:

### **2.1. Effectiveness increase in the insurance financial management:**

The main proposition in this field would be calculation of insurance rates, based on a new logistical (marginal) capital development model. According to the researches (Girdzijauskas 2002, 2005, 2006, 2007; Cameron 2004) it is proved that a newly created theory of logistical development can be applied not only to calculate the interests or evaluate investment projects, but also to discount the values, evaluate present money values, manage cash flow, thus, it means it can be applied to calculate insurance annuities. Calculations in this field are complicated and can be fully calculated only using informational technologies. But the results based on logistical theory in many cases are more accurate and reliable. Moreover, implementation of logistical theory provides new qualitative results.

Another important factor in the insurance finance management is the use of reinsurance services. In practice, there are many cases when one insurance company can not provide sufficient insurance protection for its client, especially dealing with objects posing huge insurance risk or having great insurance value. Thus, in order to create a well-balanced insurance portfolio, increase financial stability of insurance company and guarantee implementation of all obligations of the company, insurance company should use the services of reinsurance. According to statistical data, many huge financial organizations operating 100-200 years, including the once providing insurance services, are still undergoing the tension of crisis. Therefore, in order to decrease the risk related to the reinsurance and current situation in global financial market, insurance companies should diversify its reinsurance programs (and to allocate the insurance risk among the higher number of reliable reinsurers (Lezgovko, 2009).

### **2.2. Formation of rational financial infrastructure of insurance company**

Financial infrastructure (FI) is one of the most important component parts in all financial system. Its quality determines the ability of market participants to evaluate the risk, receive the credit, insurance or other financial services for competitive prices. Therefore, financial infrastructure must always be supervised and optimized. Its natural that it requires lots of time, resources and even interlinks with political issues. All these processes are occurring in the highest level - in state financial system.

The authors of this research are trying to prove that rational and optimal financial structure is equally important to the subjects of lower economical level, i.e. entities. Thus another logical issue which should be solved by insurance companies - implementation of financial management functions using rational financial infrastructure. The authors of this article have analyzed various principles of formation of financial infrastructure. The IAM concept (Too, Tay, 2008) has been chosen as the basis for the formation of financial infrastructure of insurance companies.

The fields of insurance companies financial infrastructure can be reflected in 4 quarters (see table 1). The 1st and 2nd quarters are designated to represent the per-

spectives of strategic insurance service activity and encompass practical conditions of insurance activity. In this part of infrastructure the strategic and operational issues of insurance company activity (provision of insurance services) is separated. The actions named in the 1st quarter are concentrated towards the short term (operational) issues of infrastructure improvement and maintenance. The actions of 2nd group are oriented towards the long term infrastructure improvements issues, which would create additional value to the insurance company in the future.

Table 1:  
The fundamentals of financial infrastructure of insurance companies

<b>Strategic approach</b>		
<b>In respect of resources</b>	<b>4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insurance risk analysis</li> <li>- Insurance portfolio strategy</li> <li>- Insurance market analysis</li> </ul>
	<b>3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Return of investment</li> <li>- Financial and human resources</li> <li>- Quality of assets</li> <li>- Insurance services productivity (efficiency)</li> <li>- IT systems</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Client data basis</li> <li>- Decision making system</li> <li>- Insurance contracts monitoring</li> </ul>
		<b>Operational approach</b>
		<b>In respect of functions</b>

**Information source:** compiled by the authors based on Too, E., & Tay, L. (2008), Infrastructure Asset Management (IAM): Evolution and evaluation, p. 953.

The operational and strategic issues of insurance company resource management are separated and provided in the 3d and 4th quarters. The actions mentioned in the 3d group are related with the effective insurance company resource (financial, human and other) management in everyday operation of insurance company. Thus, productivity and quality of services of insurance company should be assured in this way. The actions listed in the 4th part are related to the management responsibility, which must be assumed by the interested persons and who must always reevaluate the long term strategies.

At first glance, it may seem that such a wide spectrum of issues may be too huge for the financial infrastructure of a company. However, the authors of this research notice that the financial infrastructure of insurance company must be rational, logical, dynamical and most important complex (integrated).

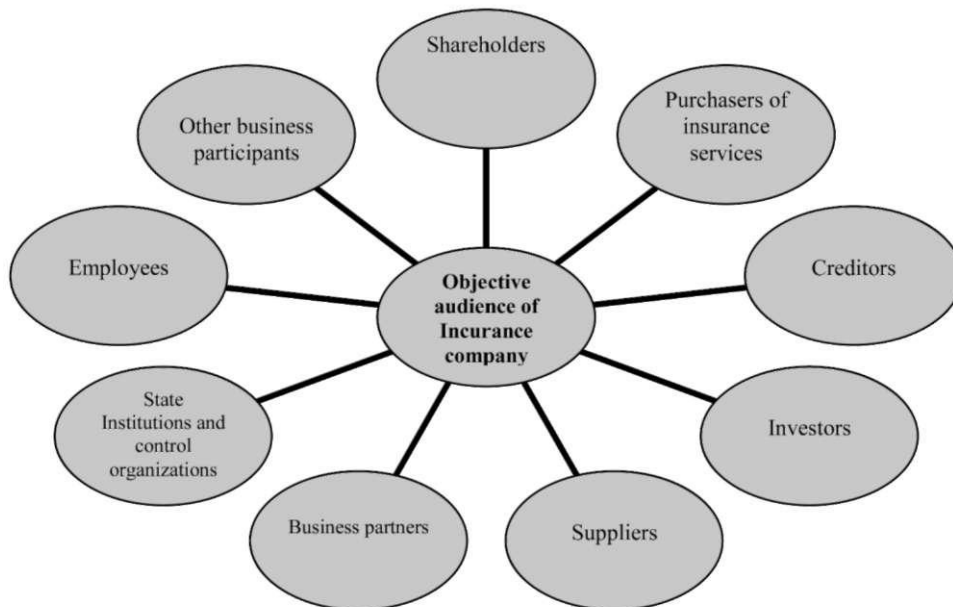
### 2.3. Formation of a positive financial image of insurance company

The authors of this research have noticed that there is a lack of scientific studies regarding the financial image and its formation peculiarities. Only a few articles by the the authors - business practitioners (Dowling, 2001; Josephson, 2004; Ершов, 2008; Коляда, 2002; Есенькин, Крылова, 2002; Navickas, Cinauskaite, Žičkienė, 2007, 2008; Petruolyte, 2007) have been found wherein financial image and its importance to business entity is mentioned. Therefore, the lack of scientific study makes a scientific discussion in the field of financial image research more difficult.

Financial image is a complex (understood by interest groups) of entities financial activity, actions and achievements, which increase reliability and attractiveness of the company (Cinauskaite - Cetiner, 2010).

In order to apply general formational aspects of financial image to insurance industry, first of all, target groups for which one is willing to create a positive financial image are identified. (see figure - 1)

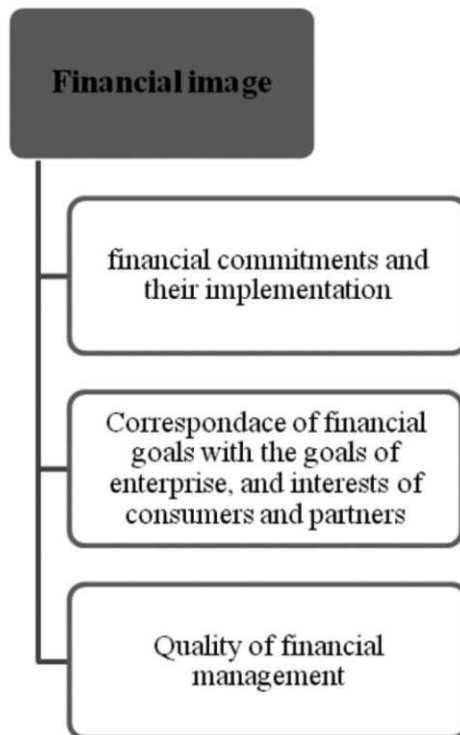
Figure-1:  
Objective audience of Insurance company's financial image



**Information source:** compiled by the authors based on Činauskaite - Cetiner J. (2010).

As it is provided in the chart, theoretically, quite many target groups may be interested in financial image of insurance companies. It is natural that every target group has its own attitude regarding what financial image of insurance company should be. But the factors determining financial image are common to all interest groups (see figure 2).

Figure-2:  
The insurance company's structure of the financial image



**Information source:** compiled by the authors based on Činauskaite — Cetiner J. (2010).

In order to substantiate the importance of financial image for insurance company, the authors have prepared a matrix of credible positive actions from target groups, corresponding to the principles of the formation of financial image of insurance company. (see table 2)

Table 2:

The matrix of credible positive actions from target audience, corresponding to the principles of the formation of financial image of insurance company

Fields of IC activities Target audience	Financial stability	Employees motivation	Provision of insurance services
1	2	3	4
Owners (Shareholders)	- Additional funds by shareholders capital increase - Additional funds issuing company bonds		Balanced working capital
Insurance service purchasers	Stable, continuous flow of sales income	Nonmaterial motivation of employees	Repeated purchases of insurance or purchases of new insurance services
Creditors	Various forms of credit (loans, leasing, factoring, credit lines, etc.)		Optimal financial leverage
Investors	Secure funding (venture capital funds, etc.)	Employee incentive program	Balanced financial leverage
Suppliers	Short-term debt on more favorable terms in respect		Optimal working capital
Business partners (reinsurers and insurance brokers)	- Profitable contracts - Beneficial agreements - Decrease in insurance disbursement costs	Practical experience exchange	Diversification of insurance risk
State institutions and supervising organizations	Timely and accurate financial information in all trends of financial logistics		More flexible procurement of various permits and licences
Employees	Bona fide insurance company representation, increasing the volume of service sales		- Responsibility regarding the insurance services provided - Versatile involvements in companies activity - Professional sales of insurance services
Other business participants		Qualification improvement courses	Combined package of financial services (home loan + life insurance)

**Information source:** compiled by the authors based on Činauskaite — Cetiner J. (2010).

#### 2.4. Integration of insurance specialists practical knowledge (experience)

In order to determine the importance of insurance specialist practical experience in insurance industry it is necessary to find out obligatory competences that insurance specialist must possess. The authors of the article analyzing this issue had referred to the qualitative research „Research of professional qualifications of insurance consultant" (by public entity „Insurance and risk management institute", 2007). The results of the research proved that the profession of insurance specialist (insurance consultant) in the field of insurance industry was highly requested during year 2007. Due to this fact, many insurance specialists have been laid off from work, but information in local press (Šere-naite, 2009) confirm the fact that even during the period of economical crisis insurance companies still hire highly qualified insurance specialists having huge practical experience. Therefore, introducing the concept of financial logistics in the field of insurance, the conclusions of this research carried out in 2007 are still relevant and important nowadays. The main advantage of that research is that it identifies in detail the professional competences according to the activities of insurance specialist (differently, insurance consultant). (see table 3)

Table 3:  
Professional competences according to the activity fields of insurance consultant

Fields of activity	Competences
Organization of insurance consultant activity	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Know the insurance environment</li> <li>2. Use the peculiarities of insurance business in own activity</li> <li>3. Plan the activity of insurance consultant</li> <li>4. Form the image of insurance company</li> </ol>
Sales of insurance services	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estimate client's needs</li> <li>2. Prepare commercial offer of insurance service</li> <li>3. Present commercial offer to client</li> <li>4. Conclude insurance agreement</li> <li>5. Prepare reports required for payment</li> </ol>
Post sales client service (after conclusion of the contract)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consult client until insurance contract is in effect</li> <li>2. Extension of insurance contract</li> <li>3. Terminate insurance contract</li> <li>4. Introduce new insurance services to client</li> <li>5. Renew data in insurance company client data basis</li> </ol>

**Information source:** Public entity „Insurance and risk management institute", „Research of professional qualifications of insurance consultant", research supervisor Lezgovko, 2007, p. 61.

It must be noticed that insurance companies searching professional insurance consultants to strengthen their chain of financial logistics should exercise recruitment not only based on competences listed in table no. 2, but also must evaluate the personal characteristics of a candidate (honesty, responsibility, self-confidence, quick orientation in practical situations and ability to work qualitatively, independence, proactiveness, organizational skills and the like).

### 3. Conclusions:

1. The analysis of scientific literature and researches carried out by the authors of this article allow to conclude that integral logistics and the concept of financial logistics may be successfully integrated via insurance companies into the insurance industry.
2. The scheme of integral logistics of insurance industry, provided in this article, allows to identify the specific fields of insurance activities and to describe its relations with the organizations implementing political, ecological and social functions.
3. It is determined that financial logistics in the field of insurance in fact assumes the same features that are intrinsic to the logistics systems of material economy, i.e. dynamism, complexity, hierarchy, adaptability, stability, homogeneity, structural features, expediency and synergy.
4. Positive role of financial logistics toward the insurance system has been disclosed via these main components of the concept of financial logistics:
  - 1) effectiveness increase in the insurance financial management,
  - 2) formation of rational financial infrastructure of insurance company,
  - 3) formation of a positive financial image of insurance company,
  - 4) integration of insurance specialists practical knowledge (experience).

### BIBLIOGRAPHY

1. Braziene, Činauskaite, Malakauskaite, Misevičius (2008). „Identification of competitive ability assessment dimensions in the insurance industry”, IC BME 2008 [Electronic resources]: *4th International Conference on Business, Management and Economics*, Yasar University, 5-7 June, 2008, Izmir, Turkey: e-conference proceedings. Izmir: Yasar University, 2008. p.p. 1-14.
2. Cameron, *Financial mathematics based on annuities*. Available from Internet: <http://www.nrsm.uq.edu.au/Staff/dcameron/ABUS2002%20for%202003/Lectures/> [Accessed 17.04.2010]
3. Čibinskienė, Činauskaite, Navickas, (2005), „Industry of insurance services: formation and development”, *Management of organizations: systematic research*, No. 34. p.p. 33-41.
4. Činauskaite-Četiner, (2010), *The essence of financial image and its importance in the enterprise*. Supplement of „Journal of Young Scientists” No. 1(26), Publications of International Conference „Young Science 2010” 29-30 April 2010, Šiauliai, Lithuania.



5. Dowling, (2001), *Creating corporate Reputations: Identity, Image and Performance*. Oxford: OxfordUniversity Press.
6. Girdzijauskas, (2002), *Insurance: quantitative financial analysis*, Kaunas: Naujasis lankas.
7. Girdzijauskas, (2002), „Logistic (marginal) accumulative models”, *The Information Sciences*, No. 23, p.p. 95-102 (in Lithuanian).
8. Girdzijauskas, (2006), *Logistic theory of the capital management: deterministic methods: monograph*. Vilnius: Vilnius University Publishing House, 2006, p.p. 160-195.
9. Girdzijauskas, Boguslauskas, (2005), The possibilities for the application of the logistic model of accumulative. *Engineering Economics*, No. 1(41), p.p. 7-15.
10. Girdzijauskas, Čepinskis, Jurkonyte, (2007), „Modern accounting method in insurance tariffs - novelty on the insurance market”, *Technological and economic development of economy*, Vol XIII, No. 3, p.p. 179-183.
11. Lezgovko, Lastauskas, (2008), „Insurance market in the eu countries and lithuania: analysis and perspectives”, *Economic*, No. 82, p.p. 127-146.
12. Navickas, Činauskaite-Cetiner, (2008) "Implementation of finance logistic in lithuanian enterprises", *Social Research*, No. 2 (12), p.p. 114-122.
13. Navickas, Cinauskaite, Žičkienė, (2007), „Finance Logistics Nature and Importance to Business Economics”, *Economics and management issues and perspectives*, No. 1(8) p.p. 78-84.
14. Pelurytyte, (2007), An Universal Enterprise's Financial Accounting Policy Formation Model, [Electronic resources]: *Student Scientific Conference "A young scientist in 2007" Set of articles*.
15. Swiss, (2000). "Solvency of Non-life Insurers: Balancing Security and Profitability Expectations", *Sigma*, No 1.
16. Serenaite, (2009), „Good consultants needed it the vitamins ", *Business News*
17. Too, Tay, (2008). Infrastructure Asset Management (IAM): Evolution and evaluation. Paper presented at the CIB international conference on *Building Education and Research (BEAR 2008): Building resilience, Heritage Kandalama, Sri Lanka*.
18. Lezgovko, (2007), „Insurance consultant's professional proficiency analysis”, Insurance and Risk Management Institute.
- 19.
20. from Internet: <http://www.cfin.ru/management/practice/masterman-02/kolyada.shtml> [Accessed 17.04.2010].
21. вях мирового финансового кризиса”, *Актуальные проблемы современной науки*, №3 (47).

**dr Daniel Kaszubowski**

Politechnika Gdańska

## **Wpływ logistyki miejskiej na bezpieczeństwo transportu**

### **ABSTRAKT**

W prezentowanym referacie podjęto temat współzależności logistyki miejskiej i bezpieczeństwa transportu, które potraktowano jako dwie ściśle powiązane sfery, dzielące często te same cele i stosowane narzędzia. Punktem odniesienia uczyniono transport drogowy, jako posiadający największy udział w pracy przewozowej i tym samym w największym stopniu wpływający na bezpieczeństwo transportu. Jako kryterium wyboru proponowanych rozwiązań przyjęto ich wpływ na narażenie na ryzyko w transporcie. Oceniono przydatność zarządzania mobilnością oraz zintegrowanego planowania obejmującego rozwiązania z wielu dziedzin zarządzania miastem.

### **1. Wprowadzenie**

Transport i przemieszczanie warunkują praktycznie każdą formę aktywności podejmowanej przez człowieka we współczesnym świecie. Są one niezbędne dla funkcjonowania jednostki w systemie społeczno-gospodarczym oraz systemu jako całości przynoszącej zróżnicowane korzyści swoim uczestnikom. Ciągły wzrost zapotrzebowania na przewozy pasażerskie oraz transport ładunków powoduje jednak intensyfikację problemu, jakim jest niebezpieczeństwo transportu, które przejawia się bezpośrednio w postaci wypadków transportowych oraz pośrednio poprzez niekorzystne oddziaływanie transportu na otoczenie naturalne człowieka.

Najważniejszymi ośrodkami, w których ogniskuje się potencjał rozwojowy społeczeństw są miasta. To w nich koncentrują się wszelkie formy działalności usługowej, produkcyjnej, administracyjnej czy kulturalnej. Poprzez ich ściśle uzależnienie od sprawności systemu transportowego powoduje to występowanie dotkliwych problemów zwią-

zanych z niepożądanymi skutkami jego niekontrolowanego rozwoju. Są one tym wyraźniejsze, im większe są miasta i bardziej zróżnicowane potrzeby ich mieszkańców. Bezpieczeństwo transportu staje się więc argumentem coraz częściej podnoszonym podczas oceny jakości życia społeczeństwa. Definiując bezpieczeństwo w transporcie jako taką właściwość systemu, która umożliwi działanie w istniejących warunkach środowiska naturalnego, bez wypadków i niepożądanych zdarzeń<sup>1</sup>, można wskazać najważniejsze czynniki wpływające na możliwość osiągnięcia tego stanu. Z całą pewnością należy zaliczyć do nich długofalowe planowanie oraz przyjęcie podejścia systemowego, wykorzystującego doświadczenia i metody z różnych obszarów badawczych.

W prezentowanym referacie podjęty zostanie temat wpływu koncepcji i narzędzi logistyki miejskiej na bezpieczeństwo w transporcie. Ze względu na dominujący udział wykonywanej pracy przewozowej jako punkt odniesienia przyjęty został transport drogowy. Poprzez analizę najważniejszych obszarów funkcjonalnych wchodzących w skład systemu logistyki miejskiej wskazane zostaną te, w których istnieje największy potencjał służący poprawie bezpieczeństwa transportu w miastach.

## **2. System logistyki miejskiej a bezpieczeństwo w transporcie**

Wykorzystanie pojęcia systemu logistyki miejskiej jest związane z potrzebą praktycznego ujęcia wielu aspektów związanych z problemami funkcjonowania miejskiego systemu transportowego i wypełniających go zróżnicowanych przepływów: osób, ładunków oraz informacji. Jest to związane również z poszukiwaniem najbardziej efektywnego podejścia do problemów bezpieczeństwa transportu, które narzuca szeroki zakres problemowy analizy. W ujęciu najbardziej syntetycznym, logistyka miejska opiera się na zastąpieniu nieskoordynowanych przepływów o różnym natężeniu i strukturze rodzajowej układem zorientowanym na mieszkańców miasta oraz podmioty w nim gospodarujące w taki sposób, aby eliminować patologie ruchu i nieracjonalne wykorzystanie infrastruktury<sup>2</sup>. W związku z tym konieczne jest uwzględnienie wielu elementów składowych systemu transportowego, funkcjonujących tylko w granicach miasta lub też związanych z przewozami tranzytowymi<sup>3</sup>:

- transportu samochodowego: indywidualnego osobowego, dostawczego, pojazdów transportu zbiorowego, pojazdów komunalnych,
- pojazdów zbiorowego transportu szynowego (tramwaj, lekka kolej),
- niezmotoryzowanych form przemieszczania się (przejazdy rowerowe, przejścia piesze),
- systemów sterowania ruchem.

<sup>1</sup> R. Krystek [red.], *Zintegrowany system bezpieczeństwa transportu*. I tom: *Diagnoza bezpieczeństwa transportu w Polsce*, Wydawnictwo Komunikacji i Łączności, Warszawa 2009, s. 26.

<sup>2</sup> M. Szymczak: *Logistyka miejska*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 34.

B. Tundys: *Logistyka miejska. Koncepcje, systemy, rozwiązania*. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008, s.142.

Celem logistyki miejskiej jest połączenie w jedną sterowalną całość działalności wszystkich podmiotów związanych z różnymi formami przemieszczania tak, aby zapewnić pożądany poziom jakości życia, optymalizację kosztów tej działalności oraz respektowanie wymogów ekologii<sup>4</sup>. W ujęciu strategicznym celem logistyki miejskiej powinno być zatem zapewnienie rozwoju miasta w zrównoważonym układzie trzech grup celów:

- ekonomicznym,
- ekologicznym,
- społecznym.

Problem bezpieczeństwa transportu wskazany jako istotne kryterium oceny jakości życia jest ujęty przekrojowo w zbiorze bezpośrednich celów logistyki miejskiej, przenikając wszystkie wymienione płaszczyzny. Znajduje to potwierdzenie w integracji logistyki miejskiej z obszarami działań wpływających na kształt miasta oraz szczegółowo jego systemu transportowego. Zalicza się do nich między innymi<sup>5</sup>:

- planowanie przestrzenne - umiejętne rozmieszczenie poszczególnych funkcji miejskich w taki sposób, aby unikać niepotrzebnych przewozów oraz ułatwiać ich obsługę transportową,
- politykę transportową, za pomocą której można kształtować strukturę gałęziową transportu, planować rozwój infrastruktury oraz systemów transportu zbiorowego, prowadzić działania o charakterze informacyjnym na rzecz mieszkańców,
- inżynierię ruchu, odpowiedzialną za organizację ruchu drogowego oraz jego analizę, dostarczającą informacji niezbędnych do usprawnień istniejącej infrastruktury z uwagi na bezpieczeństwo transportu oraz tworzącą zasady planowania lub weryfikacji projektów drogowych z uwzględnieniem tego czynnika.

Kolejnym krokiem do określenia wpływu logistyki miejskiej na bezpieczeństwo transportu jest wskazanie miar, którymi można opisać stan bezpieczeństwa w transporcie. W tym celu wykorzystano system miar bezpośrednich, odnoszących się do transportu drogowego. Przedstawia je tabela 1.

W prezentowanym referacie podjęto analizę rozwiązań z zakresu logistyki miejskiej służących ograniczeniu narażenia na ryzyko. Będzie się to odbywać poprzez redukcję i optymalizację struktury pracy przewozowej wykonywanej na terenie miasta głównie przez transport samochodowy oraz zmniejszenie jego oddziaływania na pozostałych uczestników ruchu. Wybór rozwiązań zostanie powiązany z najważniejszymi obszarami działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, do których zalicza się<sup>6</sup>:

<sup>4</sup> M. Szymczak: *Logistyka miejska, op. cit.*, s. 34.

<sup>5</sup> M. Szymczak: *Logistyka miejska, op. cit.*, s. 37.

<sup>6</sup> S. Datka, W. Suchorzewski, M. Tracz: *Inżynieria ruchu*. Wydawnictwo Komunikacji i Łączności, Warszawa 1997, s. 469.

Tabela 1.  
Miary bezpieczeństwa w transporcie drogowym

Miara	Opis
Narażenie na ryzyko	są to parametry charakteryzujące zaludnienie, poziom motoryzacji, wielkość pracy przewozowej w transporcie ładunków oraz przewozach pasażerskich; są one poziomem odniesienia do obliczania wskaźników ryzyka i konsekwencji zdarzeń drogowych
Ryzyko zdarzenia	prawdopodobieństwo uczestniczenia w zdarzeniu drogowym lub prawdopodobieństwo stania się ofiarą wypadku; miarą jest względny wskaźnik zdarzeń w odniesieniu do parametru narażenia na ryzyko
Konsekwencje zdarzeń	rozpatrywane z punktu widzenia ofiarochłonności, ciężkości i kosztów uczestnictwa w zdarzeniu; podstawowymi parametrami są min.: liczba ofiar wypadków, koszty wypadków.
Ofiarochłonność wypadków	względny wskaźnik ofiar rannych w odniesieniu do parametru narażenia na ryzyko
Ciężkość wypadków	miarą ciężkości jest stosunek liczby ofiar do liczby wypadków w których te ofiary uczestniczyły
Koszt zdarzeń	- ogólnego kosztu zdarzeń drogowych, - względnego wskaźnika kosztów liczonego w odniesieniu do przyjętego parametru ekspozycji.

Źródło: R. Krystek [red.] *Zintegrowany system bezpieczeństwa transportu. I tom...*, op. cit., s. 55.

- wychowanie komunikacyjne,
- konstrukcja i eksploatacja pojazdów,
- projektowanie dróg,
- organizacja ruchu.

Wymienione metody można przedstawić również w bardziej syntetycznym ujęciu obejmującym czynnik ludzki, infrastrukturę i jej otoczenie oraz cechy pojazdów. Na rysunku 1 przedstawiono w schematyczny sposób związek wymienionych metod poprawy bezpieczeństwa ruchu z praktycznymi działaniami z zakresu logistyki miejskiej oraz zarządzania mobilnością.

Rysunek 1

Współzależność narzędzi logistyki miejskiej i metod poprawy bezpieczeństwa transportu

	człowiek	infrastruktura	pojazd
logistyka miejska	Zarządzanie mobilnością <ul style="list-style-type: none"> <li>- edukacja dla bezpieczeństwa (warsztaty, kampanie informacyjne i edukacyjne),</li> <li>- zwiększanie świadomości komunikacyjnej,</li> <li>- promocja alternatywnych form przemieszczania (pieszo, rower).</li> <li>- planowanie podróży,</li> <li>- plany mobilności (dla instytucji, imprez masowych lub obszarów)</li> <li>- asystenci mobilności w instytucjach,</li> <li>- wyspecjalizowane rozwiązania dla grup o specjalnych potrzebach: osób starszych, niepełnosprawnych czy dzieci.</li> </ul>	Poprawa atrakcyjności transportu zbiorowego oraz alternatywnych form przemieszczania się <ul style="list-style-type: none"> <li>- priorytety dla transportu zbiorowego,</li> <li>- bezpieczeństwo pasażerów transportu zbiorowego, systemu monitoringu, poprawa reakcji na problemy ze strony odpowiednich służb.</li> <li>- poprawa bezpieczeństwa (głównie pieszych i rowerzystów) na przejściach dla pieszych i rowerowych, wydzielone drogi rowerowe, kontrapasy, śluzy rowerowe.</li> </ul>	
		Ograniczenie zapotrzebowania na przewozy transportem indywidualnym <ul style="list-style-type: none"> <li>- ograniczenia dostępu, wyłączenia dostępu,</li> <li>- automatyczne pobieranie opłat,</li> <li>- czasowe ograniczenia ruchu określonych grup pojazdów.</li> </ul>	
		Organizacja przewozów ładunków na obszarach zurbanizowanych <ul style="list-style-type: none"> <li>- konsolidacja tras i dostaw,</li> <li>- ograniczenia dostępu dla pojazdów dostawczych,</li> <li>- godziny dostaw, strefy dostaw,</li> <li>- preselekcja wagowa.</li> </ul>	
		Inteligentne systemy transportu <ul style="list-style-type: none"> <li>- zapobieganie powstawaniu wypadków poprzez selekcję uczestników ruchu i wpływanie na ich zachowanie,</li> <li>- łagodzenie konsekwencji wypadków i skrócenie czasu przywrócenia normalnych warunków ruchu.</li> </ul>	

Źródło: Opracowanie własne

Metody są oparte na rozwiązaniach stosowanych w wielu miastach europejskich. Przedstawiony podział jest podporządkowany przyjętemu założeniu wskazującemu konieczność ograniczenia narażenia na ryzyko. Niektóre z zaprezentowanych metod można zaklasyfikować do różnych grup działań. Występuje to w przypadku sytuacji, gdzie jedno rozwiązanie jest z jednej strony ograniczeniem względem jednego procesu i ułatwieniem dla innego, jak ma to miejsce w przypadku priorytetów dla pojazdów transportu zbiorowego. Jest to również związane z faktem, że w skomplikowanej strukturze miejskiego systemu transportowo-logistycznego nie można podejmować działań wybiórczych i oddziałujących na system wyłącznie punktowo. Jest to potwierdzenie konieczności systemowego podejścia do logistyki miejskiej, a jednocześnie założenie ułatwiające dostrzeżenie jej związku z bezpieczeństwem transportu. Dla zachowania przejrzystości, w zestawieniu pominięto rozwiązania o charakterze podstawowym dla omawianych dziedzin, takie jak na przykład egzekwowanie przepisów (np. Prawo o ruchu drogowym), czy bieżących zadań poszczególnych służb współodpowiedzial-

nych za bezpieczeństwo transportu. Zostały one potraktowane jako elementarne wymagania umożliwiające wdrożenie rozwiązań o wyższym stopniu złożoności.

### **3. Zarządzanie mobilnością jako element oddziaływania na zachowania ludzi jako uczestników ruchu**

Niebezpieczne zachowania uczestników ruchu zalicza się do głównych problemów bezpieczeństwa ruchu drogowego<sup>7</sup>, ale dotyczą one wszystkich form przemieszczania się. W miastach, ze względu na dużą koncentrację pracy przewozowej ogółem, zróżnicowane formy przemieszczania odbywające się w tym samym czasie oraz w tej samej przestrzeni, problem ten nabiera szczególnej wagi. Dotyczy on zarówno zachowań kierujących pojazdami, jak i pieszych, pasażerów transportu zbiorowego czy rowerzystów. Wśród niebezpiecznych zachowań dominują:

1. po stronie kierujących pojazdami:
  - nadmierna prędkość jazdy,
  - nieudzielenie pierwszeństwa przejazdu,
  - nieprawidłowe manewry,
  - nieprawidłowe przejeżdżanie przejść dla pieszych i rowerowych,
2. po stronie pieszych:
  - nieostrożne wejścia na jezdnię i nieprawidłowe przekraczanie jezdni,
  - przekraczanie jezdni w miejscu niedozwolonym.

Sposobem na oddziaływanie na zachowania użytkowników ruchu może stać się zarządzanie mobilnością (*mobility management*). Można je określić jako kształtowanie zachowań komunikacyjnych poprzez celowe oddziaływanie ukierunkowane na wypracowanie i utrwalenie zachowań zgodnych ze zbiorem przyjętych zasad. Jego podstawą jest ograniczenie wykorzystania samochodu osobowego na rzecz zastosowania zrównoważonego transportu opartego o świadome decyzje jego użytkowników. Zarządzanie mobilnością jest więc oddziaływaniem na popyt na przewozy i w większości przypadków nie wymaga angażowania środków na inwestycje infrastrukturalne (podaż usług), chociaż są one niezbędne do powodzenia podejmowanych działań umożliwiając ich praktyczną realizację. Wykorzystywane są rozwiązania o charakterze programowym, oparte na informacji, komunikacji, działaniach organizacyjnych oraz koordynacji działań różnych podmiotów czy instytucji<sup>8</sup>. Zarządzanie mobilnością nie polega na sztucznym ograniczaniu możliwości przemieszczania się, ale dąży do lepszego wykorzystania infrastruktury transportowej, poprawy konkurencyjności transportu zbiorowego, poprawy jakości życia oraz bezpieczeństwa mieszkańców. Odnosi się również do dwóch waż-

<sup>7</sup> R. Krystek [red.], *Zintegrowany system bezpieczeństwa transportu*. I tom: *Diagnoza bezpieczeństwa transportu w Polsce*, op. cit., s 60.

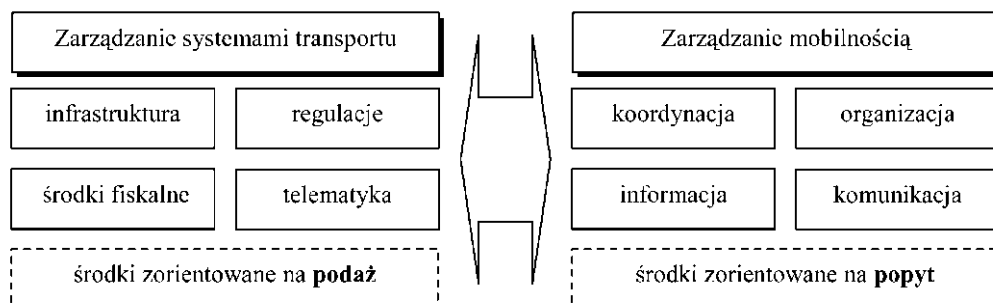
<sup>8</sup> European Platform on Mobility Management: *Mobility Management: a Definition*, [www.epomm.org](http://www.epomm.org), 23 marca 2010.

nych i ściśle ze sobą skorelowanych parametrów miejskiego systemu transportowego, czyli dostępności transportowej i kongestii. Ograniczona dostępność miejsc związanych z potrzebami mieszkańców (praca, edukacja, usługi, administracja, rozrywka) utrudnia rozwój gospodarczy i społeczny miasta, powodując pojawienie się nieracjonalnego zapotrzebowania na przewozy indywidualne powodujące kongestię. Kongestia z kolei, poza oczywistym negatywnym oddziaływaniem na otoczenie, zmniejsza dostępność powodując powstanie błędnego koła. Jego przerwanie jest trudne przy wykorzystaniu tradycyjnych narzędzi, dlatego należy odwołać się do poszukiwania rezerw wydajności systemów transportowych rozpoczynając od ich użytkowników.

Aby skutecznie zarządzać mobilnością konieczne jest powiązanie dwóch grup środków wykorzystywanych w planowaniu transportu, czyli środków organizacyjnych i informacyjnych umieszczonych w kontekście odpowiedniego wyposażenia infrastrukturalnego. Jest to podejście charakterystyczne dla logistyki miejskiej gdzie, jak wskazano wcześniej, zakłada się harmonijne wykorzystanie rozwiązań z wielu obszarów. Związek pomiędzy zarządzaniem systemami transportowymi a zarządzaniem mobilnością przedstawia rysunek 2. Jest on uzupełnieniem przedstawionego wcześniej schematu (rys. 1), prezentującego obszary oddziaływania na bezpieczeństwo w transporcie przedstawione przez pryzmat głównych zadań logistyki miejskiej.

Rysunek 2

Zarządzanie mobilnością w powiązaniu z zarządzaniem systemami transportu



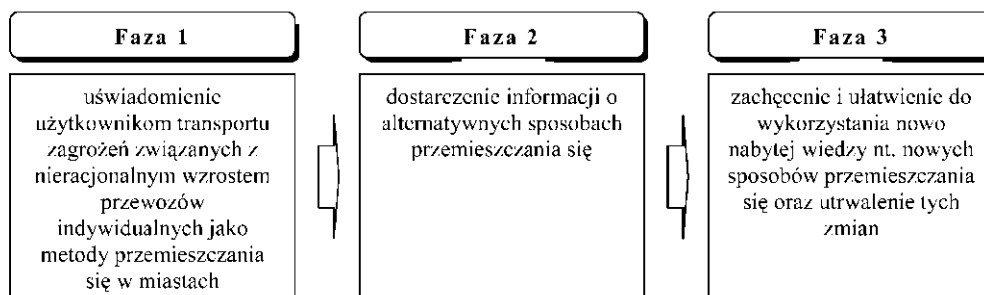
Źródło: *European Platform on Mobility Management: Mobility Management: User Manual*, [www.epomm.org](http://www.epomm.org), 23 marca 2010

Znając wpływ zachowań uczestników ruchu (czynnika ludzkiego) na bezpieczeństwo transportu łatwo zauważyć możliwość wykorzystania zarządzania mobilnością dla wykształcenia właściwych zachowań w tym zakresie i próby zmiany tych już utrwalonych. Takie działania wymagają przemyślanego planowania i systematyczności, co dotyczy zarówno np. oddziaływania na różne grupy użytkowników, jak również odpowiedniej kolejności poszczególnych etapów procesu zmiany zachowań komunikacyjnych. Fazy kształtowania zachowań komunikacyjnych przedstawia rysunek 3.



Rysunek 3.

Fazy procesu kształtowania zachowań komunikacyjnych



Źródło: opracowanie własne na podst.: A. Jonkis: *Kształtowanie zachowań komunikacyjnych na potrzeby logistyki miasta*. „Logistyka”, 2010 r., nr 5, s.16.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa transportu należy zwrócić uwagę na fazę 1, której celem jest uświadomienie, w jaki sposób decyzje odnośnie sposobu przemieszczania mogą wpływać na bezpośrednio na podejmującą osobę. Pełny system edukacji w zakresie bezpieczeństwa przemieszczania powinien obejmować<sup>9</sup>:

- wychowanie komunikacyjne dla dzieci i młodzieży na różnych poziomach edukacji,
- edukację pozaszkolną uzupełniającą i rozszerzającą edukację szkolną,
- szkolenia kandydatów na kierowców,
- reedukację kierowców,
- kampanie informacyjno-edukacyjne, w szczególności dla grup podwyższonego ryzyka (dzieci i młodzież, osoby starsze, rowerzyści).

Działania edukacyjne w zakresie wychowania komunikacyjnego w naturalny sposób koncentrują się na problemach bezpieczeństwa dzieci i młodzieży jako grupy najbardziej narażonej na niebezpieczeństwa związane z przemieszczaniem się. Działania tego rodzaju powinny być podejmowane już na etapie wczesnej edukacji szkolnej tak, aby z czasem wykształcić właściwe wzorce zachowań. Wypadki śmiertelne na drodze w świetle statystyk są główną przyczyną śmierci w grupie wiekowej 15-24 lat w państwach UE. Odpowiednie sformułowanie przekazu skierowanego do konkretnej grupy odbiorców jest warunkiem realizacji osiągnięcia zamierzonych celów w postaci ograniczenia liczby wypadków oraz osób w nich poszkodowanych. Edukacja komunikacyjna w szkołach może przybierać zróżnicowane formy:

- naukę bezpiecznych zachowań w formie interaktywnych gier edukacyjnych,
- wizyty w miasteczkach ruchu drogowego,
- praktyczną naukę zachowań komunikacyjnych w środkach transportu przy współpracy lokalnego organizatora transportu zbiorowego,
- warsztaty dla dzieci i rodziców.

<sup>9</sup> S. Datka, W. Suchorzewski, M. Tracz: *Inżynieria ruchu*, op. cit., s. 469.

Prezentowane rozwiązania mają szansę powodzenia pod warunkiem zagwarantowania możliwie dużej grupy zaangażowanych uczestników - dzieci, rodziców i nauczycieli. Szczególnym problemem jest niedostateczne zaangażowanie władz publicznych różnego szczebla. Opierając się na ocenie doświadczeń zagranicznych w tym zakresie można stwierdzić, że jest to główna przeszkoda w uzyskaniu oczekiwanych rezultatów. Najczęściej brakuje również ramowego planu promowania bezpiecznego przemieszczania się funkcjonującego na poziomie wyższym niż lokalny. W znaczącym stopniu utrudnia to interesującym inicjatywom lokalnym uzyskanie szerszego poparcia społecznego i co ważniejsze, niezbędnego zaplecza finansowego.

Kolejnym ze sposobów poprawy bezpieczeństwa dzieci w drodze do i ze szkoły mogą być plany mobilności opracowane dla konkretnej placówki. Plany mobilności są podstawowym narzędziem wykorzystywanym w zarządzaniu mobilnością w odniesieniu dla konkretnego miejsca lub instytucji (szkoły, szpitala, urzędu, centrum handlowego lub innego obiektu generującego duże potoki pasażerskie). Można je również opracować dla konkretnych grup użytkowników, np. osób niepełnosprawnych posiadających problemy z przemieszczaniem się. Powinien to być praktyczny dokument zawierający konkretne wskazania służące wdrożeniu rozwiązań ukierunkowanych na zmianę zachowań komunikacyjnych osób związanych z daną instytucją. Plany mobilności są również nazywane planami ograniczania podróży (*trip reduction plan*), co dobrze odzwierciedla ich przeznaczenie. Opracowanie użytecznego planu mobilności musi zostać poprzedzone analizą struktury podróży wykonywanych przez np. pracowników danej instytucji lub sposobów, w jaki dzieci docierają do szkoły (pieszo, dowożone przez rodziców samochodem, komunikacją miejską). Wymagana jest również ocena warunków ruchu drogowego w bezpośrednim otoczeniu danego obiektu. W ramach tej oceny określa się natężenie ruchu, ilość dostępnych miejsc parkingowych, potencjalne zagrożenia (np. źle oznakowane przejścia dla pieszych przy szkole, miejsca o ograniczonej widoczności itp.), jak również dostępność do transportu zbiorowego lub innych niż samochód osobowy form przemieszczania się. Kluczem do powodzenia planu mobilności jest zaangażowanie kierownictwa danej instytucji, a w przypadku szkół rodziców. Plany mobilności dla szkół powinny być ściśle powiązane z edukacją dla bezpieczeństwa, bowiem większość działań z nią związanych znajduje zastosowanie we wdrażaniu planów mobilności dla szkół. Poza wcześniej wymienionymi propozycjami zalicza się do nich między innymi<sup>10</sup>:

- zaangażowanie dzieci we wskazywanie miejsc w otoczeniu szkół, w których występuje zagrożenie związane z ruchem pojazdów,
- wyznaczenie i czytelne oznakowanie miejsc służących zatrzymywaniu się pojazdów którymi dzieci dowożone są do szkoły (tzw. system Kiss&Ride) połączone z jednoczesnym zakazem parkowania innych pojazdów,
- wspólne odwożenie dzieci przez rodziców,
- wspólne odprowadzanie grup dzieci do szkoły przez rodziców.

<sup>10</sup> *Mobility Management: a Definition*. European Platform on Mobility Management, [www.epomm.org](http://www.epomm.org),

Plany mobilności wdrażane w innych instytucjach innych niż placówki edukacyjne wykorzystują bardziej rozbudowany zbiór narzędzi, jednak procedura ich sporządzania jest taka sama. Oparte są one głównie na udostępnianiu informacji o alternatywnych sposobach przemieszczania się oraz na utrwaleniu nowo nabytych umiejętności poprzez rozmaite zachęty i ułatwienia. Zalicza się do nich między innymi:

- informacja o zróżnicowanych możliwościach dojazdu do pracy z wykorzystaniem środków innych niż własny samochód,
- elastyczne (w przyjętych ramach) godziny pracy, aby w uzasadnionych przypadkach ułatwić pracownikowi dotarcie do pracy środkiem transportu zbiorowego lub pozwolić na uniknięcie podróży w godzinach szczytu,
- koordynacja godzin pracy z rozkładem jazdy transportu zbiorowego,
- wykorzystanie telepracy,
- wsparcie system car-poolingu dla pracowników wspólnie dojeżdżających do pracy: gwarantowane miejsca parkingowe, zmiana zasad zwrotu kosztów wykorzystania prywatnego samochodu, gwarancja pokrycia kosztów powrotu do domu dla pasażera w przypadku sytuacji losowej),
- ułatwienie korzystania z transportu zbiorowego; we współpracy z miejskim operatorem/przewoźnikiem transportu zbiorowego może to polegać na oferowaniu pracowniczych zniżek na bilety, sprzedaż biletów w miejscu pracy (instalacja biletomatu), koordynację rozkładów jazdy z godzinami pracy, utworzenie dedykowanej linii dla pracowników pomiędzy miejscem pracy, a najbliższym węzłem integracyjnym itp.

#### **4. Zintegrowane planowanie miejskich systemów transportowych**

Transport zbiorowy oraz alternatywne w stosunku do motoryzacji indywidualnej formy przemieszczania zostały wskazane jako ważny element poprawy bezpieczeństwa i zrównoważonego rozwoju miejskiego systemu transportowego. W miejskim systemie transportu pełnią one podwójną rolę. Z jednej strony umożliwiają uzyskanie pożądanych zmian w strukturze gałęziowej przewozów pasażerskich w miastach, z drugiej są przedmiotem działań ukierunkowanych na poprawę bezpieczeństwa ich użytkowników. Bezpieczeństwo w tym przypadkach można rozpatrywać jako oddziaływanie procesu i środków transportu na toczenie oraz bezpieczeństwo użytkowników tego procesu, czyli np. pasażerów transportu zbiorowego.

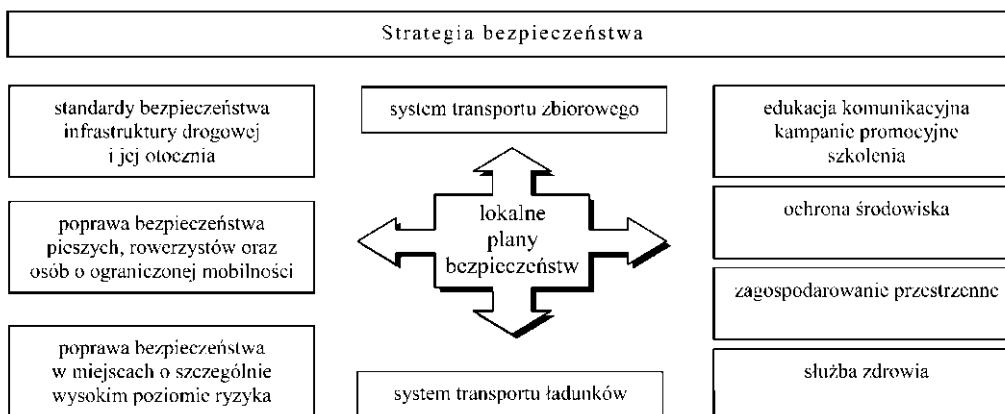
Dla zobrazowania przekrojowego charakteru tego zagadnienia można posłużyć się koncepcją zarządzania bezpieczeństwem transportu w miastach (*Urban Safety Management, USM*)<sup>11</sup>. Jest to systemowe podejście do ograniczania liczby ofiar wypadków drogowych w miastach poprzez skoordynowane wdrażanie rozwiązań z wielu dziedzin

<sup>11</sup> *Developing Urban Management and Safety, Final Report*. 4 Europejski Program Ramowy, [www.transport-research.info/web/Projects](http://www.transport-research.info/web/Projects), s. 16, 24 marca 2011.

związanych z transportem drogowym i jego otoczeniem. Założeniem tej metody jest wypracowanie sposobów ograniczania liczby wypadków o charakterze przypadkowym i rozproszonym, których nie można powiązać z konkretnym miejscem lub problemem infrastrukturalnym. Przestrzeń miejska jest w tym przypadku podzielona na szereg obszarów, dla których mogą zostać opracowane lokalne plany poprawy bezpieczeństwa transportu, w zależności od występujących tam problemów. Wspólnym mianownikiem jest wykorzystanie ujednoliconego zbioru narzędzi oraz wsparcie ich innymi systemami, np. transportu zbiorowego, planowania przestrzennego, szkolną edukacją komunikacyjną. Schemat tej metody przedstawia rys. 4.

Rysunek 4.

Schemat systemu zarządzania bezpieczeństwem transportu w miastach



Źródło: Opracowanie własne na podst.: *Developing Urban Management and Safety, Final Report*. 4 Europejski Program Ramowy, [www.transport-research.info/web/Projects](http://www.transport-research.info/web/Projects), s. 17, 24 marca 2011

Z punktu widzenia bezpieczeństwa transportu w miastach przedstawione na schemacie założenia będą realizowane głównie z wykorzystaniem metod organizacji ruchu. Wraz z ograniczeniem przepustowości systemu transportowego oraz ilości dostępnych miejsc parkingowych w związku ze wzrostem natężenia ruchu, priorytetu nabiera uprzywilejowanie określonych grup użytkowników. Dotyczy to głównie pieszych i transportu zbiorowego, ale również wybranych pojazdów dostawczych funkcjonujących w oparciu o miejskie centra konsolidacyjne<sup>12</sup>. Wykorzystywane rozwiązania są znane i stosowane w praktyce, ale ich potencjał dla poprawy bezpieczeństwa transportu leży w umiejętności połączenia ich w logiczną całość. Znajduje tu zastosowanie koncepcja „3E”, czyli *engineering* (projektowanie), *education* (edukacja) oraz *enforcement* (egzekwo-

<sup>12</sup>

J. Szoltysek: *System dostaw ładunków w miastach jako czynnik determinujący formę i organizację obsługi transportowej dostawców i odbiorców*, „Transport miejski i regionalny”, 2007, nr 7,8, s. 2.

wanie)<sup>13</sup>. Środki stosowane w sposób nieskoordynowany najczęściej nie przynoszą oczekiwanych rezultatów, dlatego w należy w zrównoważony sposób stosować system ograniczeń i zachęt, na przykład - promocji transportu zbiorowego powinno towarzyszyć zastosowanie ograniczeń w ruchu pojazdów osobowych oraz powstanie odpowiednio ulokowanych węzłów integracyjnych z zastosowaniem systemu Park&Ride wraz z preferencyjnymi stawkami za osoby regularnie z nich korzystające.

Kształtowanie miejskiej infrastruktury transportowej na potrzeby działań podnoszących bezpieczeństwo oraz zmiany preferencji komunikacyjnych użytkowników powinno uwzględniać między innymi<sup>14</sup>:

- skupienie danego rodzaju ruchu na odpowiedni arteriach komunikacyjnych,
- przejrzysty układ sieci komunikacyjnej wewnątrz miasta,
- zróżnicowane rozmieszczenie źródeł potrzeb przewozowych ograniczające nieuzasadnioną potrzebę przemieszczania,
- skrócenie czasu dojścia do punktów węzłowych transportu zbiorowego oraz zapewnienie bezpiecznego z nich korzystania poprzez odpowiedni projekt oraz zmiany w otoczeniu,
- stosowanie wydzielonych pasów ruchu dla autobusów oraz wdrożenie systemu automatycznego egzekwowania tych przepisów,
- tworzenie spójnych układów ciągów pieszych i modernizacja już istniejących,
- ograniczenie prędkości ruchu zmotoryzowanego tam, gdzie styka się on z ruchem pieszym,
- na drogach lokalnych i wewnątrz dzielnicowych - likwidowanie podziału na jezdnię i część pieszą (koncepcja *Shared Space* oraz *Woonerf*),
- poprawa dostępności dla osób niepełnosprawnych i niedowidzących.

## 5. Podsumowanie

Po przedstawieniu tego - z konieczności niewielkiego wycinka niezwykle złożonego zagadnienia, jakim jest bezpieczeństwo transportu, analizowanego w kontekście możliwości wykorzystania koncepcji logistyki miejskiej, nasuwa się pytanie: czy istnieje uniwersalny schemat rozwiązań zawsze gwarantujących wymierne rezultaty w tej dziedzinie? Odpowiedź na to pytanie jest przecząca. W każdym przypadku podstawą działań musi być pragmatyczna analiza przyczyn problemów, określenie możliwości i ograniczeń ich rozwiązania oraz konsekwentna realizacja i weryfikacja przyjętych celów. Z uwagi na zawsze ograniczone środki, konieczne jest poszukiwanie rozwiązań integrujących działania w różnych sferach funkcjonowania miejskiego systemu transportowego tak, aby uzyskać efekty synergiczne. Oznacza tu duże wyzwania dla decy-

<sup>13</sup> *Urban Safety Management Guidelines. Road Safety Strategies for Urban Communities*. Department for Transport, [www.dft.gov.uk](http://www.dft.gov.uk), 25 marca 2011.

<sup>14</sup> J. Szołtysek: *Logistyczne aspekty zarządzania przepływami osób i ładunków w miastach*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009, s. 150.

dentów, bowiem klasyczne, wąsko pojmowane zasady zarządzania zasobami miasta przestają przystawać do niezwykle szybko zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej i rosnących wymagań mieszkańców.

## BIBLIOGRAFIA

1. Datka S., Suchorzewski W., Tracz M.: *Inżynieria ruchu*. Wydawnictwo Komunikacji i Łączności, Warszawa 1997.
2. *Developing Urban Management and Safety, Final Report*. 4 Europejski Program Ramowy, [www.transport-research.info/web/Projects](http://www.transport-research.info/web/Projects), s. 16.
3. Jonkis A.: *Kształtowanie zachowań komunikacyjnych na potrzeby logistyki miasta*. „Logistyka”, 2010 r., nr 5.
4. Krystek R. [red.], *Zintegrowany system bezpieczeństwa transportu*. I tom: *Diagnoza bezpieczeństwa transportu w Polsce*. Wydawnictwo Komunikacji i Łączności, Warszawa 2009.
5. *Mobility Management: a Definition*. European Platform on Mobility Management, [www.epomm.org](http://www.epomm.org), 24 marca 2010.
6. Szołtysek J.: *System dostaw ładunków w miastach jako czynnik determinujący formę i organizację obsługi transportowej dostawców i odbiorców*. „Transport miejski i regionalny”, 2007, nr 7, 8.
7. Szołtysek J.: *Logistyczne aspekty zarządzania przepływami osób i ładunków w miastach*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.
8. Szymczak M.: *Logistyka miejska*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.
9. Tundys B.: *Logistyka miejska. Koncepcje, systemy, rozwiązania*. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008.
10. *Urban Safety Management Guidelines. Road Safety Strategies for Urban Communities*. Department for Transport, [www.dft.gov.uk](http://www.dft.gov.uk), 25 marca 2011.

### **The influence of the city logistics concept on city transport safety**

#### **ABSTRACT**

This paper discusses the influence of the city logistics concept on city transport safety. Main interactions between these areas were identified and common targets were indicated. City logistics and mobility management tools were presented on the background of 3E (engineering, education and enforcement) principle widely used in the transport safety management. Frameworks merging best solutions from different areas were presented as a practical example (namely Urban Safety Management guidelines from UK's Department for Transport).

**dr hab. Mariusz Zieliński, prof. WSAiB**

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

**lic. Piotr Lejmann**

Zastępca Komendanta SOK SKM Gdynia

## **Problemy ochrony osób i mienia na terenach kolejowych**

### **ABSTRAKT**

W funkcjonującym poprawnie organizmie państwowym każdego dnia jego obywatele korzystają z rozmaitych form komunikacji i łączności. Charakter przewozu osób i wartości materialnych wymaga coraz częściej fizycznej, bezpośredniej ochrony. Autorzy pragną w tym kontekście zwrócić uwagę na specyficznego przewoźnika, jakim jest kolej. Ten do niedawna państwowy podmiot jest obecnie podzielony na szereg spółek - podmiotów prawa handlowego. W dzisiejszych czasach oprócz dedykowanych instytucji państwowych, często podmioty świadczące usługi komunikacyjne posiadają w swoich strukturach mniej lub bardziej rozbudowaną komórkę organizacyjną odpowiedzialną za bezpieczeństwo w całym znaczeniu tego słowa. Sytuacja ta często nie sprzyja przejrzystości podziału kompetencji w skali całej kolei. W niniejszym opracowaniu szczególny nacisk położono na przedstawienie prawnych podstaw funkcjonowania podmiotów zaangażowanych w problematykę bezpieczeństwa na terenach działalności spółek kolejowych.

**Słowa kluczowe:** kolej, bezpieczeństwo osób i mienia.

### **Wstęp**

Artykuł 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z 1997 roku) stanowi, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W wyszczególnianych (w podpisanej przez prezydenta RP 17 listopada 2007 roku Strategii Bezpieczeństwa RP) żywotnych interesach państwa rów-

niez wspomina się o zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli. W funkcjonującym po-prawnie organizmie państwowym, każdego dnia jego obywatele korzystają z rozma-itych form komunikacji i łączności. Przemieszczają się środkami transportu, ekspediują towary, nadają przesyłki oraz przekazują wartości pieniężne. W obecnych czasach są to normalne czynności codziennego życia. Podmiot świadczy usługę komunikacyjną przy-jmuje na siebie obowiązek wykonania zlecenia w taki sposób, aby podróżujący ludzie -względnie oddane do transportu dobra - w żadnym stopniu nie odnieśli uszczerbku. Szczególnie w przypadku usług o charakterze pasażerskim, przewoźnik odpowiada za to, aby podróżujący dotarli cali i zdrowi do miejsca przeznaczenia i nie utracili po drodze swojego mienia. Zgodnie z ustawą Prawo przewozowe<sup>1</sup>, odpowiedzialność prze-woźnika, w zależności od rodzaju usługi może rozciągać się od ochrony życia i zdro-wia, poprzez bezpieczeństwo mienia powierzonego, zachowanie tajemnicy korespon-dencji, aż po terminowość i jakość realizowanej usługi.

Charakter przewozu osób i wartości materialnych wymaga coraz częściej fizycznej, bezpośredniej ochrony. Ostateczną sankcją za niedopełnienie ww. obowiązków jest odpowiedzialność cywilna przewoźnika i negatywny wpływ zaistniałych zdarzeń kry-zysowych na jego dalsze funkcjonowanie na rynku usług. Nikt nie skorzystałby z oferty związanej z brakiem sił i środków dla przeciwdziałania potencjalnym zagrożeniom. Takiej samej ochrony wymaga często infrastruktura oraz pracownicy samego podmiotu realizującego usługę. Autorzy pragną w tym kontekście zwrócić uwagę na specyficzne-go przewoźnika, jakim jest kolej. Ten do niedawna państwowy podmiot jest obecnie podzielony na szereg spółek - podmiotów prawa handlowego. Posiadają one łącznie potężną i kosztowną infrastrukturę, realizując przy tym przewozy osobowe i towarowe na masową skalę. Wielkość i charakter oferowanych przez tego przewoźnika usług do-starcza wielu specyficznych problemów związanych z ochroną osób i mienia.

W dzisiejszych czasach oprócz dedykowanych instytucji państwowych, często pod-miot świadczący usługi komunikacyjne posiada w swoich strukturach mniej lub bardziej rozbudowaną komórkę organizacyjną odpowiedzialną za bezpieczeństwo w całym zna-czeniu tego słowa. Sytuacja ta często nie sprzyja przejrzystości podziału kompetencji.

W niniejszym opracowaniu szczególnie nacisk położono na przedstawienie praw-nych podstaw funkcjonowania podmiotów zaangażowanych w problematykę bezpie-czeństwa na terenach działalności spółek kolejowych.

### **Podmioty realizujące zadania ochrony osób i mienia oraz ładu i porządku publicznego na terenie kolei**

Ewolucja poczynań w zakresie ochrony osób i mienia na terenie działalności przed-sięwzięciw kolejowych sprawiła, że za ww. bezpieczeństwo odpowiada kilka podmio-tów o różnym umocowaniu prawnym. Potocznie z ochroną ładu i porządku na terenie kolejowym kojarzona jest Straż Ochrony Kolei. Jednakże kolej nie jest obszarem ekste-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. nr 50, pozycja 601).



rytorialnym i obowiązują tu wszystkie właściwe dla naszego kraju akty prawne. Dotyczy to zarówno swobód i wolności, w tym wolności do prowadzenia działalności gospodarczej, jak i kompetencji organów administracji publicznej oraz organów ścigania.

Podmiotami realizującym zadania z zakresu ochrony osób i mienia jak również ochrony ładu i porządku publicznego na terenach działalności spółek kolejowych są: Straż Ochrony Kolei, firmy trudniące się działalnością gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia oraz Policja. Specyfika pracy (każdego z przytoczonych podmiotów) na terenach kolejowych doznawała przeobrażeń, zwłaszcza w momencie wejścia danej formacji w przemiany ustrojowe po 1989 roku.

### **Straż Ochrony Kolei**

Ustawa z dnia 2 grudnia 1960 roku o kolejach precyzowała w rozdziale 6 (dot. Ochrony porządku na kolejach użytku publicznego) w art. 43.1, że „do zabezpieczenia mienia kolejowego i powierzonego kolei oraz nadzoru nad przestrzeganiem porządku na kolejach użytku publicznego powołane są organy ochrony kolei. Organami ochrony kolei są: Służba Ochrony Kolei oraz inne organy określone przez Ministra Komunikacji w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych”. Stanowiła ona, że do głównych zadań SOK zaliczono wówczas:

- ochronę mienia kolejowego i powierzonego kolei;
- sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o porządku na kolejach użytku publicznego;
- ochronę życia, zdrowia i mienia obywateli korzystających z usług kolei<sup>2</sup>.

Funkcjonariusze Służby Ochrony Kolei w celu skutecznej realizacji powierzonych zadań otrzymali następujące uprawnienia:

- nakładanie w trybie obowiązujących przepisów grzywien w drodze mandatu karnego;
- legitymowanie lub sprawdzanie w inny sposób tożsamości osób, które przekroczyły przepisy o porządku na kolejach oraz zatrzymanie winnego w razie dokonania przestępstwa lub wykroczenia na obszarze kolejowym i doprowadzenie przymusowo do najbliższego organu Milicji Obywatelskiej;
- noszenie i użycie broni palnej<sup>3</sup>.

W uzasadnionych przypadkach funkcjonariusze SOK mogli również działać poza obszarem kolejowym. Dotyczyło to sytuacji:

- bezpośredniego pościgu za osobą, która dopuściła się przestępstwa na obszarze kolejowym;

<sup>2</sup> Art. 43.1 ust. 1 Ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach (tekst jednolity Dz. U. z 1989 r., nr 52, poz. 310 z późn. zm.)

<sup>3</sup> Art. 43.1 ust. 4 tejże.

- konieczności doprowadzenia osoby zatrzymanej na obszarze kolejowym do najbliższego organu Milicji Obywatelskiej;
- konieczności ochrony mienia kolejowego w czasie transportu za obszarem kolejowym;
- sprawowania ochrony budynków kolejowych lub obiektów Ministerstwa Komunikacji;
- konieczności współdziałania z organami Milicji Obywatelskiej i ochrony granic<sup>4</sup>.

Poszerzenie palety zadań oraz większą elastyczność w działaniu SOK miały zapewnić na kolei tzw. oddziały operacyjne powstałe na podstawie Zarządzenia nr 70 ówczesnego Ministra Komunikacji z dnia 4 sierpnia 1982 roku w sprawie wprowadzenia zmian w Zarządzeniu Nr 37 z dnia 5 maja 1981 roku. Liczyły one po około 50-60 funkcjonariuszy w każdym oddziale. Do ich zadań należało między innymi przeprowadzanie akcji ochronnych, porządkowych i zapobiegawczych na terenie kolejowym, patrolowanie szczególnie zagrożonych szlaków, odcinków linii i stacji kolejowych oraz konwojowanie pociągów towarowych, wymagających szczególnego nadzoru. Ich akcje były również skierowane przeciwko kieszonkowcom i sprawcom rozboi. Realizowano je w formie patroli mieszanych SOK - Policja, w sposób skryty, w ubraniach cywilnych. Funkcjonariusze tych oddziałów podejmowali działania w sposób zdecydowany i profesjonalny odnosząc szereg sukcesów. Oddziały funkcjonowały do roku 1992. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku powrócono do tej koncepcji, tworząc w ramach ówczesnych Rejonów SOK grupy operacyjno-interwencyjne.

Koniec SOK w ówczesnej postaci, a więc jako państwowej formacji uzbrojonej, przyniosło wejście w życie Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku<sup>5</sup> o transporcie kolejowym. Ustawa ta określała koniec istnienia SOK na 13 sierpnia 1998 r. (tj. dziewięć miesięcy od wejścia ustawy w życie). Powyższy akt prawny nie przewidywał obligatoryjnego obowiązku utworzenia przez Zarząd PKP nowej formacji ochronnej. Artykuł 48 ustawy przewidywał, że Zarząd PKP, za zgodą Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, wydaną w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, może utworzyć straż ochrony kolei. Jednocześnie cały rozdział 7 określał prawa i obowiązki formacji, która mogła, ale nie musiała powstać. Ostatecznie ówczesny Zarząd PKP utworzył Straż Ochrony Kolei, aczkolwiek już wtedy<sup>6</sup> rodziły się pomysły powierzenia dotychczasowych zadań SOK przedsiębiorcom prowadzącym działalność w zakresie ochrony osób i mienia<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> § 6 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 7 września 1961 r. W sprawie noszenia i użycia broni palnej przez organy ochrony kolei oraz w sprawie działalności tych organów poza obszarem kolejowym (Dz. U. z 1961 r. nr 44, poz. 233 ze zm.).

<sup>5</sup> Zawarta w dzienniku ustaw z 13 sierpnia 1997 roku.

<sup>6</sup> Trzeba w tym miejscu nadmienić, iż rok wcześniej uporządkowano aktem prawnym problematykę ochrony osób i mienia (Ustawa o ochronie osób i mienia z dnia 22 sierpnia 1997 (Dz. U. z 1997 r., poz. 144).

W. Bejger, B. Stanejko, *Ochrona osób i mienia*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 28.

Podstawą do reformowania europejskich kolei stała się dyrektywa nr 440/1991 z 29 lipca 1991 r. w sprawie dalszego rozwoju kolei Wspólnoty, wraz z późniejszymi zmianami. Wspomniana dyrektywa wskazywała m.in. na: konieczność zagwarantowania autonomii działania przedsiębiorstwom kolejowym, które powinny uzyskać status niezależnych od państwa przewoźników jak również na oddzielenie działalności przewozowej od zarządzania infrastrukturą (przewoźnicy kolejowi mają wносить opłaty za korzystanie z infrastruktury, a państwo, poprzez specjalnie do tego celu powołany organ, ma dbać o rozwój infrastruktury, ustalać ceny oraz warunki pobierania opłat na zasadach nie dyskryminujących nowych przewoźników). Pokłosiem tej dyrektywy było wprowadzenie w aspirującej do Unii Europejskiej Polsce znowelizowanych przepisów dotyczących kolei. Została ona sprywatyzowana na mocy Ustawy o z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. z dnia 12 października 2000 r.). W miejsce jednego potentata państwowego powstało szereg oddzielnych spółek prawa handlowego. Zarządzanie infrastrukturą, czyli liniami kolejowymi przejęły PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Obowiązek zarządzania objął również zadania, o których była mowa w art. 49<sup>s</sup> ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym. Razem z tymi obowiązkami w skład PKP PLK S.A weszła też Straż Ochrony Kolei.

Obecnie podstawą prawną działania Straży Ochrony Kolei jest Ustawa z dnia 23 marca 2003 roku o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 789). Rozdział 10 ustawy poświęcony jest ochronie porządku na terenie kolejowym. Art. 59 ust. 1 niejako znosi monopol PKP PLK S.A. na posiadanie w swoich strukturach SOK. Mówił on, że zarządca lub kilku zarządców wspólnie w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw transportu i decyzją wydaną w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych mogą tworzyć straż ochrony kolei, działającą na zasadach określonych w rozdziale 10 oraz powołać komendanta straży ochrony kolei. Należy zauważyć, że w tekście pierwotnym zapis brzmiał: „mogą tworzyć straż ochrony kolei”. Bardzo szybko pojawiła się nowelizacja do ww. ustawy gdzie pojawiło się słowo: „tworzą” - nowelizacja dokonana na mocy Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. z dnia 30 kwietnia 2004 r.). Można zatem mniemać, że ustawodawca miał na myśli nałożenie na zarządców obowiązku tworzenia straży ochrony kolei celem realizacji art. 58 ust.1 pkt. 3 ustawy, tj. obowiązku zapewnienia ładu i porządku na obszarze kolejowym oraz w pociągach i innych pojazdach kolejowych przez zarządców i przewoźników.

W praktyce poza PKP Szybka Kolej Miejską w Trójmieście żaden zarządca nie utworzył własnej SOK. Faktycznie nastąpiło jednocześnie zawężenie terytorialnej kompetencji SOK do obszaru działania macierzystego zarządcy. W komfortowej sytuacji znalazły się PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., w składzie których znalazło się SOK po

<sup>s</sup> Tytuł rozdziału 7 wspomnianej ustawy brzmiał: „Ochrona mienia i porządku na obszarze kolejowym” i obejmował artykuły od 49 do 51, przy czym w art. 51 Ustawodawca nakładał na SOK obowiązek współpracy z Policją, Strażą Graniczną i Żandarmerią Wojskową (przyj. Autora).

wprowadzeniu ustawy z 2000 roku o komercjalizacji kolei. Równie dobrze wyglądała sytuacja PKP Przewozy Regionalne, PKP Intercity oraz innych przewoźników poruszających się po torach zarządzanych przez PKP PLK S.A. Powstała kuriozalna sytuacja, że pozostali zarządcy realizowali ustawowy obowiązek ochrony ładu i porządku na swoim terenie poprzez zawieranie umów cywilnoprawnych z SOK PLK, płacąc za ochronę swojego obszaru. Nierzadkie były sytuacje, że komendant jednostki SOK planując służbę, w pierwszej kolejności kierował patrole na odcinki „komercyjne”, gdyż ich brak skutkowałby karami umownymi<sup>9</sup>. Stan ten kłóci się z zadaniami Straży Ochrony Kolei wynikającymi z art. 60 ust 1. Ustawy z 2003 roku, tj.:

- kontrolą przestrzegania przepisów porządkowych na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych;
- ochroną życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych.

Ustawa określa je jako podstawowe obowiązki, nie wyróżniając podległości danego rejonu, tak więc obowiązki owe muszą być bezwzględnie realizowane, bez względu na kolejowego zarządcę administrującego danym obszarem. Celem realizacji powyższych zadań ustawodawca wyposaża funkcjonariuszy SOK w szeroki zakres uprawnień o charakterze władczym. Art. 60 ust. 2 przyznaje funkcjonariuszowi tej formacji prawo do:

- legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, jak również świadków przestępstwa lub wykroczenia, w celu ustalenia ich tożsamości;
- ujęcia, w celu niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji, osób, w stosunku do których zachodzi uzasadniona potrzeba podjęcia czynności wykarczających poza uprawnienia straży ochrony kolei;
- zatrzymywania i kontroli pojazdu drogowego poruszającego się na obszarze kolejowym i przyległym pasie gruntu w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia przy użyciu tego pojazdu;
- nakładania grzywnen, w drodze mandatu karnego, na zasadach określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia;
- przeprowadzania czynności wyjaśniających, występowania do sądu z wnioskiem o ukaranie, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia;
- stosowania środków przymusu bezpośredniego: siły fizycznej w postaci chwyków obezwładniających oraz podobnych technik obrony, miotacza gazowego, pałki służbowej, kajdanek i psa służbowego;
- użycia broni palnej w odpowiednich przypadkach i warunkach (analogicznie jak Policja).

<sup>9</sup> K. Trammer, *Sokiści kontra ochroniarze*, [w:] *Z biegiem szyn*, Niezależny dwumiesięcznik poświęcony kolei na Mazowszu, nr 3 maj-czerwiec 2006, s. 4.

Ta swego rodzaju sytuacja patowa trwa do dnia dzisiejszego. Aktualnie Straż Ochrony Kolei PKP PLK S.A. jest zorganizowana w osiemnaście jednostek wykonawczych - Komend Regionalnych, podległych Komendzie Głównej. Komendy Regionalne SOK realizują zadania obejmujące w szczególności:

- prowadzenie działań związanych z ochroną życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych, w tym także prowadzenie działań profilaktycznych;
- organizowanie oraz koordynowanie działań porządkowych i zapobiegających kradzieżom;
- patrolowanie obszaru kolejowego i pociągów pasażerskich;
- wystawianie posterunków ochronnych;
- kontrolowanie stanu zabezpieczenia mienia oraz ochrony budynków, budowli, urządzeń kolejowych, pociągów i innych pojazdów kolejowych;
- kontrolowanie punktów zbierania odpadów metali, samodzielnie lub we współdziałaniu z Policją;
- konwojowanie wyznaczonych pociągów i innych pojazdów kolejowych oraz wartości pieniężnych;
- zabezpieczanie miejsca wypadku kolejowego, wszelkich śladów i dowodów, oraz mienia, do czasu przybycia właściwych organów dochodzeniowych (i kolejowej komisji powypadkowej) lub usunięcia skutków wypadku;
- określanie potrzeb w zakresie wyposażenia Komendy Regionalnej w środki techniczne niezbędne do realizacji zadań;
- dokonywanie analiz i kontroli w zakresie stanu ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych;
- sprawy gospodarki i eksploatacji sprzętu uzbrojenia oraz szkolenia strzeleckiego;
- prowadzenie oraz koordynację działań z użyciem psów służbowych oraz prowadzenie spraw związanych z utrzymaniem i wykorzystaniem tych psów;
- współpracę ze służbami ochrony kolei innych zarządców infrastruktury kolejowej, przewoźnikami kolejowymi, organizacjami i instytucjami w zakresie bezpiecznego przewozu osób i rzeczy oraz nadzoru nad zabezpieczeniem mienia kolejowego na obszarze działania Komendy Regionalnej;
- prowadzenie postępowań wyjaśniających oraz udział w komisjach, w zakresie określonym odrębnymi przepisami;
- wydawanie zezwoleń i przepustek uprawniających do wstępu na obszar kolejowy zarządzany przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., na którym obowiązuje zakaz wstępu;
- prowadzenie gospodarki materiałowej;
- prowadzenie spraw w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony;
- środowiska oraz ochrony przeciwpożarowej;
- ochronę informacji niejawnych, danych osobowych, informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy (przedsiębiorstwa), innych informacji prawnie chronionych, w szczególności realizację polityki bezpieczeństwa informacji i polityki bezpieczeństwa teleinformatycznego;

- prowadzenie spraw w zakresie nakładania rozliczenia grzywien w postępowaniu mandatowym;
- prowadzenie czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia, składanie wniosków o ukaranie do właściwych sądów oraz występowanie przed sądami w roli oskarżyciela publicznego;
- opracowanie i aktualizację planów zabezpieczenia Komendy Regionalnej Straży Ochrony Kolei;
- udział w planowaniu i realizacji ochrony kolejowych elementów infrastruktury krytycznej.

Zadania związane z działalnością Komendy Regionalnej realizowane są przez:

- 84 posterunki Straży Ochrony Kolei;
- grupy operacyjno-interwencyjne Straży Ochrony Kolei;
- pozostałych funkcjonariuszy nie wchodzących w skład posterunków i grup;
- komórki organizacyjne<sup>10</sup>

W strukturze znajduje się także Ośrodek Szkolenia Zawodowego SOK oraz hodowli i tresury psów służbowych w Zbąszyniu z filiami w Hławie im Przemysłu. Granice działania komend regionalnych odzwierciedlają zasięg poszczególnych Zakładów Linii Kolejowych PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Reasumując, wbrew powszechnej opinii, a także mniemaniu wielu wyższych funkcjonariuszy SOK - formacja ta nie jest obecnie państwową formacją uzbrojoną, lecz jedynie wyspecjalizowaną komórką organizacyjną spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Przeciwnicy tej tezy twierdzą jednakże, że przekształcenie Polskich linii Kolejowych w spółkę akcyjną PKP S.A. nie odbiera jej statusu jednostki państwowej z tej prostej przyczyny, że skarb Państwa jest w tej spółce jedynym akcjonariuszem<sup>11</sup>. Z ustawowej możliwości utworzenia „własnej” Straży Ochrony Kolei, jak dotąd poza PKP SKM w Trójmieście, nie skorzystał żaden inny zarządca.

### **Firmy trudniące się działalnością gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia**

W powojennej rzeczywistości Polski ochrona zakładów początkowo była tworzona spontanicznie, często pod dyskretnym przywództwem wiodących lewicowych ugrupowań politycznych. W wyzwolonych spod okupacji zakładach pojawiły się nieliczne straże robotnicze, zapobiegające z różnym powodzeniem rozgrabianiu resztek ocalonego

<sup>10</sup> Załącznik nr 1 do regulaminu organizacyjnego PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Komendy Głównej Straży Ochrony Kolei.

<sup>11</sup> Patrz: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie II S.A./Wa 1222/09.

<sup>12</sup> J. W. Gołębiowski, *Walka PPR o nacjonalizację przemysłu*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 1961, s. 77.

mienia<sup>12</sup>. Działalność ta nie miała żadnego umocowania prawnego. Po pewnym czasie zadanie przejęły jednostki wojskowe - Bataliony Zdobyczy Wojennych. Kluczowe obiekty były także chronione przez wojska Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego<sup>13</sup>.

Okrzepienie nowej władzy i nacjonalizacja praktycznie całego przemysłu doprowadziło także do upaństwowienia kwestii związanych z ochroną osób i mienia, czego wyrazem było powstanie tzw. Straży Przemysłowej. Po raz pierwszy mówi się o niej w Okólniku nr 2 ministra Bezpieczeństwa publicznego z 16 października 1945 roku w sprawie Straży Przemysłowej. Ostatecznie jej pracę regulowała Ustawa z 31 stycznia 1961 roku o Straży Przemysłowej (Dz. U. z 1961 r., nr 6, poz. 42). Do zadań tej formacji należało:

- zapewnienie bezpieczeństwa zakładu pracy;
- strzeżenie mienia na terenie zakładu pracy;
- konwojowanie powierzonego mienia;
- kontrolowanie uprawnień do wstępu i wyjazdu na teren zakładu pracy;
- kontrolowanie wynoszenia lub wywożenia mienia.

Straż przemysłowa w czystej postaci nie działała jednakże na terenie zakładów kolejowych. Jej obowiązki pełniły wydzielone jednostki Służby Ochrony Kolei przeznaczone do realizacji zadań Straży Przemysłowej na terenie danego zakładu zgodnie z Ustawą z dnia 2 grudnia 1960 roku o kolejach. Sytuacja taka miała miejsce np. w Zakładach Naprawy Taboru Kolejowego w Gdańsku. Pracujący tam funkcjonariusze, chociaż kadrowo i logistycznie podlegali SOK i nosili umundurowanie tej formacji to jednak realizowali tylko i wyłącznie obowiązki wynikające z ustawy o Straży Przemysłowej. Należy też zaznaczyć, że w latach 1955-1960, tj. po utworzeniu Kolejowej Milicji Obywatelskiej kompetencje Służby Ochrony Kolei były znacznie okrojone i zbliżone do zadań Straży Przemysłowej.

Monopol państwa w zakresie funkcjonowania instytucji ochrony osób i mienia zakończyła Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej. (Dz. U. Nr 41, poz. 324 ze zm.). W ustawie tej znalazł się po raz pierwszy zapis umożliwiający prowadzenie działalności komercyjnej w sferze usług ochrony osób i mienia. Ustawa ta nie normowała wszakże zagadnień ochrony osób i mienia. Stanowiła jedynie m.in. o obowiązku uzyskania koncesji Ministra Spraw Wewnętrznych na ten typ działalności. Podobnie, jak w wielu innych dziedzinach życia okresu transformacji, tak i tu zapanował chaos legislacyjny. Żaden akt prawny nie precyzował uprawnień tzw. agentów ochrony. W praktyce przysługiwały im uprawnienia obywatelskie, tj. w zakresie obrony koniecznej lub działania w stanie wyższej konieczności. Zatrzymanie przez nich sprawcy na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa było możliwe tylko jako tzw. zatrzymanie obywatelskie i oznaczało w konsekwencji niezwłoczne doprowadzenie go na Policję. Ochroniarzom (bo też tak ich określano) jako zleceniobiorcom przysługiwały także uprawnienia

13

K B W to specjalna formacja wojskowa powołana w 1945 roku m.in. do zapewnienia porządku wewnętrznego. Podlegał on Ministrowi Spraw Wewnętrznych. W 1965 roku wszedł w skład Obrony Terytorium Kraju, szerzej zob. Encyklopedia Popularna PWN, PWN, Warszawa 1982, s. 367.

powierzone tj. takie, do których prawo miał zleceniodawca (art. 734 § 2 kodeksu cywilnego)<sup>14</sup>. Stan ten trwał bardzo długo i choć pracowano w MSW nad projektem ustawy regulującej tą problematykę proces legislacyjny pomimo szeregu nacisków i krytyki zdał się nie mieć końca. Przełomowym momentem była spowodowana częstymi przypadkami patologii kontrola Najwyższej Izby Kontroli badająca ten rodzaj działalności oraz realizowanie zadań kontrolnych przez organy administracji państwowej<sup>15</sup>. Efektem tych działań było przyspieszenie prac i uchwalenie dedykowanej ustawy. Ostatecznie w dniu 22 sierpnia 1997 roku sejm uchwalił Ustawę o ochronie osób i mienia (tekst jednolity Dz. U. z 2005r., nr 145, poz. 1221 z późn. zm.). Warto zauważyć skalę wykonywanej bez jednoznacznych przepisów działalności. Uchwalony stan prawny zastał 7000 podmiotów gospodarczych posiadających koncesje MSW, wydane na mocy ustawy o działalności gospodarczej z 1988 roku.

Nowy akt prawny na wstępie precyzuje, co jest jego przedmiotem regulacji (Art. 1):

- obszary, obiekty i urządzenia podlegające obowiązkowej ochronie;
- zasady tworzenia i funkcjonowania wewnętrznych służb ochrony;
- zasady prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia;
- wymagane kwalifikacje i uprawnienia pracowników ochrony;
- nadzór nad funkcjonowaniem ochrony osób i mienia.

Ustawodawca sprecyzował dwie zasadnicze formy wykonywania ochrony osób i mienia: bezpośrednią ochronę fizyczną i zabezpieczenie techniczne. Przyjęta regulacja ostatecznie przekreśliła próby odmiennego podejścia do ochrony fizycznej i zabezpieczenia technicznego często prezentowanego w literaturze przedmiotu. Tak więc ostatecznie, zgodnie z ustawą (Art. 3) formy ochrony mienia to:

- bezpośrednia ochrona fizyczna:
  - stała lub doraźna,
  - polegająca na stałym dozorze sygnałów przesyłanych, gromadzonych i przetwarzanych w elektronicznych urządzeniach i systemach alarmowych,
  - polegająca na konwojowaniu wartości pieniężnych oraz innych przedmiotów wartościowych lub niebezpiecznych,
- zabezpieczenie techniczne, polegające na:
  - montażu elektronicznych urządzeń i systemów alarmowych, sygnalizujących zagrożenie chronionych osób i mienia oraz eksploatacji, konserwacji i naprawach w miejscach ich zainstalowania,
  - montażu urządzeń i środków mechanicznego zabezpieczenia oraz ich eksploatacji, konserwacji, naprawach i awaryjnym otwieraniu w miejscach zainstalowania.

<sup>14</sup> W. Bejger, B. Stanejko, *Ochrona osób i mienia*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 55.

<sup>15</sup> Tamże s. 59.



Ustawa oraz akty wykonawcze do niej<sup>16</sup> sprecyzowały także wymagania stawiane pracownikom ochrony, ich kwalifikacje (licencje i tryb ich uzyskiwania). Jednym z ważniejszych zagadnień było sprecyzowanie uprawnień pracownika ochrony<sup>17</sup>. Zgodnie z Art. 36 ust. 1 pracownik ochrony przy wykonywaniu zadań ochrony osób i mienia w granicach chronionych obiektów i obszarów ma prawo do:

- ustalania uprawnień do przebywania na obszarach lub w obiektach chronionych oraz legitymowania osób, w celu ustalenia ich tożsamości;
- wezwania osób do opuszczenia obszaru lub obiektu w przypadku stwierdzenia braku uprawnień do przebywania na terenie chronionego obszaru lub obiektu albo stwierdzenia zakłócania porządku;
- ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla chronionego mienia, w celu niezwłocznego oddania tych osób Policji;
- stosowania środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w art. 38 ust. 2, w przypadku zagrożenia dóbr powierzonych ochronie lub odparcia ataku na pracownika ochrony;
- użycia broni palnej w określonych przypadkach.

Z chwilą prywatyzacji PKP, zarządcy poszczególnych podmiotów, często na bazie własnych, bolesnych doświadczeń przekonali się, że w nowych realiach fakt ochrony obszarów kolejowych przez SOK nie gwarantuje właściwej realizacji ustawowego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa przewozów oraz ochrony mienia przed kradzieżą lub zniszczeniem. Firmy ochroniarskie stopniowo zaczęły zdobywać rynek kolejowy. I tak w maju 2003 roku ówczesny Mazowiecki Zakład Przewozów Regionalnych zdecydował się na zlecenie zakładom wielobranżowym Renoma (znanym do owego czasu przede wszystkim z prowadzenia kontroli biletów) ochrony pociągów regionalnych na trasach wylotowych z Warszawy. W pociągach pojawili się ochroniarze wyposażeni w pałki, kajdanki i telefony komórkowe. Spółka PKP Intercity, uruchamiając w kwietniu 2005 roku nocne pociągi pod banderą Tanie Linie Kolejowe (TLK), chciała zmienić negatywne przekonanie pasażerów do nocnych podróży koleją, dlatego kwestie bezpieczeństwa i porządku w pociągach TLK kursujących nocą, powierzyła pracownikom ochrony z agencji Juventus. W grudniu 2005 roku współpracę z firmą ochroniarską rozpoczęły także Koleje Mazowieckie. Pracownicy z agencji ochroniarskiej Zubrzycki

<sup>16</sup> Mowa tu m.in. o: Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 sierpnia 1998 r. W sprawie rodzajów dyplomów i świadectw wydawanych przez szkoły i inne placówki oświatowe, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w zakresie ochrony osób i mienia, minimalnego zakresu programów kursów pracowników ochrony fizycznej pierwszego i drugiego stopnia oraz zakresu obowiązujących tematów egzaminów i trybu ich składania, składu komisji egzaminacyjnej i sposobu przeprowadzania egzaminu (Dz. U. z dnia 31 sierpnia 1998 r.).

<sup>17</sup> W preambule do ustawy przyjęto właśnie to określenie osoby wykonującej zadania ochronne, w przeciwieństwie do pracownika zabezpieczenia technicznego, który nie zajmował się ochroną fizyczną, a jedynie wspomnianym wyodrębnionym zabezpieczeniem technicznym (przyp. Autora).

zostali skierowani na linię Warszawa-Małkinia, która nie bezpodstawnie uchodzi za jedną z najniebezpieczniejszych na Mazowszu. Już po kilku tygodniach akcji, Koleje Mazowieckie stwierdziły, że znacznie wzrosły przychody ze sprzedaży biletów w kasach biletowych od Warszawy Wileńskiej po Małkinię. Udało się także ograniczyć zjawisko palenia papierosów i picia alkoholu w pociągach co, rzecz jasna, jest zabronione. Gdy okazało się, że działalność pracowników ochrony przynosi wymierne korzyści, z dniem 1 marca 2006 roku akcję rozszerzono i pracownicy ochrony pojawili się również w pociągach na trasie Warszawa-Łowicz<sup>18</sup>.

Na przeszkodzie powierzeniu firmom ochroniarskim całkowitej kontroli nad bezpieczeństwem kolejowym stoją ograniczone uprawnienia pracowników ochrony, a dokładniej rzecz biorąc brak kompetencji w zakresie nakładania grzywien za wykroczenia w drodze mandatów karnych i kierowania wniosków do sądu. Pracownicy ochrony w praktyce reagują na ujawnione wykroczenia poprzez przywołanie do porządku. W przypadkach drastycznych osobę nie przestrzegającą uporczywie przepisów prawa usuwa się przemocą z terenu kolei, bądź przekazuje patrołowi Policji<sup>19</sup>. Większość realizowanych zadań mieści się jednak w posiadanych uprawnieniach i można przewidzieć, że udział firm ochroniarskich w zapewnieniu ładu i porządku na terenie kolejowym zwiększy się w ciągu najbliższych lat. Sprzyjają temu zarówno pozytywne doświadczenia, jak i przyjęta w większości spółek kolejowych polityka zlecenia realizacji pewnych zadań podmiotom zewnętrznym - zjawisko tzw. outsourcing'u (ang.).

## **Policja**

Zgodnie z art. 5. ust 2 Ustawy z dnia 14 lipca 1983 roku o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów u progu zmian ustrojowych w 1989 roku, ochrona bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego należały do zadań Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej. Zmiany ustrojowe doprowadziły do rozwiązania pierwszej z nich, a w oparciu o kadre MO poddaną procesowi weryfikacji powołano nowy organ odpowiedzialny za bezpieczeństwo i porządek publiczny. W bardzo szybkim tempie nastąpił proces legislacyjny zmierzający do opracowania ustawy o policji. O jakości opracowanego i uchwalonego w ciągu kilku miesięcy aktu prawnego świadczy fakt, że ten obszerny dokument jest w użyciu od dwudziestu lat, a wprowadzone do niego niewielkie zmiany i nie miały one charakteru poprawek błędów legislacyjnych, lecz dostosowywały ustawę do przekształceń ustrojowych i instytucjonalnych oraz modyfikowały ją do nowych wyzwań pojawiających się przed Policją.

<sup>18</sup> K. Trammer, *Sokiści kontra ochroniarze*, [w:] Z biegiem szyn, Niezależny dwumiesięcznik poświęcony kolei na Mazowszu, nr 3maj-czerwiec 2006 s. 4.

<sup>19</sup> Podstawą do usuwania z terenu kolejowego osób zachowujących się w sposób niebezpieczny porusza wspomniana uprzednio Ustawa Prawo Przewozowe z dnia 15 listopada 1984 r., która dopuszcza, iż „osoby zagrażające bezpieczeństwu lub porządkowi w transporcie mogą być nie dopuszczone do przewozu lub usunięte ze środka transportowego” (przyp. Autora).

Ustawa z 6 kwietnia 1990<sup>20</sup> roku rozwiązywała dawną instytucję Milicji Obywatelskiej, a do ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz do utrzymania porządku publicznego powoływała umundurowaną i uzbrojoną formację - Policję. Ustawa sprecyzowała zakres jej zadań, nie zamykając jednak ich katalogu. Wiele zadań szczegółowych pozostawia do regulacji w przepisach szczególnych<sup>21</sup>. Szereg innych obowiązków i zadań tej formacji wynika ponadto z innych przepisów, a także umów<sup>22</sup> i porozumień międzynarodowych. Ogólnikowość charakteru zadań określonych w art. 1 ust. 1 *Ustawy o Policji*, często uniemożliwia dokładne zdefiniowanie granic tych obciążeń (Art.1.1: „Tworzy się Policję jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego”)<sup>23</sup>.

Bezspornie do podstawowych zadań policji należy: ochrona życia, zdrowia i mienia ludzi przed bezprawnymi zamachami, inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym, wykrywanie przestępstw i wykroczeń, a także ściganie ich sprawców, czy też gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych, jak również kontrola przestrzegania przepisów porządkowych, administracyjnych związanych z działalnością publiczną. Bez względu na to Policja jest formacją o największych kompetencjach i uprawnieniach formalnoprawnych upoważniających do skutecznej walki z wszelkimi rodzajami przestępczości i patologii społecznych. Najogólniejszy podział służb policyjnych dzieli je na trzy podstawowe kategorie:

- służbę kryminalną, która korzystając z procesowych i pozaprocessowych (operacyjnych) metod i form pracy, prowadzi działalność w zakresie: zwalczania przestępczości kryminalnej, gospodarczej oraz zorganizowanej i terroryzmu, wykonując czynności zmierzające do wykrycia sprawców tych przestępstw;
- służbę prewencyjną, która zajmuje się zapobieganiem przestępstwom i wykroczeniom oraz innym zjawiskom kryminogennym, organizuje i koordynuje działania policji na rzecz ochrony osób i mienia oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego, jak również koordynuje przedsięwzięcia jednostek Policji dotyczące bezpieczeństwa w ruchu drogowym;

<sup>20</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r., nr 43, poz. 277 z późn. zm.).

<sup>21</sup> A. Misiuk, *Historia Policji w Polsce od X wieku do współczesności*, Wydawnictwa Akademickie i profesjonalne Warszawa 2008, s. 179.

<sup>22</sup> Jedną z takich umów są np. ustalenia dotyczące podłączenia zainstalowanych w obiektach bankowych Narodowego Banku Polskiego systemów sygnalizacji alarmowej do najbliższej jednostki Policji pełniącej całodobowo służbę lub do jednostki Policji monitorującej systemy alarmowe, wskazanej przez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji. Zgodnie z Rozporządzeniem MSWiA z dnia 14 października 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne (Dz. U. z dnia 23 października 1998 r.) warunki tego podłączenia określa umowa zawarta pomiędzy Prezesem Narodowego Banku Polskiego a Komendantem Głównym Policji (przyp. Autora).

<sup>23</sup> W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz praktyczny*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 27.

- służbę logistyczną, która prowadzi gospodarkę budżetową i pozabudżetową jednostek organizacyjnych Policji oraz pełniących w nich służbę policjantów i zatrudnionych pracowników; prowadzi również obsługę finansową oraz socjalną emerytów i rencistów Policji.

Na czele Policji stoi, podlegający Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendant Główny Policji, będąc centralnym organem administracji państwowej. W terenie realizację zadań z zakresu m.in. bezpieczeństwa publicznego powierzono komendantom: wojewódzkim i powiatowym oraz komendantom komisariatów policji. W zakresie zwalczania przestępczości polska policja współdziała z policjami innych państw i organizacjami międzynarodowymi.

Dbanie o bezpieczeństwo na terenach kolejowych w latach po drugiej wojnie światowej nie wynikało z troski władz o ład i porządek publiczny, lecz przede wszystkim ze strategicznego znaczenia transportu kolejowego w państwach Bloku Wschodniego. Wszelkie nieprawidłowości w tej materii miały swoje poważne konsekwencje polityczne i karne. Dekret z 21 grudnia 1955 roku O organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej (Dz. U. z 1955 roku nr 46, poz. 311) w art. 6 ust. 8 do zadań MO zaliczał m.in.: „czuwanie - w zakresie prawem przewidzianym - nad przestrzeganiem przepisów w zakresie handlu, ochrony przeciwpożarowej, przepisów sanitarno-porządkowych w miejscach otwartych, przepisów o porządku publicznym na obszarze kolejowym oraz przepisów porządkowych na przystaniach wodnych, kąpieliskach i innych miejscach publicznych”. Art 3 ust. 2 tejże ustawy stanowił także, że organizacja jednostek Kolejowej Milicji Obywatelskiej przystosowana jest do podziału administracyjnego Polskich Kolei Państwowych.

Kolejowe Komisariaty i posterunki Milicji Obywatelskiej funkcjonowały do dnia jej rozwiązania. Na ich bazie tworzono następnie Komisariaty Kolejowe Policji. W Gdyni po wojnie działały dwa posterunki KMO przekształcone ostatecznie w jeden komisariat<sup>24</sup>. Jednostki te ostatecznie rozwiązano z końcem 1999 roku podczas reformy Policji związanej ze zmianą podziału administracyjnego państwa. Odpowiedzialność za bezpieczeństwo na terenach odpowiedzialności byłych komisariatów kolejowych została rozdzielona pomiędzy jednostki terenowe. Ta nieracjonalna decyzja była tłumaczona na wieloraki sposób. Wspomniana uprzednio prywatyzacja PKP musiała prowadzić do rozwiązania bądź zmiany formy najmu lokali będących własnością kolei, a zajmowanych przez jednostki Policji, co z kolei generowałoby dla resortu spraw wewnętrznych dodatkowe koszty ich utrzymania. Zamyśl prywatyzacji kolei miał także wiązać się z przejmowaniem odpowiedzialności za bezpieczeństwo na terenach kolejowych przez prywatne podmioty. Stąd też większość komendantów miejskich i rejonowych opracowało zgodne w treści raporty o nieprzydatności policyjnych jednostek kolejowych na swoim terenie. Jednostki te poza Warszawą, Poznaniem i Wrocławiem przestały więc istnieć z końcem 1999 roku.

24

M. Chrabkowski (red.), *Historia Gdynskiej Policji*, Wydawnictwo promocyjne Komendy Miejskiej Policji w Gdyni, Gdynia 2010 s. 28.

Niestety wbrew reformatorskim przewidywaniom nie zniknęły problemy z bezpieczeństwem na terenie kolei. W 2000 r. popełniono na jej terenie 16,7 tys. przestępstw, w 2003 r. - 22,4 tys., a rok później ponad 24 tys., podczas gdy w roku tym wykryto tylko 15% sprawców. Lawinowo wzrastała też liczba przestępstw najgroźniejszych z punktu widzenia utrzymania bezpieczeństwa ruchu kolejowego tj. kradzieży i dewastacji urządzeń sterowania ruchem kolejowym, telekomunikacyjnych i elektroenergetycznych (przede wszystkim sieci trakcyjnych). W najdrastyczniejszych przypadkach dochodziło do sytuacji zrywania kilometrów sieci za pomocą traktorów i powalania słupów trakcyjnych. W 2000 r. zanotowano 5,4 tys. takich przestępstw, a w 2004 r. - 7,7 tys. (złapano trochę ponad 5 proc. przestępców)<sup>25</sup>.

Problemy z bezpieczeństwem kolejowym po rozwiązaniu jednostek specjalistycznych mogą być doskonale zilustrowane w oparciu o zaistniałą lokalnie sytuację w Gdyni. Po rozwiązaniu w tym mieście lokalnego Komisariatu Kolejowego Policji odpowiedzialność na jego terenie rozdzielono na cztery policyjne jednostki terenowe. Nieznajomość terenu kolejowego, jak również brak orientacji w specyfice dokonywanych na nim działań przestępczych oraz wypracowanych procedur na dane zdarzenia powodował szereg problemów. Przykładowo policyjne czynności prowadzone na miejscach wypadków kolejowych powodowały kosztowne zatrzymania ruchu. Kuriozalnym był przykładowo fakt, że maszynistów biorących udział w wypadkach wywożono na badanie krwi do komend w głąb miasta, podczas gdy tabor pozostawał na torach. Niezorientowani funkcjonariusze gubili się na torach i obiektach. Nie znali również specyfiki działania grup złodziejskich ani personaliów i wyglądu ich członków. Drużyny pociągów oczekiwały na interwencję w nieskończoność.

Nieskuteczność działań policyjnych sprawiła, że stosunek niektórych przewoźników do Policji uległ zmianie. Deprecjonowano rolę Policji w tego typu działaniach. Skutkowało to tym, że przy ogólnym przyzwoleniu na jej działania w pociągach, kwalifikowano obecność patroli w pociągu jako przejazd, za który MSWiA powinno przewoźnikowi zwrócić pieniądze. Do Komendy Miejskiej Policji w Gdyni napływały liczne zawiadomienia o przestępstwach i skargi obywateli. Niszczenie mienia osiągało nie spotykane dotąd rozmiary. W tej sytuacji ówczesny Komendant Miejski Policji Gdyni insp. Stanisław Gutowski w dniu 15 marca 2002 roku powołał do życia na okres sześciu miesięcy Nietetatową grupę ds. zwalczania przestępczości na terenie kolejowym. W jej skład wchodziło ośmiu policjantów, w większości byłych funkcjonariuszy Komisariatu Kolejowego Policji w Gdyni. Efekty działań grupy nie dały na siebie długo czekać. Grupa zatrzymywała na gorącym uczynku wielu sprawców kradzieży rozbojów i niszczenia mienia. Przykładowo ponoszone z tytułu działalności przestępczej straty materialne PKP SKM spadły tym czasie w Trójmieście o połowę<sup>26</sup>. Grupa po spełnieniu swojego zadania została rozwiązana. Ze wszech miar pozytywne doświadczenia grupy

25

J. Dziadul, *Kradzieże na kolei. Robota na drutach*, [w:] Tygodnik Polityka, serwis internetowy 20 października 2009.

26 Na podstawie wywiadu przeprowadzonego przez Autora z jej szefem Piotrem Leymanem.

gdynskiej sprawiły, że w roku 2003 powołano podobną grupę w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Gdańsku. Działała ona przez miesiąc czasu w sezonie letnim na odcinku Gdynia - Tczew.

Podjęte z oddolnej inicjatywy i realizowane ad hoc działania, poszczególnych komendantów sprawiły, że problemy z bezpieczeństwem na terenie kolejowym dostrzeżono także na szczeblu centralnym. Wnioski z przeprowadzonej przez Policję i wybrane Spółki Grupy PKP, szczegółowej analizy stanu bezpieczeństwa na obszarach kolejowych, zaowocowały zainicjowaniem w kwietniu 2003 r., działalności grupy roboczej, której głównym celem było wypracowanie wspólnych modelowych rozwiązań zapewniających poprawę bezpieczeństwa na obszarach kolejowych RP. Efektem działalności owej grupy było podpisanie w Warszawie w dniu 6 lipca 2004 r. pomiędzy Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej, Komendantem Głównym Żandarmerii Wojskowej, a Spółką „Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna” *Porozumienia o współdziałaniu w zakresie strategii zmierzającej do poprawy stanu bezpieczeństwa na obszarach kolejowych*. Integralną częścią *Porozumienia* była jednocześnie *Strategia działań zmierzających do poprawy stanu bezpieczeństwa na obszarach kolejowych*, w oparciu o którą strony zobowiązały się do współdziałania<sup>27</sup>.

Na terenie województw, w myśl postanowień *Porozumienia*, działalność prowadzą *Wojewódzkie (i Stołeczne) Zespoły ds. Bezpieczeństwa na obszarach kolejowych* kierowane przez przedstawicieli komendantów wojewódzkich (odpowiednio Komendanta Stołecznego Policji). Prace prowadzi również *Centralny Zespół ds. Bezpieczeństwa na obszarach kolejowych* kierowany przez przedstawiciela Komendanta Głównego Policji, w skład którego wchodzi także reprezentanci stron *Porozumienia* szczebla centralnego.

Realizując porozumienie poszczególne komendy wojewódzkie (i Stołeczna) Policji podejmują następujące przedsięwzięcia, wynikające z Lokalnych Strategii działań zmierzających do poprawy stanu bezpieczeństwa na terenach kolejowych:

- organizują patrole operacyjno-prewencyjne w wytypowanych, najbardziej zagrożonych przestępczością pociągach pasażerskich oraz na dworcach kolejowych i w ich bezpośrednim sąsiedztwie;
- organizują wspólne patrole ze strażą ochrony kolei, Strażą Graniczną i Żandarmerią Wojskową;
- zabezpieczają przejazdy pociągami uczestników imprez masowych (w tym kibiców sportowych), do czasu zawieszenia poboru również przejazdy poborowych do jednostek wojskowych oraz żołnierzy zwalnianych do rezerwy;
- kierują patrole operacyjno-prewencyjne w miejsca zagrożone przestępczością w celu eliminowania przypadków kradzieży infrastruktury kolejowej;

27

Biuro Prewencji KGP, *Informacja dotycząca organizacji XXX- uroczystego posiedzenia Centralnego Zespołu ds. Bezpieczeństwa na obszarach kolejowych w siedzibie Komendy Głównej Policji*, Warszawa 09.01.2009 r., s. 1.

- analizują stany zagrożenia przestępczością pozwalające na modyfikowanie przedsięwzięć w ramach opracowywanych planów działań,
- organizują przedsięwzięcia o charakterze profilaktyczno-zapobiegawczym, ukierunkowane na charakter zagrożeń występujących na obszarach kolejowych,
- koordynują działania ościennych KWP w zabezpieczeniu pociągów relacji krajowych i międzynarodowych<sup>28</sup>.

Działania podejmowane przez Policję przy współpracy Straży Ochrony Kolei, Żandarmerii Wojskowej, Straży Granicznej oraz spółek wchodzących w skład Grupy Spółek PKP sprzyjają poprawie bezpieczeństwa na obszarach kolejowych, co potwierdzają policyjne statystyki. Spadki ilości stwierdzonych na terenie kolejowym przestępstw z pewnością są nie tylko wynikiem podjęcia zorganizowanych działań, ale też odzwierciedlają tendencje spadkowe przestępczości w skali całego kraju. Nie mniej jednak jeszcze jednym wartym odnotowania jest w tym kontekście inicjatywa Biura Prewencji KGP związana z realizowaniem w wyznaczonych terminach, w okresie zwiększonego ruchu pasażerskiego *wzmoczonych działań prewencyjnych Policji i podmiotów zewnętrznych na terenie najbardziej zagrożonych szlaków i węzłów komunikacyjnych*. Realizacja podobnych przedsięwzięć, poprzez koordynowanie działań prewencyjnych z pewnością przyczynia się do bardziej efektywnego wykorzystania sił i środków Policji oraz innych podmiotów zaangażowanych w zapewnienie bezpieczeństwa osób i mienia na terenach kolejowych. Potwierdza to fakt angażowania się w realizację przedmiotowej inicjatywy wszystkich podmiotów pozapolicyjnie odpowiedzialnych za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenach kolejowych<sup>29</sup>.

## **Podsumowanie**

Reasumując należy zauważyć, że w praktyce kompetencje opisanych trzech podmiotów tj.: Straży Ochrony Kolei, firm ochroniarskich i Policji przeplatają się wzajemnie. Pozornie głównym podmiotem realizującym zadania zapewnienia ładu i porządku publicznego na terenie kolei jest Straż Ochrony Kolei. Na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych zadania ochrony osób i mienia realizuje ona jednakże tylko dla niektórych zarządców kolejowych. Z kolei pracownicy firm ochroniarskich często w praktyce samą swoją obecnością sprzyjają bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu w składach pociągów i na dworcach kolejowych.

W obecnym stanie prawnym Policja uzupełnia działania SOK i jednocześnie z mocy prawa ma monopol na czynności wykrywcze i procesowe. Na tym tle Straż Ochrony Kolei jawi się jako instytucja, której kompetencje nie są do końca doprecyzowane.

<sup>28</sup> Biuro Prewencji KGP, *Analiza stanu bezpieczeństwa na terenach kolejowych w latach 2004-2008*, Warszawa 2008, s. 1.

<sup>29</sup> Tamże s. 17.

Wywołuje to w kolejowej rzeczywistości stan pewnego chaosu. Panująca sytuacja stwarza potrzebę uporządkowania przepisów w tym zakresie. W związku z tym politycy związani ze środowiskiem kolejowym podjęli wielce porządną inicjatywę ustawodawczą w tym zakresie.

Przed twórcami aktów prawnych normujących te zagadnienia pojawiają się liczne problemy natury prawnej i społecznej. Kto ma zapewnić bezpieczeństwo w nowej, prywatyzowanej kolei? Czy Państwo ma obowiązek ochrony podmiotu prawa handlowego? Czy pracownik spółki może wylegitymować, zatrzymać, a nawet użyć broni palnej w stosunku do obywatela? Otwartą nadal pozostaje kwestia ochrony infrastruktury krytycznej, a także ochrony fizycznej mienia realizowanej we własnym zakresie przez poszczególnych zarządców. Nie bez znaczenia są tu także kwestie finansowe. W jakim zakresie w zapewnieniu bezpieczeństwa na terenie kolei ma partycypować budżet państwa? Czy odpowiedzialne za to służby mają być finansowane przez wszystkich obywateli, czy też koszty ich utrzymania pokryje część opłaty za usługę przewozową?

Odzwierciedleniem tych problemów jest długi i skomplikowany proces legislacyjny zmierzający do nowoczesnego i pełnego uregulowania tego zagadnienia. W komisjach Sejmu RP, a także przed samą Wysoką Izbą trwają prace nad dwiema konkurencyjnymi ustawami. Jest to rządowy projekt zmiany Ustawy o transporcie kolejowym jak również niektórych innych ustaw oraz projekt ustawy o tzw. Straży Kolejowej. W zależności od tego, która z nich zostanie uchwalona utworzony zostanie nowy podmiot przejmujący obowiązki ochrony osób i mienia na terenie kolei, tj. Straż Kolejowa lub zadania te przejmie w całości Policja.

## BIBLIOGRAFIA

1. Bejger W., Stanejko B., *Ochrona osób i mienia*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010.
2. Biuro Prewencji KGP, *Informacja dotycząca organizacji XXX - uroczystego posiedzenia Centralnego Zespołu ds. Bezpieczeństwa na obszarach kolejowych w siedzibie Komendy Głównej Policji*, Warszawa 09.01.2009.
3. Biuro Prewencji KGP, *Analiza stanu bezpieczeństwa na terenach kolejowych w latach 2004-2008*, Warszawa 2008.
4. Chrabkowski M. (red.), *Historia Gdynskiej Policji*, Wydawnictwo promocyjne Komendy Miejskiej Policji w Gdyni, Gdynia 2010.
5. Dziadul J., *Kradzieże na kolei. Robota na drutach*, [w:] Tygodnik Polityka, serwis internetowy 20 października 2009.
6. Encyklopedia Popularna PWN, PWN, Warszawa 1982.
7. Gołębiowski J. W., *Walka PPR o nacjonalizację przemysłu*, Wydawnictwo Książka i Wiadza, Warszawa 1961.



8. Kotowski W., *Ustawa o Policji. Komentarz praktyczny*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
9. Misiuk A., *Historia Policji w Polsce odXwieku do współczesności*, Wydawnictwa Akademickie i profesjonalne Warszawa 2008.
10. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 7 września 1961 r. W sprawie noszenia i użycia broni palnej przez organy ochrony kolei oraz w sprawie działalności tych organów poza obszarem kolejowym (Dz. U. z 1961 r. nr 44, poz. 233 ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 października 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne (Dz. U. z dn. 23 października 1998 r.).
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie rodzajów dyplomów i świadectw wydawanych przez szkoły i inne placówki oświatowe, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w zakresie ochrony osób i mienia, minimalnego zakresu programów kursów pracowników ochrony fizycznej pierwszego i drugiego stopnia oraz zakresu obowiązujących tematów egzaminów i trybu ich składania, składu komisji egzaminacyjnej i sposobu przeprowadzania egzaminu (Dz. U. z dn. 31 sierpnia 1998 r.).
13. Trammer K., *Sokiści kontra ochroniarze*, [w:] „Z biegiem szyn”, Niezależny dwumiesięcznik poświęcony kolei na Mazowszu, nr 3 maj-czerwiec 2006.
14. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. nr 50. poz. 601).
15. Ustawa z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach (tekst jednolity Dz. U. z 1989 r., nr 52, poz. 310).
16. Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r, nr 43, poz. 277 z późn. zm.).
17. Ustawa o ochronie osób i mienia z dnia 22 sierpnia 1997 (Dz. U. z 1997 r., poz. 144).
18. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie II SA/Wa 1222/09.
19. Załącznik nr 1 do regulaminu organizacyjnego P K P Polskie Linie Kolejowe S.A. Komendy Głównej Straży Ochrony Kolei.

## **Problems of protecting people and property in the areas of railway**

### **ABSTRACT**

The citizens every day use in a correct functioned country's organism several kinds of transport and communication means. The contemporary character of peoples' or goods' movement requires more and more physical security. So, the authors want to pay attention on a specific carrier, namely the railway. Nowadays, the railway companies have their own security services. This situation is not conducive to transparency of competences in the railway as whole. The paper presents especially selected legal aspects of functioning contemporarily subjects engaged in security at the railway area.

**Key words:** railway, security of persons and goods.

**prof. dr hab. inż. Jerzy S. Michalik**

**dr Agnieszka Gajek**

Centralny Instytut Ochrony Pracy - Państwowy Instytut Badawczy

**plk dr Leszek Słomka**

Akademia Obrony Narodowej

**bryg. dr inż. Paweł Janik**

Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej

## **Ocena zagrożeń poważnymi awariami w transporcie drogowym niebezpiecznych materiałów w Polsce**

### **ABSTRAKT**

Przedstawiono dane dotyczące zagrożeń zdarzeniami o znamionach poważnych awarii w transporcie niebezpiecznych substancji w Polsce. Najwięcej, bo ok. 65% wszystkich zdarzeń w transporcie, ma miejsce przy przewozie drogowym, który stanowi dominujący sposób przewozu tych materiałów w Polsce. Podano dane dotyczące struktury przewozów niebezpiecznych chemikaliów w transporcie samochodowym. Określono przyczyny zdarzeń awaryjnych w transporcie drogowym niebezpiecznych materiałów. Na podstawie analizy danych Transportowego Dozoru Technicznego, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, stwierdzono, że dominującą przyczyną występowania tych zdarzeń było niezachowanie zasad bezpieczeństwa ruchu środków transportu.

Przedstawiono przykładowe wyniki prognoz możliwych skutków awarii w transporcie drogowym niebezpiecznych chemikaliów wykonanych przy zastosowaniu symulacji komputerowej, które dotyczyły wypadków drogowych z udziałem cystern przewożących benzynę, LPG, chlor oraz amoniak: strefy skutków dla życia i zdrowia ludzi wskutek toksycznych skażeń powstałych w wyniku wycieku tych substancji z rozszczelnionej cysterny w terenie otwartym, na terenach o luźnej oraz zwartej zabudowie, w warunkach zimowych i letnich, a także - dla paliw węglowodorowych - strefy zagrożeń wskutek zdarzeń awaryjnych o scenariuszu pożarowo-wybuchowym. Przedyskutowano i oceniono czynniki wpływające na bezpieczeństwo transportu drogowego niebezpiecznych chemikaliów oraz możliwości jego poprawy.

## **Wstęp**

Zdarzenia awaryjne przy przewozie i przesyłaniu rurociągami substancji niebezpiecznych powodują zazwyczaj zagrożenia o zasięgu lokalnym, jednakże skutki takich awarii mogą być także bardzo poważne, stwarzając sytuacje kryzysowe o dużej skali. Warto w tym kontekście przytoczyć opisy kilku poważnych awarii w transporcie lądowym niebezpiecznych materiałów [1,2,3].

**Los Alfagues, Hiszpania, 1978 r.** [1]. Cysterna przewożąca propylen rozpadła się na trzy części w czasie przejazdu w pobliżu miejsca kempingowego nad morzem. Cysterna zawierała 23 tony skroplonego propanu, chociaż dopuszczalna ładowność wynosiła tylko 19 ton. Ponadto zbiornik nie był wyposażony w urządzenie upustu ciśnienia.

Zginęło 277 osób, a 67 zostało rannych, głównie były to osoby przebywające na kempingu. Została zniszczona dyskoteka i mniejsze budynki wokół kempingu. Wiele domów mieszkalnych zostało uszkodzonych. Uległy uszkodzeniu 74 pojazdy mechaniczne, z których 23 zostało całkowicie zniszczonych. Bezpośrednią przyczyną ofiar śmiertelnych, obrażeń i zniszczeń była eksplozja chmury par substancji palnej (VCE) lub BLEVE.

**Asza - Ufa, okolice Uralu, b. ZSRR (Rosja), 1989 r.** [2] Eksplozja rurociągu gazu ziemnego nastąpiła w chwili, gdy dwa pociągi osobowe, przewożące około 1200 pasażerów koleją transsyberyjską między Aszą a Ufą mijaly się w pobliżu rurociągu. W wyniku wycieku z rurociągu utworzyły się miejsca o znacznym stężeniu gazu. Iskry kół przejeżdżających pociągów były źródłem zapłonu.

Zginęło około 645 osób, a drugie tyle doznało obrażeń. Ustalono, że w 1985 roku koparka uszkodziła rurociąg, co z upływem kilku lat doprowadziło do znacznego rozszczelnienia rurociągu i ostatecznie do katastrofy.

**Viareggio, Włochy, 29/30 czerwca 2009 r.** [1] Poważna awaria miała miejsce przed północą niemal w środku miasta, gdzie przebiegają tory kolejowe. W pociągu towarowym, składającym się z czternastu wagonów-cystern przewożących LPG, prawdopodobnie wskutek pęknięcia osi w jednym z wagonów, doszło do wykolejenia tego oraz kolejnych trzech wagonów-cystern. Uderzyły one w budynki stojące w pobliżu torów; dwie cysterny eksplodowały, powodując zniszczenia oraz pożar. Według doniesień prasowych, pożar ogarnął 10 domów, dwa budynki od razu się zawaliły. Zniszczonych zostało wiele zabudowań w promieniu 300 m.

W wyniku katastrofy śmierć poniosły 22 osoby, a 33 zostały ranne, ewakuowano około tysiąca osób, około 100 osób pozostało bez dachu nad głową.

Rozszczelnienie cysterny i uwolnienie benzyny do otoczenia, w określonych warunkach, przede wszystkim przy wysokiej temperaturze powietrza (np. ok. 40 °C), co powoduje intensywne parowanie benzyny i tworzenie się dużych ilości mieszaniny wybuchowej, niesie ze sobą bardzo ciężkie następstwa. Przykładem takich zdarzeń są, opisane poniżej wybuchy par benzyny w Afryce.

**Sange, Demokratyczna Republika Konga, 2 lipca 2010 r.** [3]. Jadąca z Tanzanii cysterna samochodowa, przewożąca ok. 50 tys. litrów benzyny przewróciła się na pobocze w miejscowości Sange, niedaleko granicy z Burundi. W wyniku rozszczelnienia nastąpił intensywny wyciek benzyny. W pobliżu, w prowizorycznym kinie, ludzie oglądali transmisje meczów piłkarskich mistrzostw świata. Wiele osób, zamiast uciekać, zebrało się w przy przewróconej cysternie, aby zebrać i odzyskać wyciekające paliwo. Kilka minut później nastąpił zapłon oraz wybuch i ogień zaczął się błyskawicznie rozprzestrzeniać.

Liczba ofiar śmiertelnych wyniosła ponad 230 osób, liczba rannych - 214. Według niektórych źródeł zginęło ok. 60 dzieci. Niektórzy spłonęli żywcem na miejscu, innych dosięgły płomienie podczas próby ucieczki. Ponadto ogień zniszczył kilkanaście domów. Wielu mieszkańców w tej okolicy żyje w domach z liści spojonych gliną.

Nie jest do końca jasne, co spowodowało tragiczny wypadek. Jadąca w konwoju cysterna zachwiała się na nierównej drodze i przewróciła - większość dróg w Afryce centralnej jest w fatalnym stanie po ciągłych wojnach.

**Podobne zdarzenia w Afryce** [3]. Warto zwrócić uwagę na fakt częstego występowania w Afryce podobnych zdarzeń w transporcie drogowym paliw węglowodorowych. Oto kilka przykładów katastrof tego typu w Afryce w ostatnich latach:

- marzec 2007 r., stan Kaduna w Nigerii: w wyniku wybuchu cysterny ponad 100 ofiar śmiertelnych spośród ludzi próbujących zebrać paliwo wyciekające z pękniętej cysterny
- styczeń 2008 r., okolice Port Harcourt, Nigeria: kilkadziesiąt ofiar śmiertelnych w wyniku wybuchu cysterny z paliwem
- sierpień 2008 r., północny Kamerun: kilkadziesiąt ofiar śmiertelnych w wyniku podobnego zdarzenia
- listopad 2008 r., Ghana: cysterna po przewróceniu się eksplodowała, liczba zabitych - co najmniej 22 osoby próbujące pozyskać wyciekające paliwo
- październik 2009 r., stan Anambra w Nigerii: co najmniej 70 osób spłonęło żywcem wskutek wybuchu cysterny i spowodowanego tym zdarzeniem pożaru mikrobusów.

W latach 2008-2010 w Centralnym Instytucie Ochrony Pracy - Państwowym Instytucie Badawczym w ramach koordynowanego przez CIOP-PIB programu wieloletniego pt. „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy”, ustanowione na mocy uchwały

Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2007 r., został zrealizowany przez zespół z udziałem zaproszonych specjalistów spoza Instytutu, projekt badawczy rozwojowy pt. „**Opracowanie programów zarządzania ryzykiem związanym z transportem drogowym niebezpiecznych chemikaliów**” [4-6], którego celem było określenie kryteriów oceny zagrożeń dotyczących transportu drogowego materiałów niebezpiecznych w kontekście przeciwdziałania katastrofom chemicznym w transporcie tych materiałów, dokonanie oceny tych zagrożeń w Polsce oraz opracowanie narzędzi mających na celu poprawę bezpieczeństwa transportu drogowego materiałów niebezpiecznych.

Merytoryczna nowość zastosowanego podejścia do tej kwestii polega na uwzględnieniu wymagań odnoszących się do przeciwdziałania poważnym awariom w obiektach stacjonarnych (zawartych w *Dyrektywie Seveso II* [7]) w odniesieniu do zarządzania ryzykiem wystąpienia poważnej awarii przy przewozie drogowym niebezpiecznych materiałów, objętym przepisami ADR [8].

W niniejszym opracowaniu przedstawiono najważniejsze wyniki, osiągnięte w rezultacie prac wykonanych w latach 2008-2010.

### **Zagrożenia w transporcie niebezpiecznych substancji w Polsce**

Zagrożenia powstające wskutek awarii w transporcie niebezpiecznych substancji i towarów stanowią w Polsce istotny problem z zakresu bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony środowiska w Polsce [9], co potwierdzają dane opracowane na podstawie oficjalnych dokumentów GIOS, przedstawione w tabeli 1. W tabeli 2. przedstawiono zbiorcze dane o zdarzeniach o znamionach poważnych awarii w transporcie niebezpiecznych substancji w latach 2003-2009, z uwzględnieniem ilości zdarzeń awaryjnych w poszczególnych rodzajach transportu.

Tabela 1.

Liczba zdarzeń o znamionach poważnej awarii w Polsce w latach 2003-2009 (na podstawie danych GIOS [10-18])

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Ogółem (2003-2009)	Średnio liczba	Średnio udział, %
Zakłady	60	65	73	68	68	49	55	438	63	45
Transport	62	62	60	51	36	32	45	348	50	35
Inne	23	21	17	38	29	28	43	199	28	20
Razem	145	148	150	157	133	109	143	985	141	100

(W tabeli 1 zakłady - to wszystkie obiekty stacjonarne, tzn. zakłady przemysłowe, zakłady użyteczności publicznej oraz zakłady (obiekty) handlowe, zarówno zakłady sevesowskie (zakłady zwiększonego - ZZR oraz dużego ryzyka - ZDR), jak i zakłady niesevesowskie, stwarzające zagrożenie wystąpienia poważnej awarii. Transport obejmuje 3 rodzaje transportu niebezpiecznych substancji: drogowy, kolejowy oraz wodny, a także przesył takich substancji rurociągami. Pozycja „inne” dotyczy zdarzeń, w odniesieniu do których przyczynę bądź obiekt nie udało się jednoznacznie ustalić).

Tabela 2.

Liczba zdarzeń o znamionach poważnej awarii w poszczególnych rodzajach transportu w latach 2003-2009 (na podstawie [10-18])

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Ogółem (2003-2009)	Udział, % (średnio)
Transport drogowy	40	45	37	38	20	18	27	225	65
Transport kolejowy	6	3	6	3	7	5	6	36	10
Transport wodny	5	1	1	1	2	1	1	12	3
Przesył rurociągami	11	13	16	9	7	8	11	75	22
Razem	62	62	60	51	36	32	45	345	100

Jak wynika z danych tabeli 2, największe zagrożenia zdarzeniami o znamionach poważnych awarii w transporcie niebezpiecznych substancji chemicznych związane są z transportem drogowym - ich liczba w latach 2003-2009 wyniosła 225. Warto zwrócić uwagę na relatywnie małą liczbę zdarzeń o znamionach poważnej awarii w transporcie niebezpiecznych substancji kolejną. Ponadto, należy podkreślić dość dużą liczbę zdarzeń awaryjnych o znamionach poważnej awarii w przesyłach niebezpiecznych substancji rurociągami (przeważnie wycieki ropy naftowej i produktów ropopochodnych, często związane z kradzieżą paliw z rurociągów).

### Dane dotyczące transportu towarów niebezpiecznych w Polsce

Przewozy drogowe towarów niebezpiecznych w Polsce w latach 2004-2006 szacowane były na poziomie ok. 3,5 mld tkm rocznie [1], co stanowiło ok. 5 % udziału w całości takich przewozów w UE i sytuowało Polskę na szóstej pozycji wśród państw Wspólnoty, po Niemczech (ok. 13,5 mld tkm), Hiszpanii (ok. 12,5 mld tkm), Włoszech (ok. 11 mld tkm), Francji (ok. 9 mld tkm) i Wielkiej Brytanii (ok. 8 mld tkm). Zarówno w Polsce, jak też w pozostałych państwach UE, ponad połowę towarów stanowiły materiały ciekłe zapalne (klasa 3) przewożone na krótkich odcinkach w ruchu krajowym.

W Polsce **transport drogowy** towarów niebezpiecznych stanowi dominujący sposób przewozu tych materiałów: ok. **81%** ogólnej ilości przewozów, dotyczy on szczególnie aglomeracji miejskich. Pomimo wzrostu popularności transportu kolejowego w ostatnich latach, przewozy towarów niebezpiecznych **koleją** stanowią ok. **18%** (transport wodny śródlądowy stanowi mało znaczącą wielkość).

Według danych opracowanych przez J. Kolanowskiego i M. Różyckiego, głównie na podstawie sprawozdań doradców ds. bezpieczeństwa, w roku 2007 zostało przewiezionych w Polsce **w transporcie drogowym ok. 100 mln ton** (99 952 742 t), a **w kolejowym - ok. 23 mln ton** (22 574 605 t) towarów niebezpiecznych [1].

Według danych GIOS [15,16] w 2007 roku w eksploatacji znajdowało się ok. 13,7 tys. systemów kolejowych, przeznaczonych do transportu materiałów niebezpiecznych. Służą one głównie do przewozu ropy naftowej, paliw płynnych oraz gazu płynnego - LPG.

Do transportu drogowego materiałów niebezpiecznych wykorzystywano w tym samym czasie m.in. ok. 9,2 tys. cystern i kontenerów-cystern, 199 zbiorników kriogenicznych, 830 dużych pojemników do przewozu luzem (DPPL) i ok. 6,2 tys. wiązek butli [15,16].

**Struktura przewozów** towarów niebezpiecznych w transporcie drogowym wg danych KG PSP (2007 rok) przedstawiała się następująco [1]:

- **paliwa płynne** (etylina i olej napędowy) mają główny udział w przewozie - ok. **72%**,
- **gazy skroplone** (LPG, tzn. propan-butan) stanowią ok. **19 %** transportu,
- **substancje toksyczne i żrące** - **3,1%** przewożonych towarów niebezpiecznych,
- **pozostałe** - ok. **6%**

Udziały ilościowe oraz procentowe niektórych substancji toksycznych i żrących w przewozach (odniesione do sumy przewozów materiałów toksycznych i żrących) przedstawiono w publikacji [1].

### **Przyczyny zagrożeń w transporcie drogowym niebezpiecznych materiałów w Polsce**

W działalności Transportowego Dozoru Technicznego, który sprawuje dozór techniczny nad większością ciśnieniowych urządzeń technicznych stosowanych do przewozu towarów niebezpiecznych, przyjęta jest następująca wykładnia zdarzeń [19]:

- a) **nieszczęśliwy wypadek**: zdarzenie nagłe, które spowodowało śmierć lub obrażenia ciała osób, związane z montażem, naprawą, badaniem lub eksploatacją urządzenia technicznego,
- b) **niebezpieczne uszkodzenie**: nieprzewidziane uszkodzenie urządzenia technicznego, w wyniku którego urządzenie nie nadaje się do eksploatacji lub jego dalsza eksploatacja stanowi zagrożenie dla życia, zdrowia ludzkiego, mienia lub środowiska.

Transportowy Dozór Techniczny prowadzi rejestr awarii i wypadków zbiorników transportowych do przewozu towarów niebezpiecznych. Poniżej, w tabeli 3, przedstawiono opracowane na podstawie rejestrów TDT zestawienie danych o zdarzeniach awaryjnych w transporcie drogowym niebezpiecznych towarów, z uwzględnieniem rodzajów środków przewozowych oraz ze wskazaniem przyczyn zaistniałych zdarzeń.

Użyte w tabeli wyrażenia określające rodzaje przyczyn zdarzeń o charakterze awaryjnym oznaczają:

- **konstrukcyjne** określają błąd w projekcie, niezgodność projektu z wymaganiami norm i przepisów, niewłaściwy dobór materiałów lub wyposażenia,
- **materiałowe** - ukryte wady materiałowe, niemożliwe do wykrycia stosowanymi metodami kontrolno-badawczymi,
- **wykonawcze** - technologia wytwarzania niezgodna z projektem, wady spawalnicze, wady montażowe,
- **wady obsługi** - brak lub niewłaściwe kwalifikacje obsługi, lekceważenie przepisów ruchu drogowego, niedostosowanie prędkości jazdy do panujących warunków atmosferycznych lub stanu drogi itp., nieprzestrzeganie instrukcji obsługi,

**wady konserwacji** - brak właściwej konserwacji zgodnie z instrukcją obsługi i konserwacji, dotyczącej zakresu i terminów przeglądów konserwacyjnych, stosowanie przy wymianie elementów i uszczelnień nieodpowiednich części (nieoryginalnych części lub pochodzących z nieznanymi źródłami itp.),  
**inne** - niemożliwe do przewidzenia sytuacje.

Tabela 3.

Liczba awarii w latach 2005-2007 wg rejestru TDT [19]

	Rodzaj zbiornika transportowego	Ilość zdarzeń wg poszczególnych rodzajów przyczyn:						Razem
		konstrukcyjne	materiałowe	wykonawcze	eksploatacyjne			
					wady obsługi	konserwacja	inne	
1	Pojazdy cysterny	0	0	1	27	13	96	137
2	MEGC - wieloelementowe kontenery do gazu	0	0	0	1	0	0	1
3	Kontenery cysterny, cysterny typu nadwozie wymienne	0	0	0	0	0	0	0
4	Zbiorniki kriogeniczne	0	0	0	0	0	0	0
5	Zbiorniki odejmowalne / przenośne, bębny ciśnieniowe	0	0	0	0	0	0	0
6	Duże pojemniki - DPPL (IBC)	0	0	0	0	0	0	0
7	Pojazdy baterie	0	0	0	0	0	0	0
8	Wiązki butli	0	0	0	0	0	0	0
9	Urządzenie do napełniania i opróżniania zbiorników transportowych	0	0	0	0	1	0	1
	Razem	0	0	1	28	14	96	139

Jak wynika z danych TDT przedstawionych w tabeli 3, przyczyny zdarzeń o charakterze awaryjnym w transporcie drogowym niebezpiecznych towarów nie wiążą się zupełnie z kwestiami konstrukcyjnymi, materiałowymi bądź wykonawczymi środków przewozowych lub ich wyposażenia: zaledwie 1 przypadek na 139 zdarzeń. Prawie 100% zdarzeń awaryjnych ma związek z przyczynami eksploatacyjnymi. Zwraca przy tym uwagę duża liczba (96) przyczyn „innych”, tzn. niemożliwych do przewidzenia sytuacji oraz znacząca liczba (28) przypadków, w których stwierdzono jednoznacznie rodzaj przyczyn: brak lub niewłaściwe kwalifikacje obsługi, lekceważenie przepisów ruchu drogowego, niedostosowanie prędkości jazdy do panujących warunków atmosferycznych lub stanu drogi, nieprzestrzeganie instrukcji obsługi.

W tabeli 2 przedstawiono informacje dotyczące występowania w latach 2003-2009 zdarzeń o znamionach poważnej awarii przy przewozie samochodowym materiałów niebezpiecznych, opracowane na podstawie oficjalnych danych GIOS.



W celu dokonania oceny przyczyn zdarzeń o znamionach poważnych awarii zastosowano do danych GIOS (do analizy przyjęto dane za lata 2005 oraz 2006) zasady kwalifikacji przyczyn, ustalone w przepisach ADR, przedstawione wcześniej. Wyniki tej oceny przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4.

Liczba zdarzeń o znamionach poważnej awarii w latach 2005-2006 (wg danych GIOS) z uwzględnieniem najczęściej używanych środków przewozowych, ze wskazaniem ich przyczyn [19]

Rodzaj zbiornika transportowego	Przyczyna zdarzenia						Razem
	Wypadek drogowy			Inne eksploatacyjne			
	Niekorzystne warunki atmosferyczne	Wymuszenie pierwszeństwa	Inne, wady obsługi	Niewłaściwy stan techniczny	Wady obsługi	Inne	
Cysterna	-	2 (2)	31 (26)	2 (1)	4 (3)	6 (6)	45 (38)
DPPL	-	1 (1)	6 (6)	1 (1)	1 (1)	-	9 (9)
Inne	-	-	4 (4)	2 (1)	-	1	7 (5)
Łącznie	-	3 (3)	41 (36)	5 (3)	5 (4)	7 (6)	61 (52)

Uwaga: Liczby w nawiasach określają zdarzenia, w których nastąpiło rozszczelnienie zbiornika.

Na podstawie danych GIOS okazało się, że zdecydowaną większość przyczyn zdarzeń o znamionach poważnej awarii stanowią wypadki drogowe spowodowane wymuszeniem pierwszeństwa, brakiem lub niewłaściwymi kwalifikacjami obsługi, lekceważeniem przepisów ruchu drogowego, niedostosowaniem prędkości jazdy do panujących warunków atmosferycznych lub stanu drogi itp. (43 przypadki na ogólną liczbę wynoszącą 61; w 5 przypadkach przyczyną zdarzeń był niewłaściwy stan techniczny środków przewozowych).

W uzupełnieniu do danych zawartych w tabeli 4 dodajmy, że według raportów GIOS [10-18], przyczynami zdarzeń o znamionach poważnej awarii w transporcie drogowym substancji niebezpiecznych najczęściej były:

- zły stan techniczny pojazdów;
- nieprzestrzeganie przepisów ruchu drogowego przy przewozach materiałów niebezpiecznych;
- zły stan techniczny dróg.

Polskie przepisy regulujące kwestie związane z transportem drogowym niebezpiecznych materiałów nałożyły szereg zadań i obowiązków na Państwową Straż Pożarną. W kontekście ocen występowania i przyczyn zagrożeń dla ludzi i środowiska związanych z przewozem drogowym tych materiałów należy podkreślić wielką rolę i zakres działań PSP zarówno w odniesieniu do wykonywania wielu czynności kontrolno-rozpoznawczych, jak i działań ratowniczych w przypadku zaistnienia zdarzeń awaryjnych przez jednostki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG).

W tabeli 5 przedstawiono opracowane na podstawie baz danych KG PSP dane dotyczące zdarzeń awaryjnych w transporcie drogowym niebezpiecznych chemikaliów w latach 2005-2007 ze wskazaniem ich najczęstszych przyczyn. W tym przypadku zastosowano terminologię ustaloną w przepisach dotyczących KSRG [20]. Przepisy te rozróżniają 11 rodzajów miejscowych zagrożeń. Definicje pojęć „miejscowe zagrożenie chemiczne” oraz „miejscowe zagrożenie ekologiczne” są zbliżone znaczeniowo do terminów „poważna awaria” / „zdarzenie o znamionach poważnej awarii” oraz „poważny wypadek lub awaria” i „nieszczęśliwy wypadek”, stosowanych w przepisach dotyczących przeciwdziałania poważnym awariom oraz w przepisach ADR. Definicje te podano poniżej:

- miejscowe zagrożenie chemiczne - jest to uwolnienie do otoczenia toksycznych środków przemysłowych (TSP) lub innych niebezpiecznych materiałów chemicznych, stwarzających zagrożenie dla życia, mienia lub środowiska,
- miejscowe zagrożenie ekologiczne - jest to zdarzenie powodujące na skutek działalności człowieka lub sił natury skażenie środowiska naturalnego, zagrażające życiu lub środowisku.

Tabela 5.

Przyczyny miejscowych zagrożeń (MZ) chemicznych i ekologicznych w transporcie drogowym z udziałem samochodów ciężarowych w latach 2005-2007 [19]

Rodzaj przyczyny	MZ chemiczne		MZ ekologiczne		Razem MZ chemiczne i ekologiczne	
	Liczba MZ (2005-2007)	Udział %	Liczba MZ (2005-2007)	Udział %	Suma MZ (2005-2007)	Udział %
Wady urządzeń mechanicznych	6	2,3	15	2,1	21	2,1
Nieprawidłowe magazynowanie substancji niebezpiecznych	6	2,3	2	0,3	8	0,8
Wady środków transportu	37	14,1	78	10,8	115	11,7
Nieprawidłowa eksploatacja środków transportu	5	1,9	20	2,7	25	2,5
<b>Niezachowanie zasad bezpieczeństwa ruchu środków transportu</b>	<b>104</b>	<b>39,5</b>	<b>446</b>	<b>61,5</b>	<b>550</b>	<b>55,7</b>
Wady lub nieprawidłowa eksploatacja zbiorników ciśnieniowych	6	2,3	1	0,1	7	0,7
Nieumyślne działanie człowieka	4	1,5	7	0,9	11	1,1
Celowe działanie człowieka	3	1,1	3	0,4	6	0,6
Nieustalone	25	9,6	66	9,1	91	9,2
Inne przyczyny	67	25,4	87	12,0	154	15,6
<b>Razem</b>	<b>263</b>	<b>100,0</b>	<b>725</b>	<b>100,0</b>	<b>988</b>	<b>100,0</b>

Jak wynika z danych PSP przedstawionych w tabeli 5, najbardziej istotną przyczyną występowania chemicznych i ekologicznych miejscowych zagrożeń w transporcie drogowym z udziałem samochodów ciężarowych w latach 2005-2007 było **niezachowanie zasad bezpieczeństwa ruchu środków transportu**. Było ono przyczyną **104** na ogólną liczbę **263** miejscowych zagrożeń chemicznych (tj. ok. **40%**) i **446** miejscowych zagrożeń ekologicznych na ogólną liczbę tych ostatnich wynoszącą **725** (tj. ok. **62%**).

Liczba niebezpiecznych zdarzeń w transporcie drogowym materiałów niebezpiecznych (tzn. liczba MZ chemicznych i ekologicznych ogółem), spowodowanych niezachowaniem zasad bezpieczeństwa ruchu w latach 2005-2007 wyniosła **550**. Oznacza to, że w odniesieniu do ogólnej ich liczby (będącej wynikiem różnych przyczyn) wynoszącej **988**, niezachowanie zasad bezpieczeństwa ruchu stanowi przyczynę ok. **56%** (!) miejscowych zagrożeń chemicznych i ekologicznych.

### Prognozy możliwych skutków poważnych awarii w transporcie drogowym niebezpiecznych materiałów

Uwzględniając dane dotyczące struktury przewozów towarów niebezpiecznych w transporcie drogowym, dokonano oceny zagrożeń, związanych ze zdarzeniami o charakterze poważnych awarii w transporcie drogowym tych materiałów, wykorzystując w tym celu symulację komputerową skutków kolizji i katastrof drogowych z udziałem pojazdów przewożących niebezpieczne materiały chemiczne za pomocą aplikacji komputerowej H-PAC (*Hazard Prediction and Assessment Capability*) [3,5].

Oceny dotyczyły zagrożeń, jakie mogą powstać wskutek wypadków drogowych z udziałem cystern przewożących paliwa płynne (etylina), LPG (propan-butan) chlor i amoniak, zaliczane do grupy substancji toksycznych i żrących. W analizach przyjęto następujący scenariusz: wskutek kolizji drogowej następuje rozszczelnienie cysterny przewożącej 20 ton substancji niebezpiecznej i uwolnienie do otoczenia ok. 50% ładunku. Dla przykładu, poniżej przedstawiono niektóre wyniki symulacji oraz liczby osób poszkodowanych w zależności od substancji, warunków terenowych i atmosferycznych (rys. 1-3).

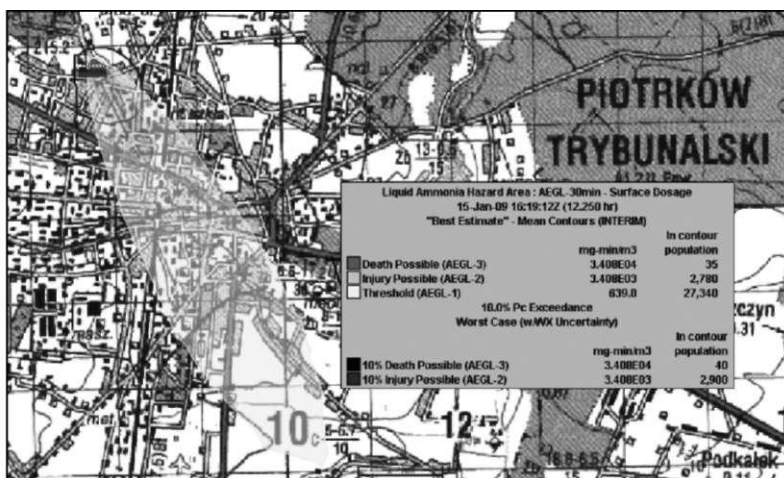
Rys. 1. Strefy skażeń powstałe w wyniku wycieku etyliny z cysterny w terenie luźno zabudowanym - warunki zimowe. Prognoza wykonana przy użyciu programu komputerowego H-PAC [5,19]



Przewidywany zasięg stref, w których ok. 50 osób może być narażonych na szkodliwe oddziaływanie par uwolnionego paliwa wynosi ok. 1,3 km.



Rys. 2. Strefy skażeń powstałe w wyniku wycieku chloru z cysterny w terenie o zwartej zabudowie - warunki letnie. Prognoza wykonana przy użyciu programu komputerowego H-PAC [5,19]



Rys. 3. Strefy skażeń powstałe w wyniku wycieku amoniaku z cysterny w terenie o zwartej zabudowie - warunki zimowe. Prognoza wykonana przy użyciu programu H-PAC [5,19]

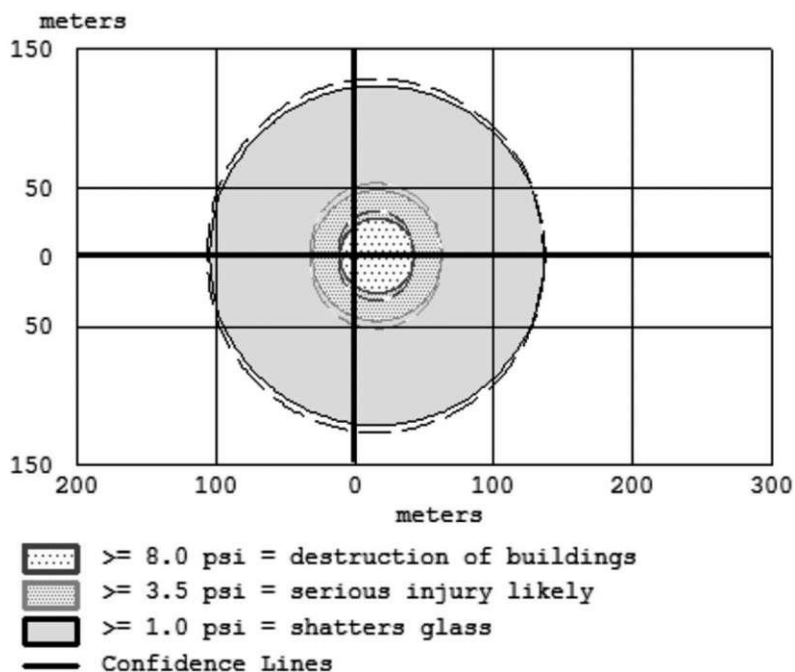
Przy wycieku tak dużej ilości substancji, w warunkach bardzo ograniczonego parowania, negatywne skutki mogą być katastrofalne dla znacznej części miasta. Uwzględniając uśrednioną gęstość zaludnienia dla Piotrkowa Trybunalskiego, zdarzenie to może wywołać różnorodne objawy chorobowe u ok. 30 000 mieszkańców.

Tabela 6.

Porównane możliwych skutków toksycznego oddziaływania na ludzi (liczby poszkodowanych) niektórych uwolnionych niebezpiecznych substancji chemicznych w zależności od warunków topograficznych oraz meteorologicznych [5,19]

	benzyna		chlor		amoniak	
	warunki zimowe	warunki letnie	warunki zimowe	warunki letnie	warunki zimowe	warunki letnie
teren otwarty	13	7	1 887	289	172	16
luźna zabudowa	49	28	3 348	1 811	208	18
zwarta zabudowa	748	504	11 426	4 364	30 155	1 854

W odniesieniu do awarii transportowej pojazdu-cysterny przewożącej LPG wykonano prognozy skutków także dla żarowego oraz wybuchowego scenariuszy awarii. Na rys 4 przedstawiono dla przykładu wyniki symulacji komputerowej wykonanej z zastosowaniem programu ALOHA (program H-PAC ze względu na brak odpowiednich danych, nie mógł być w przypadku rozpatrywanego zdarzenia wykorzystany).



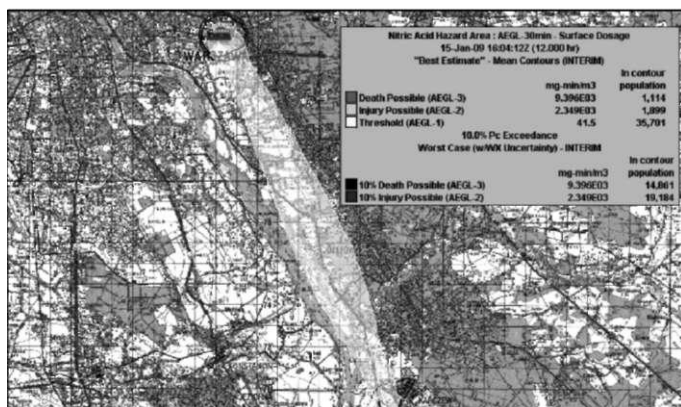
Rys. 4. Strefy zagrożenia powstałe po wybuchu LPG uwolnionego z cysterny. Prognoza wykonana przy użyciu programu komputerowego ALOHA [3,5]

Zgodnie z prognozą, wybuch tego typu może zniszczyć zabudowania w promieniu ok. 50 m (czerwona strefa), spowodować poważne obrażenia ciała w promieniu do 70 m (pomarańczowa strefa). Natomiast lekkie obrażenia ciała oraz uszkodzenia budynków (tj. wybite szyby) mogą mieć miejsce w promieniu do 140 m (żółta strefa). Efekty i zasięg wybuchu są uzależnione od jego mocy. Przedstawiona prognoza obrazuje jedynie skutki pierwotne, wywołane wysokim ciśnieniem powietrza (falą uderzeniową)<sup>1</sup>. W planowaniu operacyjnym należy również uwzględnić skutki wtórne wybuchu, tj. uszkodzenia ciała odłamkami szklanymi itp.

W pracy [5,19] omówiono także inny rodzaj zagrożenia, jakie może nieść ze sobą transport materiałów niebezpiecznych. Jak pokazują doświadczenia z innych regionów świata, pojazdy transportujące takie substancje mogą być wykorzystane jako narzędzie ataku terrorystycznego. Dokonano analizy skutków scenariuszy aktów terrorystycznych polegających na detonacji i uwolnieniu 100% zawartości cysterny zawierającej kwas azotowy oraz cysterny przewożącej benzynę. Oba przykładowe zdarzenia ulokowano w pobliżu jednego z centrów handlowych Warszawy. Przedstawiono wyniki symulacji komputerowej możliwych skutków takich zdarzeń.

Analizowany scenariusz polegał na detonacji i uwolnieniu 100% zawartości cysterny zawierającej 18 ton kwasu azotowego (rys. 5.) oraz cysterny przewożącej ok. 20 ton benzyny. Oba przykładowe zdarzenia ulokowano w pobliżu jednego z centrów handlowych Warszawy, w warunkach zimowych oraz letnich.

Warunki meteorologiczne odgrywały w tym przypadku zasadniczą rolę - jak się okazało, w zimie zasięg stref narażenia jest znacznie większy niż latem i może wynieść nawet kilkanaście kilometrów. Liczba ofiar śmiertelnych może sięgnąć od ok. 800 (benzyna) do ponad 1100 osób (kwas azotowy), a ogólna liczba poszkodowanych może przekroczyć ok. 16 tys. w odniesieniu do benzyny, a w przypadku kwasu azotowego - nawet 40 tys. Z kolei w warunkach letnich, przy temperaturze ok. 20°C, zarówno zasięg stref skażenia, jak i liczba potencjalnych ofiar ulegają redukcji nawet o ok. 60%.



Rys. 5. Strefy skażeń powstałe w wyniku detonacji cysterny z kwasem azotowym w terenie o zwartej zabudowie - warunki zimowe. Prognoza wykonana przy użyciu programu komputerowego H-PAC [5,19]

W programie stosowaną jednostką ciśnienia jest psi. Dla porównania, ciśnienie atmosferyczne na poziomie morza wynosi 14,7 psi.

## **Czynniki wpływające na bezpieczeństwo transportu drogowego - możliwości poprawy**

Proces przewozu towarów niebezpiecznych obejmuje szereg czynności, jak pakowanie, załadunek, napełnianie lub rozładunek oraz sam przewóz. Każda z tych czynności stwarza potencjalne zagrożenia dla ludzi, mienia i środowiska, co prowadzi do konieczności podejmowania środków mających na celu zapobieganie szkodom i urazom, a w ostateczności minimalizowanie ich skutków. Umowa europejska ADR określa obowiązki uczestników przewozu w zakresie bezpieczeństwa. Na głównych uczestników przewozu nałożone są określone obowiązki. Dotyczy to nadawcy, załadowującego, pakującego, napełniającego środki transportowe, przewoźnika oraz odbiorcy towarów niebezpiecznych.

Przepisy ADR [8] zawierają m.in. adresowane do przewoźnika wymaganie opracowania planu trasy dla pojazdów, który powinien obejmować ryzyko wystąpienia utrudnień w ruchu. Jednakowoż przepisy ADR nie stawiają wyraźnie potrzeby wyboru trasy z uwzględnieniem ryzyka związanego z rodzajem przewożonych substancji (towarów), tzn. z wielkością, rodzajem i zasięgiem skutków w razie awarii oraz uwolnienia substancji do otoczenia. W świetle przedstawionych wyników analiz i ocen ilości i przyczyn występowania zdarzeń awaryjnych w transporcie drogowym niebezpiecznych materiałów, kwestie te mogą mieć bardzo istotne znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa.

W związku z tym, że dominującą, zasadniczą przyczyną zdarzeń awaryjnych jest nieprzestrzeganie zasad i przepisów ruchu drogowego, w tym także przez kierowców pojazdów przewożących niebezpieczne chemikalia, dokonano analizy sytuacji i oceny w odniesieniu do trzech elementów, które mogą stanowić główne czynniki zarządzania ryzykiem, związanym z transportem drogowym niebezpiecznych materiałów, z punktu widzenia poprawy bezpieczeństwa ich przewozów w transporcie drogowym.

Analizy funkcjonowania systemu i treści szkoleń doskonalących osoby związane z przewozem towarów niebezpiecznych wykazały, że system szkolenia, w tym przede wszystkim kierowców pojazdów przewożących te towary oraz doradców do spraw bezpieczeństwa w zakresie transportu drogowego towarów niebezpiecznych, został zorganizowany w naszym kraju na wysokim poziomie, obejmuje te osoby, które powinny być objęte szkoleniem i w ocenie kompetentnych specjalistów jest wystarczający, zarówno w odniesieniu do treści i zakresu tych szkoleń, jak również w odniesieniu do sposobu realizacji [6].

Wykonano analizę procedur i zasad postępowania struktur organizacyjnych PSP w zakresie obowiązkowych zgłoszeń przewozu towarów szczególnie niebezpiecznych. Pokreślono, że właściwe struktury organizacyjne PSP rzeczywiście i w należyty, choć niejednolity w skali kraju, sposób wykonują szereg ważnych działań, korzystając ze zgłoszeń, wpływających do komendantów wojewódzkich PSP i reagując na nie. Występują natomiast przesłanki dla przypuszczenia, że kwestie zgłoszeń tych przewozów, są traktowane w strukturach ruchu drogowego Policji wyłącznie formalnie.

Wykonano szczegółowe i pełne analizy procedur reagowania jednostek Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRRG) PSP na wypadek zdarzeń o charakterze poważnej awarii w transporcie drogowym towarów niebezpiecznych. Analiza rozmieszczenia jednostek KSRRG oraz procedur reagowania oraz dotychczasowe doświadczenia z działań ratowniczych pozwalają na przyjęcie tezy, że są one właściwe i nie ma potrzeby opracowywania.

W tej sytuacji stwierdzono, że właściwy wybór tras przewozu, dokonywany z uwzględnieniem wyników odpowiedniej analizy ryzyka, związanego z rodzajem przewożonej substancji oraz parametrów charakteryzujących możliwe trasy przewozu, jest jedynym praktycznie możliwym i prawdopodobnie skutecznym czynnikiem poprawy bezpieczeństwa przewozów drogowych towarów niebezpiecznych. Przedstawiono propozycje wspomaganej komputerowo oraz uproszczonej metody wyboru optymalnych tras przewozu [6].

Sformułowano wniosek, że wymóg wyboru tras przewozu powinien dotyczyć towarów szczególnie niebezpiecznych, „towarów dużego ryzyka” wg ADR, tzn. tych, których przewóz podlega zgłoszeniu. W związku z tym opracowano odpowiednie propozycje zmian obowiązującej ustawy oraz dodatkowego aktu prawnego, dotyczące tych kwestii [6].

## BIBLIOGRAFIA

1. Michalik J. S., Gajek A., Grzegorzczak K., Gredecki S., Piękniewski M., Słomka L., Janik P., Dziwulski D., Zajac S.: *Zagrożenia poważnymi awariami w transporcie drogowym niebezpiecznych chemikaliów w Polsce*. Bezpieczeństwo Pracy 9, 2009, s. 6-9.
2. Michalik J. S.: *Zapobieganie przemysłowym awariom chemicznym i ograniczanie ich skutków na świecie i w Polsce* (2). Bezpieczeństwo Pracy 2 (319), 1998, s. 6-10.
3. Michalik J.S., Gajek A., Słomka L.: *Poważne awarie w transporcie drogowym niebezpiecznych chemikaliów (1) - prognozy skutków*. Bezpieczeństwo Pracy 3, 2011, s. 15-18.
4. Michalik J.S., Gajek A., Grzegorzczak K., Gredecki S., Piękniewski M., Słomka L., Janik P., Dziwulski D., Zajac S.: *Opracowanie programów zarządzania ryzykiem związanym z transportem drogowym niebezpiecznych chemikaliów. Określenie kryteriów oceny zagrożeń oraz wymagań dotyczących transportu drogowego substancji i materiałów niebezpiecznych w Polsce w kontekście przeciwdziałania katastrofom chemicznym w transporcie tych materiałów, z uwzględnieniem rozwiązań zastosowanych w niektórych państwach*. Centralny Instytut Ochrony Pracy - Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, listopad 2008 r., stron 195
5. Michalik J.S., Gajek A., Słomka L.: *Opracowanie programów zarządzania ryzykiem związanym z transportem drogowym niebezpiecznych chemikaliów. Ocena zagrożeń poważnymi awariami chemicznymi w Polsce, związanych z transportem drogowym materiałów niebezpiecznych i opracowanie zalecanych rozwiązań dotyczących programów zarządzania ryzykiem, związanym z transportem niebezpiecznych chemikaliów, wyboru tras przewozu dla różnych kategorii substancji i materiałów niebezpiecznych*. Opracowanie zasad i zakresu



informowania o przewozach. Centralny Instytut Ochrony Pracy - Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, listopad 2009 r., stron 96.

6. Michalik J.S., Gajek A., Janik P., Obolewicz A., Zając S., Koniuch A., Porowski R.: Opracowanie programów zarządzania ryzykiem związanym z transportem drogowym niebezpiecznych chemikaliów. Założenia efektywnego systemu reagowania na poważne awarie w transporcie samochodowym niebezpiecznych substancji i materiałów z uwzględnieniem rodzajów zagrożeń. Opracowanie narzędzi wspomagających wykonywanie procedur przeciwdziałania katastrofom drogowym w transporcie materiałów niebezpiecznych. Opracowanie projektów regulacji prawnych dotyczących zapobiegania katastrofom drogowym podczas transportu materiałów niebezpiecznych i ograniczania ich skutków. (Wykonano w ramach programu wieloletniego „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy”). Centralny Instytut Ochrony Pracy - Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, listopad 2010 r., stron 203.
7. Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major - accident hazards involving dangerous substances. OJ L 10, 14.01.1997. Dyrektywa Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. dotycząca zarządzania zagrożeniami poważnymi awariami z udziałem substancji niebezpiecznych (tekst polski) ze późn. zmianami <http://www.ciop.pl/18405.html>.
8. Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzona w Genewie dnia 30 września 1957 r. DzU z 1999 r. nr 30, poz. 287. Oświadczenie rządowe z dnia 16 stycznia 2009 r. w sprawie wejścia w życie zmian do załączników A i B do Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzonej w Genewie dnia 30 września 1957 r. DzU nr 27, poz. 162; Załącznik do n-ru 27, poz. 162, tomy 1 i 2. Wyd. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 2009.
9. Michalik J.S., Gajek A.: *Zagrożenie zdarzeniami o znamionach poważnych awarii w Polsce*. Bezpieczeństwo Pracy 3, 2008 r., s. 8-12.
10. Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Informacja o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2003 roku. Warszawa, maj 2004 r., s. 77-98.
11. Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Informacja o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2004 roku. Warszawa, maj 2005 r., s. 67-86.
12. Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Informacja o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2005 roku. Warszawa, maj 2006 r., s. 87-114.
13. Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Informacja o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2006 roku. Warszawa, maj 2007 r., s. 81-102.
14. Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Raport o występowaniu zdarzeń o znamionach poważnej awarii w 2006 roku. Warszawa, czerwiec 2007.
15. Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Informacja o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2007 roku. Warszawa, maj 2008 r. s. 83-101.
16. Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Raport o występowaniu zdarzeń o znamionach poważnej awarii w 2007 roku. Warszawa, czerwiec 2008.
17. Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Informacja o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2008 roku. Warszawa, czerwiec 2009 r., s. 75-92.

prof. dr hab. inż. Jerzy S. Michalik, dr Agnieszka Gajek, płk dr Leszek Słomka, bryg. dr inż. Paweł Janik

18. Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Informacja o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2009 roku. Warszawa, czerwiec 2010 r., s. 58-74.
19. Michalik J.S., Gajek A., Słomka L.: *Poważne awarie w transporcie drogowym niebezpiecznych chemikaliów (2) - ocena skutków*. Bezpieczeństwo Pracy 4, 2011 r. w druku.
20. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. DzU nr 111, poz. 1311 z późn. zm.

### **Assessment of major accident hazards in road transport of dangerous materials in Poland**

#### **ABSTRACT**

The data characterising the hazard of events with attributes of major accidents in transport of dangerous materials in Poland have been presented. The majority of such events - about 65% of the total number - occurs in road transport, predominant in Poland. The data concerning the structure of road transport of dangerous chemicals have also been discussed. The causes of accidental threats in the transport of dangerous chemicals by road have been identified. According to the results of analysis of the data provided by the Transportation Technical Supervision, Chief Inspector of Environmental Protection and National Headquarters of the State Fire Service, it has been found that the main cause of such accidents was disregard for traffic rules.

Examples of results of computer simulations aimed at prediction of potential consequences of accidents in road transport of dangerous materials on humans have been presented. The hazardous toxic contamination areas as result of gasoline, chlorine and ammonia leak from a cistern have been predicted for uninhabited, low and high density housing areas in winter and summer conditions as well as hazard areas in the case of fire and explosion scenarios of accident connected with liquid fuels release from damaged cistern. The different factors influencing the safety of road transport of dangerous chemicals and possible ways of improving it have been presented and discussed.

**dr hab. Stanisław Piocha**

prof. WSAiB

**dr Janusz Tomaszewski**

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

## **Zagadnienia bezpieczeństwa morskiego w zintegrowanej polityce morskiej Polski**

### **ABSTRAKT**

W artykule omówiono zasadnicze założenia i obszary zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej. Zwrócono przy tym uwagę na potencjał morski UE oraz znaczenie planowania przestrzennego dla zrównoważonego rozwoju obszarów morskich i regionów nadbrzeżnych. Scharakteryzowano rolę państwa w kreowaniu polityki morskiej. Odwołano się przy tym do prakseologicznych zasad sprawnego i skutecznego działania państwa w na rzecz tworzenia warunków dla realizacji polityki morskiej. Autorzy wskazali też na zasadnicze instrumenty służące realizacji polityki morskiej w Polsce. W nawiązaniu do aspektów bezpieczeństwa odwołano się do międzynarodowych i krajowych aktów normatywno-prawnych regulujących działalność w zakresie dostarczania usług bezpieczeństwa morskiego. Określono jednocześnie główne cele polityki morskiej, narzędzia i instrumenty zapewniające osiągnięcie celów głównych zintegrowanej polityki morskiej.

### **Wstęp**

Polityka strukturalna realizowana jest przez Unię Europejską wspólnie z rządami państw członkowskich, które uczestniczą w jej finansowaniu. U jej podstaw leży zasada solidarności finansowej. Naczelnym celem polityki strukturalnej UE jest zapewnienie wszechstronnego i harmonijnego rozwoju całego obszaru Unii i równocześnie zwiększenie stopnia spójności gospodarczej i społecznej. Dysproporcje występujące pomiędzy obszarami (krajami) Unii mają często charakter strukturalny, wynikający m.in. z: peryferyjnego położenia regionu, niesprzyjających warunków klimatycznych i geograficznych, niekorzystnej struktury gospodarki (dominacja rolnictwa, przemysłów schyłkowych),

niedostatecznie rozwiniętej infrastruktury, niskiego poziomu kwalifikacji zawodowych ludności. Oznacza to, iż część wpłat dokonywanych przez państwa członkowskie na rzecz budżetu wspólnotowego przekazywana jest regionom opóźnionym w rozwoju pod względem ekonomicznym i społecznym. Nakłady na działania podejmowane w tym zakresie stanowiły w latach 2000-2006 niemal 35% budżetu Unii Europejskiej.

Podejmowane przez organy UE działania w obrębie polityki morskiej ukierunkowane są również na zwiększenie liczby i podwyższenie jakości miejsc pracy w sektorze morskim dla obywateli Europy. Uznaje się bowiem, że tendencja spadkowa w zatrudnieniu na morzu jest niepokojąca i należy ją odwrócić. Pracę tracą ludzie z olbrzymim zawodowym doświadczeniem morskim. To doświadczenie posiada kluczowe znaczenie także w pracy na lądzie.

Unia Europejska dostrzega potrzebę wspierania tworzenia wielosektorowych klastrów i regionalnych ośrodków doskonałości morskiej. Podejmuje się także wspieranie finansowo tworzenie europejskiej sieci klastrów morskich. Rozwój społeczno gospodarczy naszego kraju wymaga uwzględnienia tych niezmiernie ważnych faktów gospodarczych.

## **1. Założenia i obszary zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej**

Jednym z następstw zintegrowania Polski z Unią Europejską są zmiany wynikające z przyjęcia wspólnotowych praw regulujących udział państwa w gospodarce. Regulacje te w istotny sposób wpływają na zmianę uwarunkowań funkcjonowania gospodarki morskiej. Podstawą polityki strukturalnej Unii Europejskiej (UE) są zapisy w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE), zakładające m.in. wzmocnienie poziomu spójności ekonomicznej i społecznej w ramach tej organizacji (art. 158-162), służące osiągnięciu podstawowych celów działania Wspólnot Europejskich.

Cele te, zapisane w art. 2 Traktatu, obejmują:

- harmonijny i zrównoważony rozwój działalności gospodarczej,
- wysoki poziom zatrudnienia i ochrony socjalnej,
- równość szans,
- zrównoważony i bezinflacyjny wzrost gospodarczy,
- wysoki poziom konkurencyjności i konwergencji gospodarek,
- wysoki poziom ochrony i jakości środowiska naturalnego,
- podnoszenie poziomu życia,
- gospodarczą i społeczną spójność i solidarność między państwami członkowskimi.

Dopełnieniem tych celów jest wynik uświadomienia wewnątrz Unii Europejskiej, że nie może ona dalej zarządzać swoją polityką w odniesieniu do oceanów i mórz poprzez szereg niepowiązanych polityk sektorowych. Okazało się, że proces podejmowania decyzji jest powolny, nie wykorzystuje się potencjalnych efektów synergii i nikt nie posiada wyraźnych uprawnień do rozwiązywania konfliktów międzysektorowych,

zajmowania się łącznymi skutkami lub analizowania tematu z szerszej perspektywy. Wymagało to nowego podejścia do zagadnień mórz i oceanów będących w kompetencji społeczeństw Unii Europejskiej. W ich gestii znajduje się 70 000 km linii brzegowej graniczącej z dwoma oceanami i czterema morzami: Oceanem Atlantyckim i Oceanem Arktycznym, Morzem Bałtyckim, Morzem Północnym, Morzem Śródziemnym i Morzem Czarnym. W regionach nadmorskich zamieszkuje około stanowią około 40 % ludności UE i w przybliżeniu taka jest wartość wytwarzanego tam PKB<sup>1</sup>. Trafną jest zatem teza, że dobrobytu społeczeństw Europy poszukiwać należy w sposób nierozdzielnie związany z morzem. Przemysł stoczniowy i przewozy morskie, porty i rybołówstwo pozostają zasadniczymi działaniami morskimi. To samo dotyczy energetyki morskiej (w tym ropy, gazu i produkcji energii odnawialnej). Morze, to także rozwój turystyki przybrzeżnej i morskiej, które mogą przynieść znaczące dochody grupom społecznym podejmującym w wymienionych dziedzinach działalność gospodarczą.

Komisja Europejska zaproponowała zintegrowaną politykę morską, zaprezentowaną w układzie blokowym na rys. 1, której cele są następujące<sup>2</sup>:

- Maksymalizacja zrównoważonego wykorzystania oceanów i mórz;
- Utworzenie bazy wiedzy i innowacji na potrzeby polityki morskiej;
- Zapewnianie najwyższej jakości życia w regionach przybrzeżnych;
- Promowanie wiodącej roli Europy w kontekście międzynarodowej polityki (międzynarodowych zagadnień morskich) morskiej oraz popularyzacja morskiego charakteru Europy.

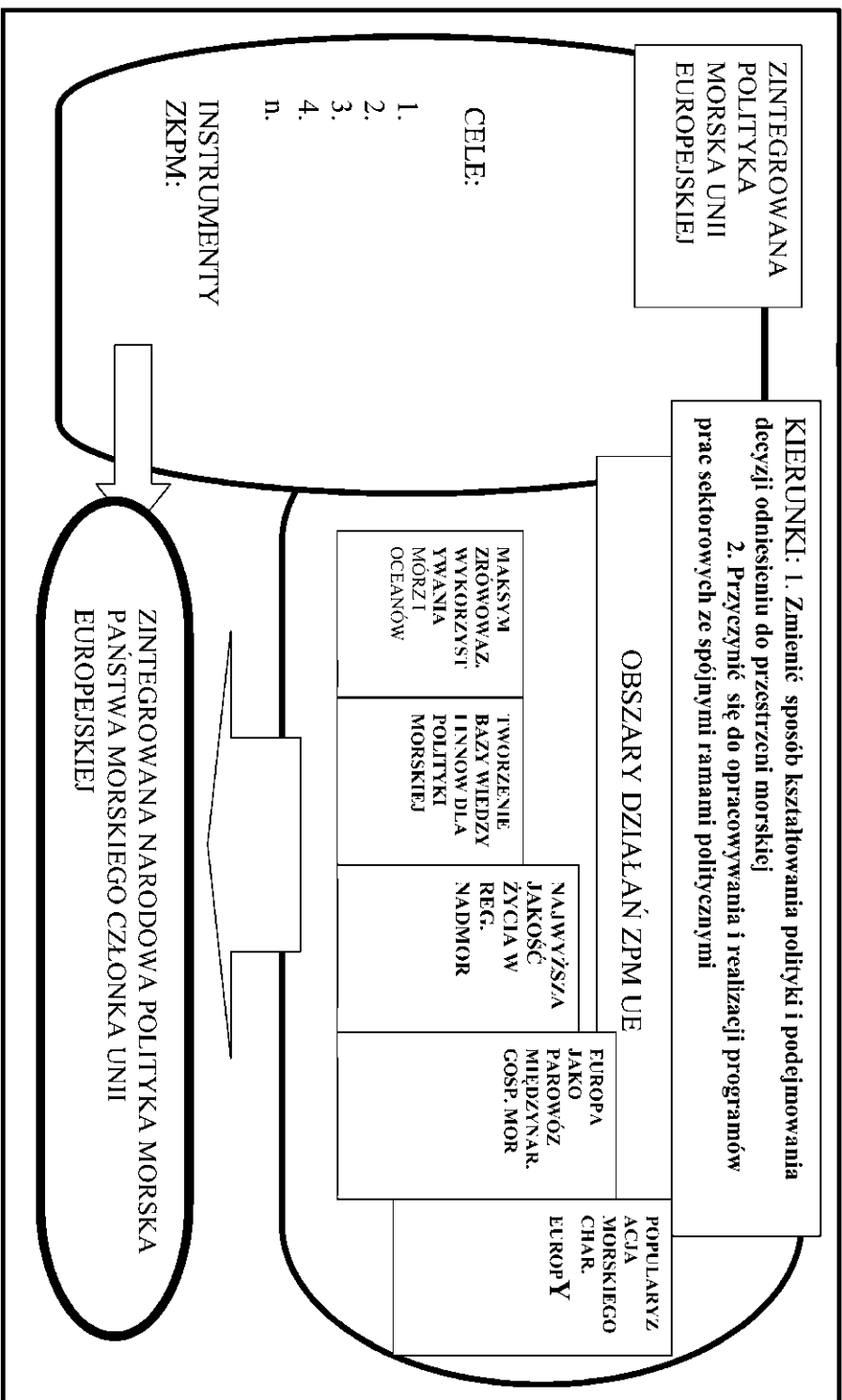
Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej opiera się na podstawowym założeniu, które mówi, że wszystkie zagadnienia związane z morzami i oceanami Europy są ze sobą wzajemnie powiązane oraz tym, że prowadzenie polityki morskiej ma być skoordynowane, aby prowadziło do uzyskania pożądaných wyników. Podejście takie zmusza podmioty do ścisłej współpracy. Równocześnie, jej głównym złożeniem jest opracowanie ram prawnych, które zajęłyby się problemem zanieczyszczenia z mórz i rzek z źródeł takich jak przemysł, działalność miejska, rolnicza lub pestycydy. Konieczne jest również uwzględnienie prac prowadzonych na międzynarodowym obszarze dotyczących złomowania statków w sposób wydajny i bezpieczny dla środowiska.

Zintegrowana polityka morska UE, zdaniem jej autorów, prowadzić będzie w konsekwencji między innymi do następujących zachowań:

1. Zmiany sposobu kształtowania polityki i podejmowania decyzji - współpraca wszystkich podmiotów pozwoli na większy efekt, niż ich poszczególne działania;
2. Powstania i realizacji poszczególnych projektów i prac w tym:
  - europejski transport bez barier,

<sup>1</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*, {KOM(2007) 574 wersja ostateczna}, Bruksela, dnia 10.10.2007, s. 4.

<sup>2</sup> *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*, Komunikat Komisji Europejskiej SEK (2007), 1280, Bruksela 2007, s. 1-2.



Rys. 1. Elementy Zintegrowanej Polityki Morskiej Unii Europejskiej  
 Źródło: opracowanie własne, na podstawie: Zintegrowana polityka morską Unii Europejskiej. Komunikat Komisji Europejskiej SEK (2007), 1280, Bruksela 2007, s. 1-7.

- europejska strategia na rzecz badań naukowych nad środowiskiem morskim,
  - krajowe zintegrowane polityki morskie, opracowywane przez państwa członkowskie,
  - europejska sieć nadzoru morskiego,
  - mapa drogowa na rzecz morskiego planowania przestrzennego w państwach członkowskich,
  - strategia na rzecz łagodzenia skutków zmian klimatycznych w regionach przybrzeżnych,
  - europejska sieć klastrów morskich.
3. Ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> oraz zanieczyszczeń powodowanych przez przewozy morskie;
  4. Zwalczenie nielegalnych połowów i destrukcyjnych połowów włokami na pełnym morzu;
  5. Przegląd zwolnień z unijnych przepisów prawa pracy dla sektora przewozów morskich i rybołówstwa.

Wyżej wymienione projekty są podstawą do prowadzenia zintegrowanej polityki morskiej UE, a także określają główne działania, które są zgodne z zasadami pomocniczości i konkurencyjności poszczególnych podmiotów.

Europejski transport bez barier ma na celu uproszczenie formalności administracyjnych i celnych oraz ułatwienie wymiany handlowej w kontekście jednolitego rynku UE<sup>3</sup> poprzez stworzenie wirtualnej przestrzeni. Dzięki tym działaniom rozszerzy się rynek wewnętrzny na transport morski oraz rozwój żeglugi morskiej bliskiego zasięgu. Rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia będą dodatkowymi korzyściami na rynku europejskim.

Działania w zakresie ochrony środowiska odnoszą się do współpracy państw członkowskich UE, integracji polityk, wdrażaniu istniejących już przepisów prawnych oraz promowaniu technologii środowiskowych. Problem ten doprowadził do opracowania strategii na rzecz ochrony środowiska. Szczególny nacisk należy położyć na wdrażanie konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz ze źródeł lądowych<sup>4</sup>.

Absorpcja CO<sub>2</sub> na skutek nadmiernej emisji dwutlenku węgla i gazów cieplarnianych doprowadza do zakwaszenia wód i obciążenia środowiska morskiego. Głównym źródłem są przewozy morskie. Działanie UE ma na celu opracowanie strategii, która ma ograniczyć emisję gazów cieplarnianych poprzez wsparcie finansowe i pomoc techniczną dla państw wyspiarskich i nadbrzeżnych. Państwa te otrzymują wsparcie w opracowaniu długoterminowych krajowych planów adaptacji oraz dalsze wspieranie programu TEN-T oraz MARCO POLO, które wspierają tworzenie autostrad morskich

<sup>3</sup>

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*, Dz. U C211, COM(2007) 575, Bruksela, 19.08.2008, poz. 1.10, s. 32.

<sup>4</sup> Tamże, poz. 3.1.2, s. 32.

i sieć żeglugi przybrzeżnej. Źródłem zanieczyszczenia jest również niska jakość ropy naftowej, która służy statkom jako paliwo. Unia Europejska w tym celu wzmacnia kontrolę oraz nakłada kary dla zanieczyszczających.

Oceany, morza i wybrzeża to nie tylko obszary, które odczuwają skutki zanieczyszczenia środowiska. Są to również obszary, które mogą się w dużym stopniu przyczynić do przeciwdziałania zmianom klimatu. Europejska sieć nadzoru ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa na morzu oraz zabezpieczenia morskich granic Europy. Nadzór ten związany jest z bezpieczeństwem żeglugi, zanieczyszczeniem mórz oraz sposobem przestrzegania przepisów. Musi być dobrze skoordynowany poprzez współpracę straży przybrzeżnych i innych agencji w państwach członkowskich. Zintegrowanymi działaniami wspierającymi bezpieczeństwo na morzu są działania wspierające straż przybrzeżną i agencje oraz stworzenie systemu monitorowania satelitarnego stosowanego do zapewnienia bezpieczeństwa na morzu, ochronę środowiska, kontrolę rybołówstwa i granic zewnętrznych.

Morskie planowanie przestrzenne stanowi podstawowe narzędzie na rzecz zrównoważonego rozwoju na obszarach morskich i w regionach nadbrzeżnych oraz przywrócenia dobrego stanu środowiska w europejskich morzach<sup>5</sup>. W tym celu opracowano mapę drogową ułatwiającą rozwój morskiego planowania przestrzennego w państwach członkowskich<sup>6</sup>. Dzięki tym działaniom wzrośnie konkurencyjność unijnej gospodarki morskiej. Wzrost gospodarczy oraz nowe miejsca pracy będą skutkiem wdrożenia PPOM-u. Stabilne ramy planowania gwarantujące pewność prawną i przewidywalność, zachęcą do inwestowania w sektorach takich jak energetyka morska, transport morski i przewozy morskie, rozwój portów, eksploatacja ropy naftowej i gazu oraz akwakultura. Sprawiają one, że Europa stanie się bardziej atrakcyjna dla zagranicznych inwestorów<sup>7</sup>.

Innowacyjność sektorów stoczniowych, remontowych i produkujących wyposażenie statków oraz wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw usprawni działanie morskiego łańcucha logistycznego. Integracja przedsiębiorstw i konkurencyjność w sektorze morskim są wspierane przez tworzenie wielosektorowych klastrów. Technologie ekologiczne pozwolą na rozkwit małych i średnich przedsiębiorstw oraz ochronę środowiska. Przedsiębiorstwa europejskie staną na czołowej pozycji w kontekście ustanawiania światowych standardów i rozwoju obiecujących sektorów, np. biotechnologii morskiej, odnawialnej energii morskiej, technologii podwodnych i morskiej akwakultury<sup>8</sup>. Zintegrowana polityka morska dba o dobrą jakość i zwiększoną ilość miejsc pracy w sektorze europejskim dla obywateli UE. Poprawa zatrudnienia i warunków pracy przyciągnie Europejczyków do tego sektora gospodarki. Dlatego wsparcie utworzenia systemu, który zapewni lepsze i szersze możliwości kariery, będzie wspomagane po-

<sup>5</sup> *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*, {COM (2007) 574, Dz., cyt., s. 6.

<sup>6</sup> Tamże, s. 7.

<sup>7</sup>

Komunikat Komisji, *Mapa drogową na rzecz planowania przestrzennego obszarów morskich: Opracowanie wspólnych zasad w UE*, {COM (2008) 791 wersja ostateczna}, Bruksela, dnia 25.11.2008, s. 3.

<sup>8</sup> *Zintegrowana..., dz., cyt., s. 9.*



przez poszerzenie zakresu studiów morskich oraz podwyższanie kwalifikacji w zawodach morskich.

W obliczu dramatycznego zmniejszenia się populacji lub całkowitego wyginięcia gatunków morskich, Komitet podkreśla konieczność racjonalnego gospodarowania zasobami rybnymi. Propozycje w zakresie zarządzania polityką rybacką są właściwie ukierunkowane. Rybołówstwo jest jednym z najbardziej niebezpiecznych zawodów, dlatego też powinno się podejmować więcej działań w kierunku zwiększania kultury bezpieczeństwa wśród osób go wykonujących<sup>9</sup>. Dlatego podjęte zostały działania w celu wyeliminowania nielegalnych, niezgłoszonych i nieuregulowanych połowów w wodach przybrzeżnych i na pełnym morzu.

Wszystkie te działania służyły przekonaniu państw członkowskich do przyjęcia jednolitego systemu zarządzania gospodarką morską. Mają one na celu zachęcenie państw członkowskich do opracowania własnej krajowej polityki morskiej, w ścisłej współpracy z zainteresowanymi stronami, a także wzmocnienie i ułatwienie współpracy na wszystkich szczeblach zarządzania gospodarką morską, w tym na poziomie europejskim<sup>10</sup>. Dzięki tym działaniom Europa tworzy wszechstronną politykę morską ukierunkowaną na rozwój gospodarki morskiej w taki sposób, aby zapewnić zrównoważoną ochronę środowiska.

## **2. Państwo morskie koordynatorem efektywnego wykorzystania zasobów morskich**

Analizy zachowania się gospodarki krajów rozwiniętych gospodarczo wskazują, że przejściowy wzrost zakupów rządowych, taki jak w okresie wojny, powoduje silniejszy wzrost zagregowanego popytu niż zagregowanej podaży. Wynikiem tego jest realny wzrost stopy procentowej i produktu. Wypieranie inwestycji i konsumpcji przez te zakupy oznaczają jednak, że wzrost całkowitego produktu jest mniejszy od wzrostu zakupów rządowych. Nie występuje tu zatem mechanizm mnożnikowy przyrostu dochodu. W ten sposób w makroekonomii przyjmuje się uogólnione twierdzenie, że przejściowy wzrost zakupów rządowych (który przybiera postać wydatków wojskowych), poprzez wypieranie inwestycji prowadzi do zachwiania równowagi makroekonomicznej. Natomiast trwałe wzrost zakupów rządowych zwiększa w przybliżeniu o taką samą wielkość zarówno podaż dóbr, jak i popyt na dobra<sup>11</sup>. Dlatego właśnie produkt wzrasta. Nie docho-

<sup>9</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Dz., cyt., 4.5.1, s. 35.

<sup>10</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Wytoczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: (...)W kierunku najlepszych praktyk w zakresie zintegrowanej gospodarki morskiej i konsultacji z zainteresowanymi stronami, {COM (2008) 395 wersja ostateczna}*, Bruksela, dnia 26.06.2008, s. 10.

<sup>11</sup> R. I. Barro: *Makroekonomia*. PWE. Warszawa 1997, s. 348-364.

dzi jednak do zmiany realnej stopy procentowej. W takim przypadku wypieranie przez usługę publiczną wydatków prywatnych dotyczy wyłącznie konsumpcji. Zatem nie musi to być powodem naruszenia równowagi makroekonomicznej. Szczególnie istotne jest to twierdzenie w przypadku, gdy zwiększone zakupy rządowe przybierają postać usługi publicznej zastępującej konsumpcję prywatną.

Takie podejście do zagadnienia roli państwa w gospodarce wydaje się być słusznym, ale niewystarczającym, ze względu na to, że we współczesnych gospodarkach rynkowych jest ono ważnym podmiotem gospodarczym wytwarzającym dobra i usługi. Równocześnie w otoczeniu międzynarodowym jest uznanym podmiotem odpowiedzialnym za skuteczność w tworzeniu warunków efektywnego wykorzystania do działalności gospodarczej zasobów, będących w dyspozycji społeczeństwa.

Obserwacja życia gospodarczego w świecie daje dowody, że wiele krajów chce i potrafi wykorzystać dostęp do morza w sposób służący i dynamizujący tworzenie oraz rozwój klasycznych i nowych dziedzin gospodarki morskiej określanych często jako przemysły morskie. Wiedza o tym jest upowszechniana w trakcie konferencji naukowych, sympozjów i innych spotkań. W konferencjach tych uczestniczą politycy. Równocześnie dostrzega się coraz odważniejsze sięganie przez gremia rządzące na wszystkich szczeblach władzy do tej wiedzy i wykorzystanie tych doświadczeń dla rozwoju przemysłów morskich w Polsce, jak to czynią inne państwa nadmorskie.

Współczesna gospodarka morska, bez kreowania przez Rząd polityki morskiej, jest błędem, a co najmniej niezrozumieniem istoty nowoczesnej gospodarki rynkowej, w której Rząd spełnia istotną rolę. Kraje Unii Europejskiej, zdaniem autorów, swoje gospodarki opierają o nurt określany, jako Nowa Ekonomia Keynesowska. Polska gospodarka także wymaga takiego podejścia. Prawdłowo rozwijające się dziedziny gospodarki morskiej, w oparciu o narzędzia polityki morskiej państwa, przekształconej w procesie programowania gospodarczego w jednoznacznie określone zadania i środki realizacji, może wpłynąć w sposób istotny na zmniejszenie bezrobocia, nie tylko w regionach nadmorskich, ale i w innych regionach. Dokona się to poprzez rozwój podmiotów gospodarczych współpracujących z gospodarką morską na zasadach kooperacji.

Podjmując problem działalności morskiej chodzi o udział tego podmiotu (państwa) we właściwym wykorzystaniu, także gospodarczym zasobów morza. W takiej sytuacji gospodarka morska w szerokim znaczeniu znajdować się powinna na istotnym i jednoznacznie określonym miejscu polityki morskiej państwa<sup>12</sup>.

System gospodarki rynkowej wiąże się na ogół w świadomości społeczeństwa z ustrojem kapitalistycznym, w której państwo jest wyłączone z życia gospodarczego, bądź spełnia w nim rolę drugorzędną. Rozumowanie takie wynika z przejęcia niewłaściwych funkcji przez państwo w gospodarkach krajów socjalistycznych, a co za tym idzie niewłaściwie ich spełnianych.

12

Por. Założenia Polityki Morskiej Państwa. Podstawowe tezy. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Warszawa 1997.

Faktycznie we współczesnych gospodarkach rynkowych państwo działa jako jeden z najważniejszych uczestników procesu gospodarczego<sup>13</sup>. Taką rolę spełnia państwo także w gospodarce morskiej. Z tym problemem łączą się dwa aspekty jego funkcjonowania na rynku gospodarki morskiej. Występowanie państwa na rynku gospodarki morskiej przybiera postać:

- podmiotu sfery regulacyjnej,
- podmiotu sfery realnej.

W gospodarce morskiej, we wszystkich jej dziedzinach, podobnie jak w gospodarce narodowej jako całości, wciąż jeszcze trwa proces dostosowania jej do gospodarki rynkowej<sup>14</sup>. Przekształcenia gospodarki morskiej dotyczą wielu płaszczyzn. Główne to przekształcenia własnościowe oraz struktury rzeczowej gospodarki w kierunku zwiększenia jej efektywności i konkurencyjności zarówno na rynku wewnętrznym, jak i na rynkach międzynarodowych. Podmioty gospodarki morskiej z reguły działają w warunkach gospodarki światowej, a zatem w warunkach rynku lub z nim na styku. Wymaga to od tych podmiotów zdolności do aktywnego uczestnictwa w walce konkurencyjnej. Celem restrukturyzacji jest m.in. takie przekształcenie wymienionych podmiotów i warunków ich działania, aby potrafiły efektywnie sprostać konkurencji rynkowej<sup>15</sup>.

Odpowiedzialność za politykę gospodarczą w fazie przekształceń spoczywa głównie na administracji państwowej. Stąd, w tej fazie przemian, konieczny jest interwencjonizm państwowy w gospodarce morskiej. Interwencjonizm ten powinien polegać na zabezpieczeniu prawidłowego działania zasadniczych dziedzin tej gospodarki. Wydaje się, że coraz powszechniej wśród polityków znajduje uznanie kreatywna polityka gospodarcza państwa.

Istotną rolę w odniesieniu do tej części gospodarki morskiej, która związana jest z małymi portami odegrać mogą samorządy terytorialne, którym ustawa o portach i przystaniach morskich nadała nowe uprawnienia właścicielskie.

## **2.1. Elementy państwowej regulacji w gospodarce morskiej**

Gospodarka morska jest dziedziną gospodarki posiadającą podstawowe znaczenie dla gospodarki narodowej. Efektywność, sprawność i skuteczność jej funkcjonowania wpływa na ekonomiczne zachowanie innych uczestników działalności gospodarczej w kraju i za granicą. Takie jej znaczenie wyznacza także miejsce państwa. W odniesieniu do zachowania się podmiotów na morzu sektor publiczny zobowiązany jest i uprawniony do *stworzenia takich przepisów prawnych*, które spełniałyby wymogi prawa międzynarodowego i innych państw, w strefie których te podmioty mogą się znaleźć.

<sup>13</sup> W. Wrzosek: *Funkcjonowanie rynku*. PWE. Warszawa 1994, s. 255 i dalsze.

<sup>14</sup> Zaprezentowana teza oparta jest na ocenie przez autora: sposobu zachowania się znacznej części gospodarstwa domowych, części przedsiębiorstw (np. stoczni wytwórczych), a także programów niektórych partii politycznych.

<sup>15</sup> B. Nogalski. i zespół.  *Holding jako formuła restrukturyzacji przedsiębiorstwa wielozakładowego*. Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu, Gdynia 1997, s.36-37.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej państwo swoją regulacyjną formę udziału w funkcjonowaniu i rozwoju portów spełnia poprzez *bezpośrednie* uczestnictwo w zarządzaniu oraz poprzez oddziaływanie na różne strony rynku usług portowych przy pomocy *mechanizmów ekonomicznych*.

Prawa i obowiązki wynikające z wypełniania funkcji zarządzania w praktyce bywają rozłożone pomiędzy organa różnych szczebli kierowania, mogą one być sprawowane bezpośrednio przez szczebel centralny lub przekazane w gestię organom niższego szczebla lub instytucjom prywatnym. Władza publiczna może spełniać funkcje zarządzania bezpośrednio przy pomocy własnego aparatu lub przekazać uprawnienia powołanej przez siebie instytucji.

### **3. Nowe podejście do tworzenia założeń polityki morskiej w Polsce wyrazem integracji instytucji państwowych wokół problemów morza**

Uzyskanie ciągłości polityki morskiej wymaga przestrzegania kilku podstawowych zasad. Chodzi o zasady sprawnego i skutecznego działania, znane w prakseologii. W odniesieniu do tworzenia warunków realności polityki morskiej wymienia się następujące:

- zgodność z charakterem państwa - metody i narzędzia tej polityki muszą być zgodne z zasadami ustrojowymi ogólnej polityki społeczno-gospodarczej państwa,
- uwzględnianie faktu globalizacji spraw morskich i wymogów stawianych przez społeczeństwo,
- kompleksowość - podmioty polityki powinny realizować swoje zadania w taki sposób, aby nie ominąć żadnej szansy z racji nadmorskiego położenia kraju oraz czynników zewnętrznych i wewnętrznych, które wywierają wpływ na ich wykorzystanie,
- spójność - szanse będące przedmiotem polityki morskiej należy wykorzystać w taki sposób, aby zapobiegać lub minimalizować ewentualne konflikty między nimi,
- oszczędność w wydatkowaniu środków materialnych oraz instrumentów - stosowanie zasady ekonomii sił. Należy osiągać cel polityki przy ograniczonych zasobach ludzkich i kapitałowych.

Misją polityki morskiej RP jest maksymalizacja wszechstronnych korzyści dla obywateli Polski płynących ze zrównoważonego wykorzystania nadmorskiego położenia Polski oraz zasobów naturalnych mórz i oceanów. Dostęp Polski do morza stanowi szczególnie dobro narodowe<sup>16</sup>. Polityka morska państwa jest integralną częścią polityki Rzeczypospolitej Polskiej. Pojęciem „polityka morska” państwa określa się *część ogólnej polityki, polegającą na wyznaczeniu głównych, długookresowych celów, których osiągnięcie zapewnia wszechstronne wykorzystanie atrybutu nadmorskiego położenia kraju i zabezpieczania warunków obronności kraju, z niezbędną skutecznością oraz*

<sup>16</sup> *Założenia polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej*. Międzyresortowy Zespół do Spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa, marzec 2009, s. 2.

ustaleniu sposobów i środków osiągnięcia tych celów a także zasad kontroli procesu realizacji zadań ukierunkowanych na osiągnięcie tych celów. W tym znaczeniu rozumiana polityka morska państwa, aby spełnić oczekiwania społeczeństwa powinna z jednej strony być formułowana i akceptowana na szczeblu centralny obejmować przynajmniej następujące działania:

- wyznaczać generalne i podstawowe długofalowe cele służące wszechstronnemu gospodarstwu i społecznemu wykorzystaniu walorów nadmorskiego położenia kraju,
- zapewniać ochronę suwerennych praw RP na obszarach morskich,
- ustalać sposoby i narzędzia realizacji tych celów,
- określać zasady i kryteria oceny stopnia osiągnięcia oraz aktualizacji i weryfikacji wytyczonych celów.

Widać z tego, że polityka morska państwa otwartego na sprawy morza ma do spełnienia, w funkcji regulującej, całokształt zagadnień politycznych, ekonomicznych i społecznych ściśle ze sobą związanych i wzajemnie na siebie oddziałujących. Zakres jej oddziaływania jest szeroki i obejmuje różnorodne dziedziny w tym gospodarkę morską

Formułując w taki sposób treść polityki morskiej państwa uwzględnia się nie jako automatycznie zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania rozwoju i funkcjonowania dziedzin polityki, w tym gospodarki morskiej, zaistniałe od początku lat 90-tych, które zasadniczo zmieniły jej stan oraz określiły rzeczywistą pozycję tych dziedzin na arenie międzynarodowej oraz pozycję konkurencyjną jednostek gospodarki morskiej na rynkach międzynarodowych.

Istotną sprawą tak rozumianej polityki morskiej jest określenie podziału ról pomiędzy wszystkie podmioty demokratycznego państwa uprawnione do wypowiedzania się w tak ważnych sprawach w imieniu społeczeństwa. Chodzi o to, że polityka morska, w takim rozumieniu, nie dotyczy jedynie regionów nadmorskich czy podmiotów związanych z morzem poprzez działalność gospodarczą. Ten problem rozwiązać może polska zintegrowana polityka morska. Polska jeszcze nie posiada zatwierdzonych (skodyfikowanych) założeń takiej polityki.

Projekt założeń już istnieje i jest dostępny czytelnikom. Dostępne są także cząstkowe opracowania i pojedyncze decyzje Rządu, które układają się, zdaniem autora, w zestaw poczynań spełniających warunki tworzenia polityki morskiej zintegrowanej, już w latach poprzednich.

Istotną sprawą tak rozumianej polityki morskiej jest określenie ról pomiędzy wszystkie podmioty demokratycznego państwa uprawnione do wypowiedzania się w tak ważnych sprawach w imieniu społeczeństwa. Chodzi o to, że polityka morska w takim rozumieniu nie dotyczy jedynie regionów nadmorskich czy podmiotów związanych z morzem poprzez działalność gospodarczą. Problem ten może rozwiązać Zintegrowana Polityka Morska. Polska jeszcze nie posiada zatwierdzonych (skodyfikowanych) założeń takiej polityki. Syntetyczny układ zintegrowanej polskiej polityki morskiej zaprezentowano na rys. 2.

Założenia zostały sformułowane i są dostępne dla czytelników. Dostępne są także cząstkowe opracowania i pojedyncze decyzje Rządu, które układają się, zdaniem autorów,

w zestaw działań spełniających warunki tworzenia polityki morskiej zintegrowanej, już w latach poprzednich. Działaniom państwa towarzyszy wymóg zachowań wynikłych z integracji, która posiada charakter integracji zewnętrznej i integracji wewnętrznej.

Zewnętrzna integracja posiada swe odzwierciedlenie w sposobie dostrzegania celów instrumentów i obszarów Polityki Morskiej realizowanych w naszym kraju, a zawartych w projekcie założeń polityki morskiej. Także posiada odzwierciedlenie w dokumentach przyjętych przez Rząd w latach poprzednich.

Wystarczająco wnikliwą analizę działań Rządu naszego kraju prezentuje opublikowany „Raport z przebiegu realizacji polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej w 2008 roku”, opublikowany w marcu 2009 r.<sup>17</sup> Wskazuje się w nim na role poszczególnych organów i instytucji państwa i podmiotów związanych z polityką morską i uczestnictwem w Unii Europejskiej, w procesie budowy zrębów zintegrowanej polityki morskiej UE.

W Polsce, podobnie jak w innych morskich państwach członkowskich UE powszechnie przyjęte zostało odejście od sektorowego postrzegania spraw morskich na szczeblu formułowania celów głównych i pośrednich Polityki Morskiej, czego wyrazem jest powstanie koncepcji europejskiej zintegrowanej polityki morskiej. Zmierza się do zaprojektowania Zintegrowanej Polityki Morskiej tak, by wspierała wspólne europejskie wykorzystanie potencjału wynikającego z posiadania przestrzeni morskiej oraz, by stwarzała warunki dla wzrostu gospodarczego, wzrostu zatrudnienia i zrównoważonego rozwoju państwa, połączonego ze skuteczną ochroną środowiska morskiego.

Integracja wewnętrzna posiada swoje odzwierciedlenie w działaniach instytucji realizujących elementy polityki morskiej. Skład osobowy Zespołu do spraw polityki morskiej odzwierciedla ową integrację:

- „1) przewodniczący - Minister Infrastruktury;
- 2) wiceprzewodniczący - podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury prowadzący sprawy gospodarki morskiej;
- 3) członkowie w randze sekretarzy lub podsekretarzy stanu delegowani przez:
  - Ministra Finansów,
  - Ministra Gospodarki,
  - Ministra Skarbu Państwa,
  - Ministra Spraw Zagranicznych,
  - Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego,
  - Ministra Pracy i Polityki Społecznej,
  - Ministra Rozwoju Regionalnego,
  - Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
  - Ministra Sportu i Turystyki,
  - Ministra Środowiska,
  - Ministra Obrony Narodowej,
  - Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej;

17

Raport z przebiegu realizacji polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej w 2008 roku, Przyjęty przez K E R M dnia 31 marca 2009 r.

- 4) Komendant Główny Straży Granicznej;
- 5) Sekretarz - dyrektor Departamentu Transportu Morskiego i Żeglugi Śródlądowej w Ministerstwie Infrastruktury<sup>18</sup>.

Podział ról, ale równocześnie integracja dotyczy:

- najwyższych organów państwa, które formułują zasady jego polityki i założenia strategiczne rozwoju kraju w zakresie umożliwiającym włączenie celów polityki morskiej do poszczególnych sfer polityki państwa zarówno w odniesieniu do polityki zagranicznej jak i wewnętrznej, w tym polityki makro i mikroekonomicznej;
- resortów gospodarczych, w których sformułowane cele polityki morskiej przekształcone zostałyby na konkretne zadania gospodarcze, zapewniające osiągnięcie celów polityki morskiej państwa.
- centralnej administracji morskiej, która skupiać powinna wszystkie służby niezbędne dla zabezpieczenia interesów polskich na Bałtyku południowym i pełnego wywiązywania się składników kompleksu morskiego z międzynarodowych zobowiązań;
- administracji samorządowej i stowarzyszeń (związków samorządowych), które na tym szczeblu i pomiędzy szczeblami powinny prowadzić aktywną politykę regionalną wytwarzając strefy takiej aktywności gospodarczej, które przyczynią się ona dynamizacji gospodarki morskiej;
- zarządów gospodarczych, które powinny zabiegać o odpowiednie kształtowanie kosztów utrzymania i rozwoju infrastruktury.

Współpracę pomiędzy podmiotami gospodarki morskiej oraz między nimi, a innymi podmiotami powinien kształtować rynek, przy czym powinien on być wzmacniany (bądź osłabiany) poprzez koordynacyjne zachowanie się centrum, które prowadziłoby określoną politykę podatkową i kredytową dla preferencyjnych działów gospodarki. Bez trafnej diagnozy nie ma poprawnie sformułowanych celów polityki morskiej. Śródlądowska nauka i praktyka z zakresu gospodarki morskiej dostarczają wielu danych do takiej diagnozy, która mogłaby stać się wstępną analizą strategiczną.

Oto niektóre z danych:

*Zewnętrzne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki morskiej:*

Z punktu widzenia polskiej gospodarki morskiej podstawowymi uwarunkowaniami zewnętrznymi, stanowiącymi zarówno szanse, jak i zagrożenia są:

- globalizacja, konkurencja, innowacja - zwana triadą rozwoju cywilizacji informacyjnej,
- integracja Polski z Unią Europejską,
- praktyki protekcjonistyczne, dotyczące szczególnie budownictwa okrętowego, żeglugi i rybołówstwa w różnych krajach.

<sup>18</sup> Zarządzenie nr 103 Prezesa Rady Ministrów, z dnia 17 września 2008 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej.

*Uwarunkowania wewnętrzne:*

**Szanse**

- duży potencjał intelektualny i wysokie kwalifikacje kadry,
- relatywnie niski poziom kosztów robocizny,
- węzłowe położenie województw nadmorskich w Europie Północno-Wschodniej.

**Zagrożenia**

- brak spójnej polityki rozwojowej ze strony władz państwowych w stosunku do sektora gospodarki morskiej,
- niedostatecznie silne działania integracyjne,
- bez planowy i powolny proces prywatyzacji,
- brak elementów proinwestycyjnych i proinnowacyjnych.

Ten punkt widzenia oraz fakty historyczne wskazują, że ewolucja polityki morskiej w znacznym stopniu dotyczy formułowania celów oraz sposobów ich osiągania, ta ostatnia teza może okazać się przedwczesna.

Zintegrowanie Polityki Morskiej posiada trzy aspekty:

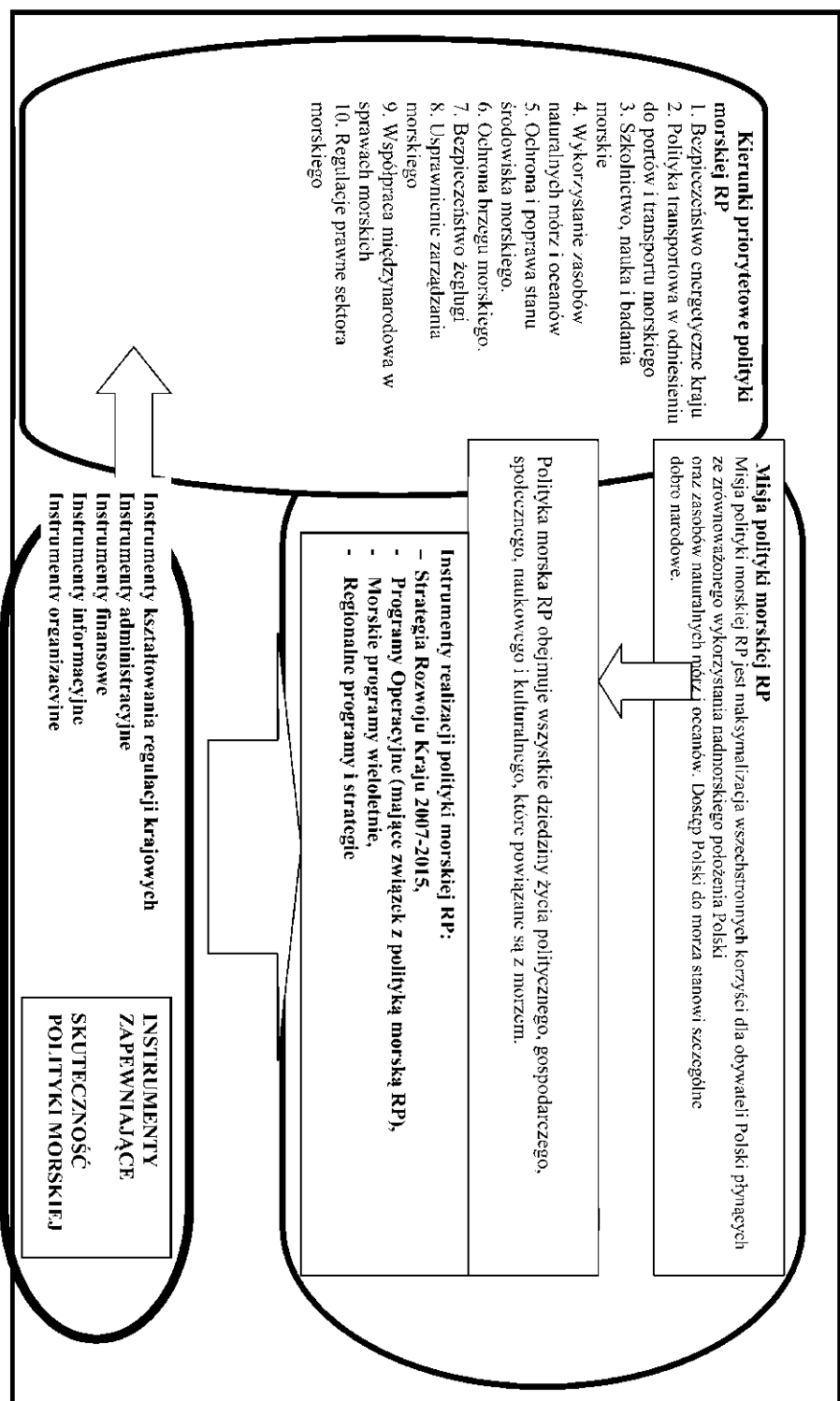
- Integrację podmiotową,
- Integrację obszarów wykorzystania morskiej przestrzeni,
- Integrację pionową.

Usprawnienia zarządzania morskiego oraz współpraca międzynarodowa w sprawach morskich ma na celu dostosowanie wszelkich działalności, administracji i związków do europejskich standardów i wymogów. Regulacje prawne sektora morskiego mają na celu znoszenie barier prawnych w rozwoju przedsiębiorczości morskiej oraz dokonanie zmian w ustawach i umowach w celu usprawnienia polityki morskiej.

Działania mające na celu sformułowanie celów i zadań polskiej polityki morskiej zostały podjęte przez Zespół powołany przez prezesa Rady Ministrów Ministra Infrastruktury, który jest odpowiedzialny za sprawy gospodarki morskiej. Został przygotowany projekt dokumentu pt. „Założenia polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej”. Dokument ten został opracowany z uwzględnieniem projektów UE, służących wdrażaniu przez Polskę europejskiej zintegrowanej polityki morskiej. Są to między innymi: zarządzanie morskie, wspólna przestrzeń transportu morskiego bez barier, sieć nadzoru i monitoringu morskiego, zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> oraz zanieczyszczeń powodowanych przez statki morskie, przegląd ustawodawstwa socjalnego marynarzy, w tym wyłączeń przepisów morskiego prawa pracy z powszechnego ustawodawstwa socjalnego UE<sup>19</sup>. Projekt został przyjęty przez Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Morskiej RP

<sup>19</sup> W. Ściana, *Małe porty w polityce morskiej państwa*, [w]: *Ekonomiczne, społeczne i prawne wyzwania państwa morskiego w Unii Europejskiej*, pod red. S. Piochy, T. Hesse. Wydawnictwo finansowane ze środków Ministerstwa Infrastruktury i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej woj. Zachodniopomorskiego. Koszalin-Kołobrzeg 2009, s. 23.





Rys. 2. Elementy zintegrowanej polskiej polityki morskiej

na posiedzeniu w dniu 18 marca 2009 r.<sup>20</sup> Stanowi on podstawę do wypracowania przez Rząd rozwiniętej zintegrowanej polityki morskiej kraju. Przedstawia też misję polityki RP oraz priorytetowe kierunki polityki morskiej RP, a także ogólną charakterystykę podstaw prawnych. Zostały wymienione instrumenty realizacji polityki morskiej w tym programy operacyjne, morskie programy wieloletnie i strategie rozwoju kraju. Poza tym w Projekcie podkreślono powiązania przemysłów morskich z innymi sektorami gospodarki narodowej oraz dokonano charakterystyki otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego polityki morskiej RP. Integralną częścią projektu są kierunki priorytetowe, którym zostanie poświęcone więcej uwagi w oddzielnym podrozdziale.

Integracja obszarów wykorzystania morskiej przestrzeni wyrażają dwa zasadnicze aspekty. Z jednej strony równoczesne dostrzeganie powiązań międzynarodowych. Tu wskazuje się na łączenie regionalnych i wielostronnych układów w kształtowaniu międzynarodowego ładu morskiego. Z drugiej zaś, w zarządzaniu morskim dostrzega się potrzebę uczestnictwa różnych środowisk związanych z morzem w projektach międzynarodowych. Poza tym integracja morskiej przestrzeni dotyczy kierunków priorytetowych, jak też wskazuje na następujące potrzeby: włączenie obszarów morskich RP do polityki rozwoju i zagospodarowania przestrzennego kraju, dostrzeganie koncentrującej roli regionów nadmorskich, wyodrębnienie obszaru „Zasoby ludzkie dla gospodarki morskiej i przemysłu okrętowego”, ukierunkowanie polityki morskiej na region Morza Bałtyckiego.

Integrację pionową dostrzega się w treści sformułowania **zarządzanie morskie**. Zarządzanie morskie uważane jest w treści założeń za największe wyzwanie, które stoi przed wszystkimi instytucjami odpowiedzialnymi za kształtowanie i realizację takiej polityki morskiej, z tym związana jest także struktur organizacyjnych i sposobów funkcjonowania administracji morskiej, w takim kierunku, aby była dostosowana do funkcjonowania w ramach Unii Europejskiej. Autor przez to rozumie wszystkie funkcje zarządzania: planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrola realizacji planów i efektywności osiągania celów.

W odniesieniu do tej integracji istotne znaczenie posiadają dwa aspekty. Pierwszy to zawarte na rysunku 2. przełożenie treści zadań wynikłych polityki morskiej na zadania zawarte w strategii rozwoju kraju na kolejne okresy. Drugi zaś to strategie sektorowe, programy operacyjne odnoszące się do przestrzeni morskiej, morskie programy wieloletnie i skuteczne połączenie ich z regionalnymi strategiami rozwoju regionów nadmorskich. Kierunki priorytetowe zostały opracowane w celu podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności gospodarki narodowej.

Dokument określa następujące działania:

- bezpieczeństwo energetyczne kraju,
- polityka transportowa w odniesieniu do portów i transportu morskiego,
- szkolnictwo, nauka i badania morskie,

20

[http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty\\_aktow\\_prawnych/projekty\\_inne/proj\\_zalozenia\\_polit\\_mor/px\\_zalozenia\\_polityki\\_morskiej\\_rp\\_do\\_2020\\_roku\\_\\_akceptacja\\_m\\_26\\_10\\_09.pdf](http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_inne/proj_zalozenia_polit_mor/px_zalozenia_polityki_morskiej_rp_do_2020_roku__akceptacja_m_26_10_09.pdf).

- wykorzystanie zasobów naturalnych mórz i oceanów,
- poprawa stanu środowiska morskiego i ochrona brzegu morskiego,
- bezpieczeństwo żeglugi,
- usprawnienie zarządzania morskiego,
- współpraca międzynarodowa w sprawach morskich,
- regulacje prawne sektora morskiego.

Zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego kraju będzie polegać przede wszystkim na budowie, modernizacji i zwiększeniu pojemności portowych terminali przeładunkowo-składowych dla węgla kamiennego oraz ropy naftowej i produktów naftowych. Rozwój morskiej energetyki wiatrowej pozwoli również na zwiększenie samodzielności branży energetyki wiatrowej na morzu i uniezależnieniu jej od jej odpowiednika na lądzie. Przyczyni się to większej efektywności i zwiększenia konkurencyjności w stosunku do tradycyjnych metod pozyskiwania energii.

Do bezpieczeństwa żeglugi morskiej przyczyniają się różne czynniki. Są to przede wszystkim nadzór nad instytucjami klasyfikacyjnymi w imieniu polskiej administracji morskiej, prowadzenie szkoleń o bezpieczeństwie morskim dla załóg statku, dostosowanie polskiego prawa do standardów międzynarodowych w zakresie dochodzeń w sprawach wypadków na statkach, ochrona przed zagrożeniami terrorystycznymi i kryminalnymi oraz rozwój Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa.

Polityka transportowa w odniesieniu do portów i transportu morskiego odnosi się do działań, które mają na celu modernizację i rozwój infrastruktury portowej i transportu morskiego. Głównym celem jest zrównoważenie polskiego transportu z Unią Europejską oraz utworzenie bałtyckiego centrum logistyczno-transportowego dla Europy Środkowej i Wschodniej.

Rozwój szkolnictwa morskiego poprzez unowocześnienie i zwiększenie nowych kierunków i specjalizacji morskich pozwoli na kształcenie młodych ludzi i zwiększanie świadomości znaczenia morza dla naszego kraju. Osiągnięcie pozycji lidera w kształceniu kadry morskiej w Unii Europejskiej pozwoli na wejście na rynek europejski z nowymi zawodami morskimi i stworzy dalsze ścieżki kariery dla marynarzy. Wsparcie rozwoju rybołówstwa morskiego i współpraca z państwami bałtyckimi w zakresie ochrony zasobów rybnych Morza Bałtyckiego pozwoli na utrzymanie równowagi zasobów naturalnych morza. Pomocne w tym utrzymaniu jest również kształtowanie bazy prawno-traktatowej dla przedsiębiorców zainteresowanych eksploatacją zamorskich zasobów surowców mineralnych.

Wdrożenie międzynarodowych standardów ochrony środowiska morskiego oraz monitoring obszarów morskich pozwoli na zwalczanie zanieczyszczeń i ochronę brzegu morskiego.

Kolejną część założeń stanowi zestaw instrumentów, które jeśli zostaną zastosowane, mogą zapewnić skuteczność realizacyjną. Stanowią one zbiór programów, strategii, instrumentów finansowych, administracyjnych, prawnych i organizacyjnych. Są one narzędziem wdrażania założonych kierunków rozwoju polityki morskiej.

W skład instrumentów realizacji wchodzi dziesięć grup, będących jednocześnie swoistym drogowskazem określającym, kto i w jaki sposób uczestniczy w realizacji i jest za tę realizację odpowiedzialny<sup>21</sup>:

***Instrumenty programowe polityki morskiej RP:***

1. Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015,
  - Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013,
  - Strategia rozwoju portów morskich do 2015 roku,
  - Strategia rozwoju rybołówstwa 2007-2013,
2. Strategia dla sektora stoczniowego (morskie stocznie produkcyjne) na lata 2006-2010, przyjęta przez Radę Ministrów 31 sierpnia 2006 roku.
  - Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2009-2012 z perspektywą do roku 2016
3. Programy Operacyjne (mające związek z polityką morską RP):
  - Infrastruktura i Środowisko,
  - Innowacyjna Gospodarka,
  - Kapitał Ludzki,
  - Rozwój Polski Wschodniej,
  - Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013.
4. Morskie programy wieloletnie:
  - program wieloletni na lata 2004-2023 „Program ochrony brzegów morskich”,
  - program wieloletni na lata 2007-2009 „Program rozwoju służb ratownictwa morskiego”,
  - program wieloletni na lata 2008-2011 „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu”,
  - program wieloletni na lata 2008-2013 „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, w tym infrastruktura przejścia granicznego oraz miejsce bazowania jednostek pływających Straży Granicznej.
5. Regionalne programy i strategie:
  - Regionalne Strategie Rozwoju województw nadmorskich;
  - Regionalne Programy Operacyjne województw nadmorskich.

***Instrumenty realizacji zintegrowanej polityki morskiej UE:***

- europejski system nadzoru i monitoringu morskiego (AIS, SafeSeaNet, LRIT, CleanSeaNet, ZSRN w powiązaniu z Europejskim Systemem Nadzoru Granic EUROSUR), GMES (Global Monitoring for Environment and Security),
- morskie planowanie przestrzenne,
- europejska sieć danych i obserwacji morskich,
- europejska przestrzeń transportu morskiego bez granic,
- europejska sieć klastrów morskich,

<sup>21</sup> *Założenia polityki morskiej dz. cyt., s. 4-7.*

- Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego - w opracowaniu,
- Wymiar Północny UE - Partnerstwo w zakresie Transportu i Logistyki,
- Wymiar Wschodni UE - (w przygotowaniu).

***Instrumenty prawne i kontrolne Międzynarodowej Organizacji Morskiej IMO oraz innych organizacji międzynarodowych systemu ONZ:***

- konwencje i umowy międzynarodowe,
- konferencje międzynarodowe,
- misje międzynarodowe.

***Instrumenty organizacji regionalnych:***

- Rada Państw Morza Bałtyckiego,
- Komisja Helsińska (HELCOM),
- VASAB (Vision and Strategies around the Baltic Sea - Wizje i Strategie wokół Morza Bałtyckiego) oraz przygotowywany w jej ramach dokument - „Długookresowej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego Regionu Morza Bałtyckiego”.

***Instrumenty kształtowania regulacji krajowych:***

- regulacje prawno-traktatowe, w tym prawo morza oraz morskie prawo transportowe i handlowe, umowy międzynarodowe, prawo europejskie, prawo krajowe - ustawy, rozporządzenia i inne akty wykonawcze,
- regulacje w zakresie ochrony konkurencji, w tym swoboda dostępu do rynku usług morskich,
- regulacje w zakresie finansowania budowy i utrzymania infrastruktury morskiej,
- regulacje w zakresie: podatków, w tym w odniesieniu do podatków dochodowych, podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego, podatku od nieruchomości, podatku tonażowego, amortyzacji oraz cel,
- regulacje w zakresie opłat za korzystanie z infrastruktury transportowej,
- pomoc publiczna, w tym pomoc dla: transportu morskiego, portów morskich, transportu intermodalnego, autostrad morskich, żeglugi bliskiego zasięgu, infrastruktury centrów logistycznych,
- rynki kapitałowe, w tym: finansowanie budowy i zakupu statków, hipoteka morską, inwestycje portowe,
- regulacje w zakresie ochrony środowiska morskiego, w tym: wdrażanie konwencji IMO i Konwencji Helsińskiej, Strategii Morskiej UE, Bałtyckiego Planu Działania HELCOM,
- regulacje w zakresie kształtowania zasobów ludzkich (kadry morskie, szkolnictwo morskie, BHP, morskie prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, ochrona zdrowia, promocja zawodów morskich),
- regulacje w zakresie działalności naukowej i badawczo-rozwojowej,
- regulacje w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego,
- komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw w sektorze morskim.

***Instrumenty administracyjne:***

- zarządzanie morskie, w tym Zintegrowane Zarządzanie Obszarami Przybrzeżnymi (ZZOP), morskie planowanie przestrzenne i zarządzanie obszarami morskimi RP,
- nadzór, kontrola i monitorowanie ruchu morskiego,
- bezpieczeństwo morskie,
- ochrona środowiska morskiego,
- ochrona granicy państwowej i obszarów morskich RP (Morski Oddział Straży Granicznej),
- ochrona portów i transportu morskiego,
- powiązanie systemu morskich dróg wodnych z systemem śródlądowych dróg wodnych,
- administracja morska (3 urzędy morskie - terenowe organy administracji morskiej),
- Okręgowe Inspektoraty Rybołówstwa Morskiego, izby i urzędy celne,
- izby i urzędy skarbowe, Marynarka Wojenna RP,
- Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa (Służba SAR),
- administracja rządowa i samorządowa w regionach nadmorskich.

***Instrumenty finansowe:***

- środki z funduszy Unii Europejskiej,
- środki budżetowe,
- środki własne podmiotów gospodarczych,
- środki własne samorządów,
- inne środki.

***Instrumenty informacyjne:***

- baza informacji morskich,
- monitoring i obserwatorium morskie,
- Państwowy Monitoring Środowiska,
- Morska Służba Hydrologiczno-Meteorologiczna,
- klastry morskie (Polski Klaster Morski i regionalne klastry morskie),
- statystyka morska,
- handel elektroniczny: informatyzacja sektora morskiego, w tym e-maritime i e-navigation, promocja morska, lobbying morski.

***Instrumenty dialogu społecznego:***

- Zespół Trójstronny do Spraw Żeglugi i Rybołówstwa Morskiego (administracja rządowa, pracodawcy, związki zawodowe),
- Zespół Trójstronny ds. Przemysłu Stocznioowego,
- wojewódzkie komisje dialogu społecznego (województwa nadmorskie),
- izby, organizacje pozarządowe i stowarzyszenia morskie,

- Krajowa Izba Gospodarki Morskiej i inne izby gospodarcze,
- Polskie Forum Przemysłów Morskich.

***Instrumenty organizacyjne:***

- Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (obecnie Minister Infrastruktury),
- Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej (organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów), powołany zarządzeniem Nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2008 r. (M. P. Nr 70, poz. 635),
- Ministrowie właściwi do spraw: Skarbu Państwa, rozwoju regionalnego, budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, gospodarki, rybołówstwa, finansów publicznych, budżetu, transportu, środowiska, gospodarki wodnej, pracy, zabezpieczenia społecznego, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych i administracji, obrony narodowej, informatyzacji, turystyki, oświaty i wychowania, szkolnictwa wyższego i nauki,
- samorządy terytorialne województw, miast i gmin nadmorskich oraz ich związki,
- samorządy gospodarcze przemysłów morskich.

Kształtowanie i realizacja polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej będzie monitorowane. Zajmuje się tym Międzyresortowy Zespół do Spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej. Mają oni obowiązek przygotowywania rocznych raportów z przebiegu realizacji polityki morskiej RP i udostępniania ich do wiadomości publicznej. Dzięki tym działaniom usprawnimy politykę morską i zidentyfikujemy problemy związane z wdrażaniem krajowej polityki w zintegrowaną politykę morską RP.

**4. Bezpieczeństwo i ochrona morskiego środowiska naturalnego w Założeniach Zintegrowanej Polityki Morskiej Unii Europejskiej**

Wydaje się uzasadnione wyodrębnienie podstawowych rodzajów morskich usług publicznych, które powinny być wytworzone przez sektor publiczny. Są to:

- ochrona obszarów morskich;
- tworzenie morskiego potencjału obronnego;
- zapewnienie bezpieczeństwa morskiej działalności gospodarczej;
- kształcenie kwalifikowanych kadr (zasobów pracy) do pracy na morzu.

Jednym z podstawowych obowiązków państwa jest *zapewnienie ochrony jego interesów i podmiotów gospodarki morskiej w wyłącznej strefie ekonomicznej*. Dla wytworzenia tej usługi niezbędny jest znaczny potencjał ludzki i rzeczowy głównie w postaci wykwalifikowanych kadr, nowoczesnych, skutecznych dla wytworzenia tej usługi; środków transportu morskiego, właściwie oznaczonych podejść do portów. Wytworzenie tej usługi umiejscawia ten element sektora publicznego w dwóch ważnych miejscach gospodarki morskiej. Z jednej strony poza rynkiem w procesie tworzenia

dóbr i usług tej gospodarki, z drugiej zaś na rynku kształtującym popyt na statki i urządzenia oraz na kwalifikowane zasoby pracy. Państwo, jako podmiot gospodarki morskiej, oprócz wymienionych funkcji wypełnianych bezpośrednio na rynku, jest podmiotem wytwarzającym *usługą publiczną* oraz eliminującym lub ograniczającym wpływ na społeczeństwo ujemnych *efektów zewnętrznych*.

Cechą charakterystyczną usług publicznych jest to, że pozyskanie ich i konsumpcja odbywają się nie przez rynek. Udział sektora publicznego w procesie gospodarczym jako podmiotu tworzącego usługę publiczną znany jest z makroekonomii. Uzasadnia się ten sposób przejawianie aktywności gospodarczej w interesie państwa i społeczeństwa, jako całości lub grup społecznych. Za typowy przykład dobra publicznego uznaje się w literaturze usługi latarni morskich<sup>22</sup>, systemy nadzoru ruchu statków na morzu, pływające i stałe oznakowania nawigacyjne. W tym miejscu wskazać trzeba na konieczność dostosowania wszystkich aspektów prawnych działania podmiotów gospodarki morskiej na morzu do standardów międzynarodowych. Niezależnie od tego, czy jest to akwen wód wewnętrznych, wód terytorialnych, wyłącznej strefy ekonomicznej, czy wód międzynarodowych.

Państwo polskie jest podmiotem odpowiedzialnym za skuteczność w tworzeniu warunków bezpiecznej działalności gospodarczej w określonym obszarze morza. Zachowanie się państwa w tej dziedzinie unormowane jest wieloma aktami normatywnymi zarówno międzynarodowymi, jak krajowymi. Najważniejsze z nich to umowy międzynarodowe stanowiące podstawę prawną odpowiedzialności państwa za bezpieczeństwo morskie, ratyfikowane przez Polskę: Międzynarodowa Konwencja o poszukiwaniu i ratownictwie morskim sporządzona w Hamburgu dnia 27 kwietnia 1979 r. (SAR 79) (Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 184 ), Konwencja o morzu pełnym sporządzona w Genewie dnia 29 kwietnia 1958 r. (Dz. U. z 1963 r. Nr 33, poz. 187 ), Konwencja o ujednoczeniu niektórych przepisów dotyczących niesienia pomocy i ratownictwa morskiego, podpisana w Brukseli dnia 23 września 1910 r. (Dz. U. z 1938 r. Nr 101, poz. 672 ), Międzynarodowa Konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu, 1974 (SOLAS- 74). (Dz. U. Z 1984 r. Nr 61, poz.318 wraz z późniejszymi poprawkami, rezolucjami i protokołami). Regulamin Radiokomunikacyjny, stanowiący dokument uzupełniający Konstytucję i Konwencję Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego sporządzone w Genewie dnia 22 grudnia 1992 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 35, poz.196).

Krajowe akty prawne regulujące działalność w zakresie dostarczania usług bezpieczeństwa morskiego to: Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. z 2000r. Nr 109, poz.1156), Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowej organizacji Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 157, poz. 1845), Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i sposobu wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu oraz uprawnień członków ochotniczych drużyn ratowniczych (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1253), Rozporządzenie Rady Mini-

22

P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus: *Ekonomia 1*, Warszawa 1995, s. 92.



strów z dnia 25 września 2001 r. w sprawie prowadzenia nasłuchu radiowego na potrzeby Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1282), Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 2001 r. w sprawie zasad i sposobu zapewnienia osłony meteorologicznej na potrzeby Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 118, poz. 1252), Ustawa z dnia 18 września 2001 r. Kodeks morski (Dz. U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1545).

Nie mniej istotne są umowy międzynarodowe i porozumienia operacyjne z państwami nadbałtyckimi: Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Szwecji współpracy w lotniczym i morskim poszukiwaniu i ratownictwie sporządzona w Sztokholmie, dnia 10 czerwca 1998 r., Porozumienie Operacyjne o współpracy pomiędzy Polskimi i Szwedzkimi służbami odpowiedzialnymi za poszukiwanie i ratowanie życia ludzkiego na morzu podpisane w Sztokholmie, dnia 10 czerwca 1998 r., Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy w lotniczym i morskim poszukiwaniu i ratownictwie sporządzona w Moskwie, dnia 13 listopada 1996 r., Protokół podpisany pomiędzy Ministerstwem Transportu i Gospodarki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Transportu Federacji Rosyjskiej w sprawie określenia rejonów poszukiwawczo-ratowniczych Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej w zakresie poszukiwania i ratowania życia na morzu sporządzony w Warszawie, dnia 23 lutego 2000 r., Umowa Operacyjna pomiędzy Ministerstwem Transportu i Gospodarki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Transportu Federacji Rosyjskiej o wykonanie postanowień umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy w lotniczym i morskim poszukiwaniu i ratownictwie morskim w części dotyczącej poszukiwania i ratowania życia ludzkiego na morzu sporządzona w Warszawie, dnia 24 lutego 2000 r., Porozumienie Operacyjne dotyczące współpracy pomiędzy Służbami Poszukiwania i Ratownictwa Morskiego Rzeczypospolitej Polskiej i Królestwa Danii w wypadku niebezpieczeństw morskich sporządzone w Gdyni, dnia 22 kwietnia 1994 r., Porozumienie Operacyjne dotyczące współpracy pomiędzy Służbami Poszukiwania i Ratownictwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republiki Federalnej Niemiec w wypadku niebezpieczeństw morskich sporządzone w Bremen, dnia 26 kwietnia 1993 r.

Międzynarodowa Konwencja o poszukiwaniu i ratownictwie morskim zobowiązuje Strony konwencji do organizacji służb ratowniczych<sup>23</sup>:

- „2.1 Ustalenia dla powołania i koordynacji służb poszukiwania i ratownictwa.
- „2.1.1 Strony zapewniają podjęcie niezbędnych ustaleń w celu powołania odpowiednich służb poszukiwania i ratownictwa dla ludzi znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu u ich wybrzeży”.
- Zapewnienie działań mających na celu poszukiwanie i ratowanie życia na morzu zgodnie z postanowieniami wyżej wzmiankowanej Międzynarodowej Konwencji należy do organów administracji morskiej państwa.

23

Konwencja o poszukiwaniu i ratownictwie morskim sporządzona w Hamburgu dnia 27 kwietnia 1979 r., rozdział 2, ust 2.1 i 2.1.1.

W Polsce dla wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu powołała Morską Służbę Poszukiwania i Ratowania, zwana dalej Służbą SAR<sup>24</sup>.

Oprócz wymogów Konwencji Espoo i Konwencji Helsińskiej na Morzu Bałtyckim (poza strefą rosyjską) obowiązują nas dyrektywy Unii Europejskiej: Dyrektywa o potrzebie wykonania oceny oddziaływania na środowisko (*EIA Directive 85/337/EEC*) oraz dyrektywa poprawiona (*EIA Amended directive 97/11/EC*), Dyrektywa „ptasia” (*Birds Directive 79/409/EEC*), Dyrektywa „habitatowa” (*Habitats Directive 92/43/EEC*), Dyrektywa o obszarach chronionych (*NATURA 2000*), Dyrektywa „morska” (*Marine Strategy Directive 14/11/06*).

Pierwszym celem zintegrowanej polityki morskiej UE jest stworzenie jak najlepszych warunków dla zrównoważonego wykorzystania mórz i oceanów, umożliwiających rozwój sektorów morskich i regionów przybrzeżnych. Jednym z elementów zintegrowanej polityki morskiej UE jest włączenie obszarów morskich państw członkowskich do polityki rozwoju i zagospodarowania przestrzennego. Rozszerzenie o obszary morskie jednolitego rynku wewnętrznego UE przyczyni się bezpośrednio do wzrostu wartości dodanej całego sektora morskiego, jego innowacyjności i konkurencyjności.

W wielu państwach członkowskich UE wzrost w gospodarce morskiej przewyższa ogólny rozwój gospodarczy, zwłaszcza w regionach aktywnych w dziedzinie wykorzystania logistyki morskiej. Od roku 2000 nastąpił w Unii Europejskiej znaczny wzrost obrotów ładunkami skonteneryzowanymi, który ma szansę ulec potrojeniu do 2020 r. Duże możliwości dynamicznego rozwoju mają również inne rynki, w tym: wyposażenia statków, wiatrowej energetyki morskiej, żeglarstwa rekreacyjnego i „turystyki rejsowej”. W związku z wysokim profesjonalizmem krajów UE w technologii morskiej, europejscy producenci przodują w zakresie opracowywania innowacyjnych rozwiązań wykorzystywanych na rynkach światowych. Dobrym przykładem może być tu produkcja nowoczesnych urządzeń okrętowych i budowa skomplikowanych statków morskich. Ciągłe jest jeszcze wiele możliwości do wykorzystania. Mamy tu na myśli zwłaszcza rozwój strategicznych koncepcji dotyczących wzrostu bezpiecznych przewozów flotą transportową, przeładunków portowych i sektorów pokrewnych. Przewozy flotą transportową mają kluczowe znaczenie dla rozwoju handlu międzynarodowego i wewnętrznego Europy, a także stanowią fundament gospodarki morskiej. Jednak, aby sektor ten nadal prosperował, Unia musi w dalszym ciągu pracować nad ustanowieniem wysokiego poziomu bezpieczeństwa morskiego, które umożliwi ochronę życia ludzkiego oraz poprawę stanu środowiska.

W konfrontacji z pracą innych gałęzi transportu przewozy morskie mają relatywnie gorszą sytuację. Statek przemieszczający się między portami UE podlega bardziej skomplikowanym i czasochłonnym procedurom w porównaniu na przykład z transportem drogowym, ponieważ nie istnieje jeszcze rozwinięty rynek wewnętrzny dla transportu morskiego. Konieczna jest likwidacja tej niekorzystnej dla tej gałęzi transportu różnicy przez uproszczenie formalności administracyjnych i celnych dla wewnątrzunij-

24

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim, Rozdziału V, Art. 41.

nego handlu morskiego, zgodnie z ustaleniami Konwencji FAL 1965<sup>25</sup>. W celu poprawy wydajności morskiej floty transportowej w Europie i utrzymania jej konkurencyjności Komisja zamierza: zaproponować „europejski transport morski bez barier”<sup>26</sup>, przygotować kompleksową strategię rozwoju transportu morskiego UE na lata 2008-2018.

Kolejnym ogniwem w lądowo-morskim łańcuchu logistycznym, od którego zależy rozwój gospodarki Unii Europejskiej, są porty morskie. Wynika to z faktu, że 90% handlu zewnętrznego Unii i prawie 40% jej handlu wewnętrznego przechodzi przez te porty. W związku z tym Komisja zamierza: zaproponować nową politykę dotyczącą portów, która uwzględni różne funkcje portów i szerszy kontekst europejskiej logistyki, opracować wnioski zmierzające do ograniczenia zanieczyszczenia powietrza w portach powodowanego przez statki, m.in. przez usunięcie utrudnień podatkowych dla przybrzeżnych instalacji zasilania elektrycznego, w tym elektrowni wiatrowych, opracować wytyczne dotyczące stosowania prawodawstwa wspólnotowego dla rozwoju portów - w zakresie środowiska.

Zastosowanie technologii ekologicznych, które skojarzą szersze wykorzystanie morzem z ochronią środowiska, pozwoli na utrzymanie przedsiębiorstw europejskich na czołowej pozycji w zakresie ustanawiania światowych standardów i rozwój nowoczesnych sektorów, w tym: biotechnologii morskiej, odnawialnej energii morskiej, technologii podwodnych i morskiej akwakultury. Te technologie pozwalają również UE na korzystnie z potencjału morza jako źródła ropy i gazu<sup>27</sup>. W swych działaniach wstępnych w UE opracowana została „Niebieska Księga”, która określa główne działania, które Komisja będzie realizować w trakcie obowiązywania obecnego mandatu.

Według „Niebieskiej Księgi” szczególne znaczenie mają następujące zagadnienia<sup>28</sup>: europejski transport morski bez barier, europejska strategia na rzecz badań morskich, krajowe zintegrowane polityki morskie, opracowywane przez państwa członkowskie, europejska sieć nadzoru morskiego, mapa drogowa na rzecz morskiego planowania przestrzennego w państwach członkowskich, strategia na rzecz łagodzenia skutków zmian klimatycznych w regionach przybrzeżnych, ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> oraz zanieczyszczeń powodowanych przez przewozy morskie, zwalczanie nielegalnych połowów i destrukcyjnych połowów włokami na pełnym morzu, europejska sieć klastrów morskich, przegląd zwolnień z unijnych przepisów prawa pracy dla sektora przewozów morskich i rybołówstwa.

Transport morski umożliwi Unii Europejskiej korzystanie z dynamicznego rozwoju handlu międzynarodowego i utrzymywanie wiodącej roli w światowej gospodarce. Ponadto eksploatacja zasobów mineralnych, akwakultura, biotechnologia morska i rozwijające się technologie podmorskie oferują zainteresowanym przedsiębiorstwom co-

25

Konwencja o ułatwieniu międzynarodowego obrotu morskiego z 9 kwietnia 1965 r. (*Convention on the Facilitation of International Maritime Traffic* - FAL 1965).

<sup>26</sup> <http://www.portalmorski.pl/arttykul/index/wspolna-unijna-polityka-morska-8211-konferencja-w-lizbonie/7361>.

27

Około 40% ropy i 60% gazu zużywanego obecnie w Europie wydobywa się z dna morza.

<sup>28</sup> Źródło jak w przypisie 27.

raz lepsze możliwości. Równie istotne są rekreacyjne, estetyczne i kulturalne aspekty wykorzystywania morza. Zapewnienie faktycznie zrównoważonego wykorzystywania środowiska morskiego jest wstępnym warunkiem konkurencyjności wspomnianych sektorów. Wzrastające zarożenie wybrzeży, coraz bardziej zatłoczone wody przybrzeżne, podstawowa rola oceanów w systemie klimatycznym oraz ciągle pogarszanie się stanu środowiska morskiego wymagają większej koncentracji na problematyce związanej z morzem. Komisja Europejska powołała grupę ds. polityki morskiej, do której głównych zadań należy: analiza gospodarki morskiej i wpływających na nią działań politycznych, koordynacja polityk sektorowych i nadzorowanie rozwoju instrumentów polityki międzysektorowej. W ramach kształtowania polityki morskiej Komisja będzie czuwała nad lepszym stanowieniem prawa, zwłaszcza w zakresie głównych inicjatyw związanych z morzem, znajdujących między innymi odzwierciedlenie w rocznych planach i programowaniu. W sprawach morskich kontynuowane będą konsultacje społeczne i uzgodnienia z udziałem zainteresowanych stron.

Komisja Europejska widzi potrzebę lepszej koordynacji nadzoru morskiego poprzez ściślejszą współpracę straży przybrzeżnych i innych właściwych agencji w państwach członkowskich i między państwami członkowskimi. W ramach doskonalenia tego nadzoru Komisja zamierza: - inicjować lepszą współpracę straży przybrzeżnych i innych właściwych agencji w państwach członkowskich, podjąć kroki na rzecz bardziej interoperacyjnego systemu nadzoru, który połączy istniejące systemy monitorowania i śledzenia statków stosowane do zapewniania bezpieczeństwa morskiego, ochrony środowiska, kontroli rybołówstwa i granic zewnętrznych Unii.

Istniejące obecnie planowanie przestrzenne koncentruje się przede wszystkim na terenach lądowych i często nie uwzględnia oddziaływania rozwoju wybrzeża na morze i odwrotnie. Należy podjąć wyzwania, które wynikają z rozwijających się i konkurujących ze sobą sposobów wykorzystywania morza, obejmujących transport morski, rybołówstwo, akwakulturę, rekreację, produkcję energii morskiej i inne formy eksploatacji dna morza.

Morskie planowanie przestrzenne jest podstawowym sposobem zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów morskich i regionów przybrzeżnych oraz przywrócenia dobrego stanu ich środowiska. Kompetencje w zakresie podejmowania decyzji w tej dziedzinie należą do państw członkowskich. Na szczeblu europejskim niezbędne jest natomiast zaangażowanie na rzecz wspólnych zasad, tak aby ułatwić przeprowadzenie tego procesu w elastyczny sposób i zapewnić poszanowanie regionalnych ekosystemów morskich.

Łatwy dostęp do danych na temat różnorodnych zagadnień dotyczących oceanów i mórz, związanych ze środowiskiem naturalnym i działalnością człowieka, stanowi podstawę strategicznego podejmowania decyzji w zakresie polityki morskiej. Z uwagi na ogromną ilość danych gromadzonych i przechowywanych w całej Europie w rozmaitych celach, ustanowienie odpowiedniej infrastruktury danych i informacji dotyczących morza ma bardzo duże znaczenie. Dane te należy zgromadzić w kompleksowym i kompatybilnym systemie oraz udostępnić jako narzędzie lepszego zarządzania, rozszerzania usług o wartości dodanej i zrównoważonego rozwoju gospodarki morskiej.

Komisja zamierza podjąć w bieżącym roku kroki na rzecz europejskiej sieci informacji i obserwacji środowiska morskiego oraz wspierać wielowymiarowe kartografowanie wód państw członkowskich w celu poprawy dostępu do danych o wysokiej jakości.

W związku z niezadawalającym stanem środowiska morskiego UE zaproponowała już konkretną strategię obejmującą m.in. wnioski dotyczące przyjęcia odpowiednich dyrektyw, w tym przestrzegania istniejących, na przykład dyrektywy siedliskowej<sup>29</sup>. Wymienione działania niosą z sobą różnego rodzaju ryzyka. Stąd w zintegrowanej europejskiej polityce morskiej znaczące miejsce mają problemy bezpieczeństwa, w tym szczególnie bezpieczeństwa dla naturalnego środowiska morskiego.

## **5. Zmiany w roli państwa w tworzeniu warunków bezpieczeństwa**

W Polsce obszary morskie RP, stanowiące ponad 10% powierzchni kraju, zostały objęte pracami nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) 2030, które prowadzi i koordynuje Ministerstwo Rozwoju Regionalnego<sup>30</sup>. W zakresie obszarów morskich RP realizuje się też inne działania mające na celu ochronę tych wód. Celem Programu wodno-środowiskowego kraju opracowanego w ramach planów gospodarowania wodami jest podsumowanie najważniejszych działań, których wdrożenie dla obszarów dorzeczy, pozwoli na osiągnięcie dobrego stanu wód w 2015 r.

Naturalnym obszarem realizacji polityki morskiej RP jest region Morza Bałtyckiego. Polska od lat aktywnie uczestniczy we wspólnych inicjatywach państw bałtyckich, w szczególności w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego i Komisji Helsińskiej. Regiony, miasta, instytucje i przedsiębiorcy z regionów nadmorskich biorą udział w pracach takich organizacji regionalnych, jak: Baltic Ports Organization czy Union of Baltic Cities.

Polska, w latach 2007-2013, w regionie Morza Bałtyckiego, bierze udział w dwóch programach współpracy transgranicznej: Polska - Meklemburgia oraz Południowy Bałtyk (współpraca Polski, Danii, Szwecji, Niemiec oraz Litwy) oraz w jednym programie transnarodowym - Program Region Morza Bałtyckiego 2007-2013. Są to programy realizowane w ramach Celu 3 Polityki Spójności - Europejska Współpraca Terytorialna. Polska bierze również udział w inicjatywie UE „Wymiar Północny”, której istotną część stanowi współpraca w zakresie transportu i logistyki. W zakresie turystyki morskiej Polska jest członkiem Baltic Tourism Commission. BTC jest organizacją międzynarodową typu non-profit, skupiającą przedstawicieli branży turystycznej, administracji lokalnej i rządowej z krajów skupionych wokół Morza Bałtyckiego. Nowy impuls w rozwoju współpracy bałtyckiej dała rezolucja Parlamentu Europejskiego z listopada

<sup>29</sup> Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

<sup>30</sup> [http://www.mrr.gov.pl/rozwój\\_regionalny/polityka\\_przestrzenna/kpzk/strony/koncepcja\\_przestrzennego\\_zagospodarowania\\_kraju.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwój_regionalny/polityka_przestrzenna/kpzk/strony/koncepcja_przestrzennego_zagospodarowania_kraju.aspx)

2006 r. w sprawie przygotowania „Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego”<sup>31</sup>. Jednym z następstw integracji Polski z Unią Europejską są zmiany wynikające z przyjęcia wspólnotowych praw regulujących udział państwa w gospodarce. Te prawne regulacje w istotny sposób wpływają na zmianę uwarunkowań funkcjonowania gospodarki morskiej.

Analizując dokumenty i propozycje organów Unii Europejskiej można ryzykować stwierdzenie, że Zintegrowana Polityka Morska UE przyjęła dwa zasadnicze kierunki: zmienić sposób kształtowania polityki i podejmowania w odniesieniu do przestrzeni morskiej, doprowadzić do sytuacji, w której programy sektorowe będą spójne z ogólnymi ramami politycznymi. Kierunki te pozwalają wyodrębnić główne cele polityki morskiej, narzędzia i instrumenty zapewniające osiągnięcie celów głównych zintegrowanej polityki morskiej. Zaliczmy do nich:

1. Oparcie podwyższenia dobrobytu na przestrzeni morskiej;
2. Zapewnienie prawdziwie zrównoważonego wykorzystania środowiska morskiego;
3. Zapewnienie społeczeństwu przewagi w rosnącej konkurencji o przestrzeń morską;
4. Zapewnienie zintegrowanego zarządzania przestrzenią morską i terenami nadmorskimi;
5. Zapewnienie bezpiecznego korzystania z morza bezpieczeństwa granic morskich Europy.

## Posumowanie

Morze jest niezbywalnym zasobem społeczeństwa polskiego. Zasób ten powinien być efektywnie wykorzystany dla zaspokojenia potrzeb społecznych. Istotną w tym segmencie gospodarki i życia społecznego, spełnia państwo lub (zdaniem autorów) powinno spełniać.

Misją polityki morskiej RP jest maksymalizacja wszechstronnych korzyści dla obywateli Polski płynących ze zrównoważonego wykorzystania nadmorskiego położenia Polski oraz zasobów naturalnych mórz i oceanów. Dostęp Polski do morza stanowi szczególnie dobro narodowe. Nowoczesność podejścia przez państwo do polityki morskiej polega przede wszystkim na uczestnictwie w tworzeniu zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej, a następnie podjęcie próby zbudowania polityki morskiej państwa w taki sposób, aby była nie była ona sprzeczna z wspólnie opracowanym wcześniej dokumentem. Polityka państwa w tej dziedzinie może być efektywnie wspierana przez instrumenty pomocowe Unii Europejskiej. Potrzeba jednak zdecydowanego określenia polityki morskiej państwa. Następnie przekształcić ogólne cele w konkretne czasowe i ilościowe „rubieże” zapewniające osiągnięcie celów głównych (strategicznym). Narzędziem przekształcenia może stać się program morski, który będąc dokumentem

31

Strategie ostatecznie przyjęto 6 lipca 2010 roku. Zobacz:  
[http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0254+0+DOC+XML+V0//PL#ref\\_1\\_1](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0254+0+DOC+XML+V0//PL#ref_1_1)

ogólnopaństwowym (zatwierdzanym ustawowo). Cele zawarte w tym programie powinny stać się wyjściowymi celami planów rozwoju gospodarczego i regionalnego, programów operacyjnych, a także strategii regionów, w tym regionów nadmorskich. Polityka morska państwa jest integralną częścią polityki Rzeczypospolitej Polskiej. Pojęciem „polityka morska” państwa określa się część ogólną polityki, polegającą na wyznaczaniu głównych, długookresowych celów, których osiągnięcie zapewnia wszechstronne wykorzystanie atrybutu nadmorskiego położenia kraju i zabezpieczenia warunków obronności kraju. Tak rozumiana polityka morska państwa, aby spełnić oczekiwania uczestników działalności gospodarczej na morzu, powinna obejmować przynajmniej następujące działania:

- wyznaczać generalne i podstawowe długofalowe cele służące wszechstronnemu gospodarstwu i społecznemu wykorzystaniu walorów nadmorskiego położenia kraju,
- zapewniać ochronę suwerennych praw RP na obszarach morskich,
- ustalać sposoby i narzędzia realizacji tych celów,
- określać zasady i kryteria oceny stopnia osiągnięcia oraz aktualizacji i weryfikacji wytyczonych celów.

Podstawowym, chociaż nie jedynym, obszarem polityki morskiej państwa jest gospodarka morska, nazywana współcześnie przemysłem morskim. Stanowi ona ważny czynnik stymulujący rozwój gospodarki narodowej. Tak rozumiana polityka morska wskazuje na konieczność podziału ról pomiędzy wszystkie podmioty demokratycznego państwa, uprawnione do wypowiedzania się w tak ważnych sprawach w imieniu społeczeństwa. Chodzi o to, że polityka morska nie dotyczy jedynie regionów nadmorskich czy podmiotów związanych z morzem poprzez działalność gospodarczą.

Nowoczesne podejście wskazuje na podział ról pomiędzy następujące instytucje:

- najwyższych organów państwa, które formułują zasady jego polityki i założenia strategiczne rozwoju kraju w zakresie umożliwiającym włączenie celów polityki morskiej do poszczególnych sfer polityki państwa zarówno w odniesieniu do polityki zagranicznej jak i wewnętrznej, w tym polityki makro i mikroekonomicznej;
- resortów gospodarczych, w których sformułowane cele polityki morskiej przekształcone zostałyby na konkretne zadania gospodarcze, zapewniające osiągnięcie celów polityki morskiej państwa;
- centralnej administracji morskiej, która skupiać powinna wszystkie służby niezbędne dla zabezpieczenia interesów polskich na Bałtyku południowym i pełnego wywiązywania się składników kompleksu morskiego z międzynarodowych zobowiązań;
- administracji samorządowej i stowarzyszeń (związków samorządowych), które na tym szczeblu i pomiędzy szczeblami powinny prowadzić aktywną politykę regionalną wytwarzając strefy takiej aktywności gospodarczej, że przyczynia się ona dynamizacji gospodarki morskiej;

- samorządów gospodarczych, które powinny zabiegać o odpowiednie kształtowanie kosztów utrzymania i rozwoju infrastruktury.

Współpracę pomiędzy podmiotami gospodarki morskiej oraz między nimi a innymi podmiotami powinien kształtować rynek, przy czym powinien on być wzmacniany (bądź osłabiany) poprzez koordynacyjne zachowanie się centrum, które prowadziłyby określoną politykę podatkową i kredytową dla preferencyjnych działów gospodarki. Polska gospodarka morska, działająca bezpośrednio na rynkach zagranicznych, podlega wszystkim regułom rynku międzynarodowego. Narastająca konkurencja w międzynarodowym transporcie i handlu morskim wymusza i przyspiesza dostosowywanie się polskich firm gospodarki morskiej do zmieniających się warunków ekonomicznych, a także do nowych standardów technologicznych, organizacyjnych i bezpieczeństwa żeglugi obowiązujących w światowym systemie transportowym.

Fakty historyczne potwierdzają, iż podmiotami polityki morskiej były i są najwyższe organy władzy w Polsce: parlament, prezydent, rząd i jego organy. Przez przedmiotowe określenie polityki morskiej rozumiane są wielorakie bezpośrednie lub pośrednie związki społeczeństwa i państwa z morzem w sferze:

- stosunków międzynarodowych,
- gospodarczej (produkcji w tym wytwarzania usług, wymiany, konsumpcji, kształtowania morskiego kapitału społecznego),
- likwidacji i ograniczania efektów zewnętrznych działalności na morzu,
- tworzenia systemu obronnego,
- innych przejawów życia społecznego, związanych z morzem (środowisko pracy, rekreacja i wypoczynek, działalność artystyczna).

Formułowanie celów głównych i celów niższego rzędu należy do najtrudniejszych poczynań każdej sfery polityki w tym także polityki morskiej. Bez trafnej diagnozy nie ma poprawnie sformułowanych celów polityki morskiej. Wydaje się, że współczesna polska polityka morska to uwzględnia. Środowiska naukowe i praktyków z zakresu gospodarki morskiej dostarczają wielu danych do takiej diagnozy, która mogłaby stać się wstępną analizą strategiczną. W literaturze przedmiotu, za punkt wyjścia w polityce morskiej uznaje się sformułowanie celu głównego (generalnego) oraz jego dezagregację na cele podstawowe nie alternatywne, tzn. takie, które powinny być realizowane równocześnie i to zarówno w bliższej, jak i dalszej perspektywie.

## BIBLIOGRAFIA

1. Barro R. I.: *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 1997.
2. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów, Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej, {KOM(2007) 574 wersja ostateczna}, Bruksela, dnia 10.10.2007.



3. Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej, { COM (2007) 574 wersja ostateczna}, Bruksela, dnia 10.10.2007.
4. Komunikat Komisji, Mapa drogowa na rzecz planowania przestrzennego obszarów morskich: Opracowanie wspólnych zasad w UE, { COM (2008) 791 wersja ostateczna}, Bruksela, dnia 25.11.2008.
5. Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Wytoczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: W kierunku najlepszych praktyk w zakresie zintegrowanej gospodarki morskiej i konsultacji z zainteresowanymi stronami, { COM (2008) 395 wersja ostateczna}, Bruksela, dnia 26.06.2008.
6. Nogalski B. i zespół:  *Holding jako formuła restrukturyzacji przedsiębiorstwa wielozakładowego*, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu, Gdynia 1997.
7. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej, Dz. U C211, COM(2007) 575, Bruksela, 19.08.2008, poz. 1.10.
8. Samuelson P.A, W. D. Nordhaus: *Ekonomia 1*, Warszawa 1995.
9. Wrzosek W.: *Funkcjonowanie rynku*, Warszawa 1994.
10. Założenia Polityki Morskiej Państwa, Podstawowe tezy, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Warszawa 1997.
11. Założenia polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej, Międzyresortowy Zespół do Spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa, marzec 2009. Raport z przebiegu realizacji polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej w 2008 roku, Przyjęty przez KE RM dnia 31 marca 2009 r.
12. Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej, Komunikat Komisji Europejskiej SEK (2007), 1280, Bruksela 2007.
13. Zarządzenie nr 103 Prezesa Rady Ministrów, z dnia 17 września 2008 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej.
14. Ściana W.: *Małe porty w polityce morskiej państwa*, [w]: *Ekonomiczne, społeczne i prawne wyzwania państwa morskiego w Unii Europejskiej*, pod red. S. Piochy, T. Hesse. Wydawnictwo finansowane ze środków Ministerstwa Infrastruktury i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej woj. Zachodniopomorskiego, Koszalin-Kołobrzeg 2009, s. 23.
15. Konwencja o poszukiwaniu i ratownictwie morskim sporządzona w Hamburgu dnia 27 kwietnia 1979 r., Rozdziału 2, ust 2.1 i 2.1.1.
16. Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim, Rozdziału V, Art. 41.
17. Konwencja o ułatwieniu międzynarodowego obrotu morskiego z 9 kwietnia 1965 r. (*Convention on the Facilitation of International Maritime Traffic - FAL 1965*).

18. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

### **Źródła internetowe**

1. [http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty\\_aktow\\_prawnych/projekty\\_inne/proj\\_zalozenia\\_polit\\_mor/px\\_zalozenia\\_polityki\\_morskiej\\_rp\\_do\\_2020\\_roku\\_akceptacja\\_m\\_26\\_10\\_09.pdf](http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_inne/proj_zalozenia_polit_mor/px_zalozenia_polityki_morskiej_rp_do_2020_roku_akceptacja_m_26_10_09.pdf) Logowanie 28.02.2011.
2. <http://www.portalmorski.pl/artukul/index/wspolna-unijna-polityka-morska-8211-konferencja-w-lizbonie/7361>. Logowanie 3.03.2011.
3. [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_przestrzenna/kpzk/strony/konceptcja\\_przestrzennego\\_zagospodarowania\\_kraju.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_przestrzenna/kpzk/strony/konceptcja_przestrzennego_zagospodarowania_kraju.aspx). Logowanie 3.03.2011.
4. [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0254+0+DOC+XML+V0//PL#ref\\_1\\_1](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0254+0+DOC+XML+V0//PL#ref_1_1). Logowanie 5.03.2011.

## **Maritime security issues in integrated Maritime Policy of Poland**

### **ABSTRACT**

The article consists of an introduction, five paragraphs characterizing the issue and guidelines of EU Maritime Policy and conclusions. The introduction indicates disproportions among the EU areas (countries) and imply a necessity of integrated actions for the benefit of balanced development within common maritime policy. In the second part, the attention is paid to the role of a maritime state as a coordinator of effective use of sea resources. Economic security is taken into consideration. Third paragraph describes a new attitude towards creation of maritime policy in Poland as an expression of integration and focus of national institutions on maritime problems. The fourth part constitutes a characteristics of actions for security and protection of sea natural environment following the guidelines of EU Integrated Maritime Policy. The fifth paragraph: *Changes in the role of state in creation of security conditions* is devoted to the consequences of Poland's membership in the EU in the context of changes resulting from adopting EU laws regulating the participation of state in national economy. Special attention is paid to the regulations resulting in alterations of the terms of safe functioning of maritime economy. There are defined directions enabling to distinguish the main aims of maritime policy, tools and instruments leading to the achievement of the principal aims of integrated maritime policy. The summary describes the mission of maritime policy in the Republic of Poland and lists actions it should embrace in order to meet the expectations of the participants' of business activity at sea. Simultaneously, there is made an attempt at a division of roles and tasks among national institutions, local governments and economic governments for the benefit of effective implementation of maritime policy.

**dr Piotr Lewandowski**

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni  
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

## **Quadrivium bezpieczeństwa ekologicznego środowiska morskiego**

### **ABSTRAKT**

Ekologizacja regulacji prawnych jest zjawiskiem stosunkowo nowym. Niniejszy artykuł stawia sobie za zadanie przedstawienie początków tendencji ekologicznej w regulacjach prawnych ochrony środowiska morskiego ze wskazaniem na różnice między tradycyjną, „pre-ekologiczną” filozofią regulacji prawnej a filozofią ekologiczną, nazwaną bezpieczeństwem ekologicznym. Regulacja bezpieczeństwa żeglugi zawarta jest w normach o charakterze administracyjnoprawnym i ma na celu zapewnienie takiego stanu faktycznego, w którym załoga i statek nie stwarzają zagrożenia dla siebie i innych użytkowników dróg morskich. Na gruncie norm morskiego prawa cywilnego odpowiednikiem pojęcia „bezpieczeństwo żeglugi” jest pojęcie „zdatności statku do żeglugi”, które z kolei służy zapewnieniu właściwych warunków dla ładunku w trakcie przewozu. Pojęcie bezpieczeństwa występuje również w odniesieniu do portu morskiego, który powinien być tzw. portem bezpiecznym tzn. nie stwarzającym zagrożenia dla statków, ludzi, środowiska i składników majątkowych samego portu. W każdym przypadku występuje ekologiczny efekt dodany: środowisko morskie, narażone na negatywne skutki w przypadku, gdy statek, port i ładunek nie są bezpieczne, jest lepiej chronione. Regulacja ochrony morza przed zanieczyszczeniami ze statków obejmuje obszerny zespół norm prawa międzynarodowego składający się na tzw. quadrivium ochrony prawnej środowiska. Quadrivium obejmuje prewencję, kontrolę, interwencję i odpowiedzialność i zawiera normy zróżnicowane pod względem metodologicznym. Są one połączone ze sobą teleologicznie, nie spełniają jednak wymogów przewidzianych dla systemu, przede wszystkim zupełności. Quadrivium jako konstrukcja interdyscyplinarna jest odpowiedzią na transgraniczny, w dosłownym i przenośnym znaczeniu tego słowa, charakter problemu zanieczyszczeń środowiska morskiego. Quadrivium przełamało podziały doktrynalne grupujące normy w zależności od metody i przedmiotu regulacji w różne gałęzie prawa.

## 1. Wstęp

Czasy współczesne traktują ekologię jako trwały element ładu społecznego i gospodarczego. Wykorzystywanie środowiska stało się kategorią ekonomiczną, wyrażaną w pieniądzu i obciążającą koszty produkcji pod postaciami danin publicznoprawnych. Ekologizacja regulacji prawnych jest jednak zjawiskiem stosunkowo nowym. Niniejszy artykuł stawia sobie za zadanie przedstawienie początków tendencji ekologicznej w regulacjach prawnych ochrony środowiska morskiego ze wskazaniem na różnice między tradycyjną „pre-ekologiczną” filozofią regulacji prawnej a filozofią ekologiczną, nazywaną bezpieczeństwem ekologicznym. Samo bezpieczeństwo jest pojęciem wieloznacznym, ogólnym i nieprecyzyjnym. Mimo to normy prawne regulujące stosunki prawne na morzu posługują się tym pojęciem w odniesieniu do żeglugi. Regulacja bezpieczeństwa żeglugi zawarta jest w normach o charakterze administracyjnoprawnym i ma na celu zapewnienie takiego stanu faktycznego, w którym załoga i statek nie stwarzają zagrożenia dla siebie i innych użytkowników dróg morskich. Na gruncie norm morskiego prawa cywilnego odpowiednikiem pojęcia „bezpieczeństwo żeglugi” jest pojęcie „zdatności statku do żeglugi”, które z kolei służy zapewnieniu właściwych warunków dla ładunku w trakcie przewozu. Pojęcie bezpieczeństwa występuje również w odniesieniu do portu morskiego, który powinien być tzw. portem bezpiecznym tzn. nie stwarzającym zagrożenia dla statków, ludzi, środowiska wreszcie dla składników majątkowych samego portu<sup>1</sup>. W każdym przypadku występuje ekologiczny efekt dodany: środowisko morskie, narażone na negatywne skutki w przypadku, gdy statek, port i ładunek nie są bezpieczne, jest lepiej chronione.

Środowisko morskie jest szczególnym przedmiotem ochrony w tym sensie, że nie można go zabezpieczyć przed działaniami z zewnątrz. Możliwym jest natomiast takie oddziaływanie na obiekty korzystające ze środowiska, aby ich stan nie stwarzał zagrożenia dla środowiska. Innymi słowy, im bezpieczniejsze obiekty korzystające ze środowiska, tym bezpieczniejsze samo środowisko. Uboczne skutki rozwój transportu morskiego w postaci katastrofalnych wylewów substancji niebezpiecznych, aż nadto dowiodły, że nie tylko człowiek i rzeczy, ale również środowisko morskie narażone jest na niebezpieczeństwo w związku z działalnością człowieka. Spektakularne katastrofy tankowców wpłynęły na ukształtowanie określonego sposobu myślenia o zagrożeniach ekologicznych morza. To z kolei wywarło wpływ na procesy prawotwórcze. Na płaszczyźnie teoretycznej istniały dwie możliwości regulacji bezpieczeństwa: jedna, oparta na konstrukcji „safety”, rozumianej jako zapobieganie zagrożeniu dla otoczenia ze strony systemu, druga, oparta na konstrukcji „security”, regulującej zapobieganie zagrożeniu systemu ze strony otoczenia (na gruncie bezpieczeństwa ekologicznego w obu konstrukcjach systemem jest statek). Prawodawca za główne źródło zagrożenia uznał statek,

<sup>1</sup> P. Lewandowski: *Porządek publiczny w portach morskich* (w:) *Prawo w portach morskich*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 1998, s. 17-22.

mimo że statystycznie statki odpowiadają za dziesiątą część całości zrzucanych do morza zanieczyszczeń. Tym samym opowiedział się za konstrukcją „safety” (konstrukcja „security” w żegludze stosowana jest w kontekście tradycyjnego bezpieczeństwa żeglugi jako zabezpieczenie statku i załogi przed tzw. niebezpieczeństwami morza). Nie bez znaczenia jest również łatwość w oznaczeniu adresata normy i większa efektywność kontroli przestrzegania prawa. Prawodawca, wskazując jednostronnie statek jako głównego emitenta, wprowadził do systemu prawa sozologiczną konstrukcję równorzędności ochrony człowieka, wartości materialnych i środowiska morskiego przed działalnością człowieka. W ten sposób doszło do „upodmiotowienia” morza, któremu przysługują określone „prawa”. Tym prawom z kolei odpowiadają określone obowiązki, spoczywające na podmiotach czerpiących korzyści z działalności na morzu. Nie można jednak nie zauważyć, że u podstaw upodmiotowienia morza leży interes człowieka związany z jego dążeniem do życia w zdrowym środowisku.

Prawu międzynarodowemu przypada pierwszeństwo w identyfikacji problemów ochrony środowiska morskiego w skali globalnej. Stąd świadomie w niniejszym referacie pominięto kwestie regulacji na poziomie prawa wewnętrznego, które w dużej mierze odtwarza treści zawarte w normach konwencyjnych. Regulacja ochrony morza przed zanieczyszczeniami ze statków obejmuje obszerny zespół norm prawa międzynarodowego składający się na tzw. *quadrivium*<sup>2</sup> ochrony prawnej środowiska. *Quadrivium* obejmuje prewencję, kontrolę, interwencję i odpowiedzialność i zawiera normy zróżnicowane pod względem metodologicznym. Są one połączone ze sobą teleologicznie, nie spełniając jednak wymogów przewidzianych dla systemu, przede wszystkim zupełności. *Quadrivium* jako konstrukcja interdyscyplinarna jest odpowiedzią na transgraniczny, w dosłownym i przenośnym znaczeniu tego słowa, charakter problemu zanieczyszczeń środowiska morskiego. *Quadrivium* przełamało podziały doktrynalne grupujące normy w zależności od metody i przedmiotu regulacji w różne gałęzie prawa.

Osią konstrukcyjną ochrony jest wypadek jako zdarzenie prawne. Tym samym poza konstrukcją przyjętą dla ochrony przed zanieczyszczeniami ze statków muszą się znaleźć zanieczyszczenia z lądu. Ich specyfika, wymagająca innej konstrukcji regulacji normatywnej, wynika z ewolucyjnego charakteru degenerujących zmian w środowisku oraz zasadniczych trudności w identyfikacji sprawcy, którego działanie lub zaniechanie pozostaje w związku przyczynowo-skutkowym z degradacją środowiska. Sytuacja prawna przed wypadkiem, w czasie wypadku i po wypadku statku jest zróżnicowana tak merytorycznie, jak metodologicznie. Regulacja prawna obowiązków przed wypadkiem opiera się na metodzie administracyjnoprawnej, a więc na zakazach i nakazach obwarowanych sankcjami administracyjnymi. Środki prawne przysługujące w razie zaistnienia wypadku są z kolei przedmiotem regulacji, opartej na uprawnieniach państw wraz z sankcjami prawnomiędzynarodowymi w razie nadużycia tych uprawnień. Sytuacja powypadkowa należy natomiast do sfery prawa cywilnego z konstrukcją prawa pod-

<sup>2</sup> Czwórdoże, termin określający w średniowieczu grupę czterech nauk: arytmetykę, geometrię, astronomię i muzykę.

miotowego względnie jako podstawy regulacji prawnej. Naturalną kolejną rzeczą sytuacja przedwypadkowa jest objęta prewencją i kontrolą, sytuacja wypadkowa to domena interwencji, natomiast konsekwencje prawne powypadkowe to przede wszystkim odpowiedzialność odszkodowawcza sprawcy wobec uprawnionego, którym nie musi być poszkodowany w rozumieniu konwencyjnej odpowiedzialności odszkodowawczej.

## 2. Prewencja

*Notoria non egent probatione*: prewencja z punktu widzenia ekologii jest daleko bardziej istotna niż odpowiedzialność. Równie oczywiste jest twierdzenie, że poziom skuteczności ochrony środowiska wyznacza statek, jego stan techniczny oraz wyszkolenie załogi. Nie ma technicznej możliwości zabezpieczenia środowiska przed zanieczyszczeniem (gdyby taka możliwość istniała, możliwym byłoby eksploatowanie statków bezpiecznych tylko dla człowieka i ładunku, ale niebezpiecznych dla środowiska). Na początku lat siedemdziesiątych pojawiła w prawie morskim nowa tendencja, polegająca na łączeniu działalności zapobiegającej zanieczyszczeniom morza substancjami niebezpiecznymi z bezpieczeństwem żeglugi, rozszerzonym na tyle, aby mogło ono objąć bezpieczeństwo środowiska, a nie tylko statku. Innymi słowy, czynnikiem określającym wymogi, które powinien spełniać statek, aby mógł być uznany za bezpieczny i zdalny do żeglugi, jest również wyposażenie statku służące wyeliminowaniu ryzyka zanieczyszczenia morza w trakcie eksploatacji<sup>3</sup>. Normy prawne zawarte w tworzonych wówczas konwencjach międzynarodowych służyły petryfikacji tej tendencji, która była novum na gruncie normatywnym. Dotychczasowe zasady prawa morskiego nakładały na armatora obowiązek uczynienia statku zdalnym do żeglugi w sposób wybrany przez armatora statku. Ten obowiązek wiązano również z zapewnieniem bezpieczeństwa dla ładunku i załogi, z pominięciem kontekstu ochrony środowiska. Z pomocą norm zawartych w przepisach *iuris cogentis* ekologizacja bezpieczeństwa żeglugi w warstwie prewencyjnej zdobyła prymat nad dotychczas dominującym antropocentryzmem. Ramy normatywne tworzyły powstałe w tym czasie konwencje znane pod angielskojęzycznymi akronimami MARPOL 1973/1978<sup>4</sup>, SOLAS 1974<sup>5</sup>, COLREG 1972<sup>6</sup>, INMARSAT 1976<sup>7</sup>, STCW<sup>8</sup> oraz Intervention 1969<sup>9</sup>.

3

P. Lewandowski: *Prawna ochrona wód morskich i śródlądowych przed zanieczyszczeniami*, Gdańsk 1996, s. 42.

<sup>4</sup> Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki 1973/1978, ratyfikowana przez Polskę (Dz. U. nr 17 z 1987 r., poz. 101).

<sup>5</sup> Konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu (Dz. U. nr 61 z 1984 r., poz. 61).

<sup>6</sup> Konwencja o zapobieganiu zderzeniom na morzu (Dz. U. nr 15 z 1977 r., poz. 61).

<sup>7</sup> Konwencja o ustanowieniu systemu morskiej łączności satelitarnej (Dz. U. nr 7 z 1980 r., poz. 19).

<sup>8</sup> Konwencja o wymaganiach w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht (Dz. U. nr 39 z 1984 r., poz. 201).

<sup>9</sup> Międzynarodowa konwencja dotycząca interwencji na morzu pełnym w razie zanieczyszczenia olejami Dz. U. nr 35 z 1976, poz. 207, załącznik).

Podstawą normatywną ekologizacji bezpieczeństwa żeglugi był zapis art.5.2 MARPOL 1973/1978, który statuuje zakaz używania statku w żegludze, Jeżeli statek nie odpowiada wymaganiom bezpieczeństwa żeglugi z punktu widzenia ochrony morza przed zanieczyszczeniem". W warstwie wykonawczej ekologizacja opierała się na tzw. standardach technicznych, przyjętych w powołanych już konwencjach uniwersalnych i na standardach ochronnych, przyjętych w MARPOL 1973/1978. Oba pojęcia różnią się pod względem funkcjonalnym. Standardy techniczne służą zmniejszeniu ryzyka powstania wypadku i ewentualnie (w dużo mniejszym zakresie) rozmiaru zanieczyszczenia, gdy do wypadku już dojdzie. Standardy ochronne dotyczą tzw. normalnej eksploatacji statku, a ich funkcją jest ochrona środowiska przed zanieczyszczeniami „nie-wypadkowymi”.

## **2.1. Standardy techniczne**

Standardy techniczne obejmują wymagania dotyczące sposobu nawigacji i urządzeń nawigacyjnych (standardy nawigacyjne, navigational standards), wymagania konstrukcyjne dotyczące statku i urządzeń portowych (standardy konstrukcyjne, design standards) oraz wymagania dotyczące wyszkolenia i kwalifikacji osób obsługujących transport substancji niebezpiecznych (standardy wyszkolenia, training and personel standards)<sup>10</sup>. Standardy nawigacyjne formułowały w pierwszym rzędzie przepisy SOLAS pod nazwą „Bezpieczeństwo żeglugi” i dotyczyły separacji tras żeglugowych dedykowanych statkom przewożącym substancje niebezpieczne. Dodatkową i o charakterze ius cogens regulację w tym zakresie zawierał COLREG w postaci systemów rozgraniczenia ruchu (traffic separation schemes) oraz prawideł wymijania. Statek naruszający prawidła COLREG, powodując zderzenie uznawany był za winnego spowodowania zderzenia z konsekwencjami w zakresie uznania winy dla odpowiedzialności cywilnej. Naruszenie tych prawideł niepowodujące wypadku, skutkowało karami administracyjnymi. Z kolei na państwa nałożony został obowiązek zapewnienia właściwego oznaczenia nawigacyjnego i utrzymywania urządzeń nawigacyjnych. Naruszenie tego obowiązku pociągało za sobą również skutki w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem morza. Wadliwe działanie lub zaniechania organów państwa odpowiedzialnych za utrzymanie świateł lub innych urządzeń nawigacyjnych stanowi przesłankę egzonerującą armatora z odpowiedzialności cywilnej za szkodę spowodowaną zanieczyszczeniem na równi z siłą wyższą i wyłączną winą umyślną osoby trzeciej<sup>11</sup>. Standardy konstrukcyjne zawarte są w SOLAS i MARPOL. Oddziaływanie przepisów SOLAS na prewencję ekologiczną było pośrednie, ponieważ ta konwencja dotyczyła wyposażenia statków w środki zapewniające bezpieczną, z punktu widzenia ochrony życia na morzu, żeglugę. MARPOL z kolei zawierał standardy konstrukcyjne w większym stopniu dotyczące ochrony wód przed zanieczyszczeniami operacyjnymi. Standardy MARPOL nie odnoszą się bezpośrednio do bezpieczeństwa żeglugi, lecz

<sup>10</sup> D. A. Abecassis: *The Law and Practice relating to Oil Pollution from Ships*, London 1978, s. 47-65.

<sup>11</sup> W polskim prawie przepis art. 266 par.1 kodeksu morskiego (Dz. U. nr 138 z 2001 r., poz. 1545).

mają na celu zapobieganie zrzutom substancji niebezpiecznych do morza, również w przypadku zrzutów wypadkowych<sup>12</sup>. Osobno uregulowano w MARPOL wymagania konstrukcyjne dla urządzeń kontrolnych pozwalających monitorować przestrzeganie standardów ochronnych. I wreszcie MARPOL po raz pierwszy nałożył na państwa - sygnatariuszy konwencji obowiązki w zakresie wyposażenia portu w urządzenia techniczne, służące do odbioru ze statku pozostałości ładunkowych po substancjach niebezpiecznych. Standardy wyszkolenia mają na celu minimalizowanie ryzyka związanego z zachowaniami ludzi biorących udział w morskim transporcie substancji niebezpiecznych. Z jednej strony wpływają na stan bezpieczeństwa samych załóg statków i obsługi portów, z drugiej strony pozwalają zmniejszyć ryzyko zagrożenia środowiska. W tym drugim sensie są elementem systemu prewencji, obok elementu technicznego (standardy konstrukcyjne) i elementu biologicznego (standardy ochronne)<sup>13</sup>. Międzynarodowe standardy wyszkolenia określa STCW, która powiązała bezpieczeństwo życia i mienia na morzu z ochroną środowiska poprzez formułowanie wymogów w zakresie zoologii przy określaniu minimalnych wiadomości niezbędnych do uzyskania dyplomów kapitańskich i oficerskich.

## 2.2. Standardy ochronne

Standardy ochronne mają na celu zapobieganie zanieczyszczeniom eksploatacyjnym, których udział w zanieczyszczeniach morza ze statku był w czasie tworzenia standardów ochronnych wyższy od zrzutów wypadkowych<sup>14</sup>. Zrzuty eksploatacyjne obejmują zrzuty olejów umożliwiających pracę urządzeń napędowych statku i zrzuty resztek ładunkowych. W zakresie tworzenia standardów ochronnych szczególna rola przypadała naukom biologicznym i chemicznym, których ustalenia znajdowały wyraz normatywny w tzw. normach technicznych. Nadrzędna wobec norm technicznych norma merytoryczna mogła opierać się bądź na zakazie zrzutu w postaci absolutnej lub względnej, bądź na prawie do nieszkodliwego zrzutu, wyznaczonego za pomocą standardów ochronnych (discharge standards). Przez prawo do zrzutu rozumiano uprawnienie określonych podmiotów do usuwania do morza substancji szkodliwych używanych lub powstałych w trakcie działalności człowieka<sup>15</sup>. Prawo uznaje takie zrzuty za nieszkodliwe, wyłączając tym samym bezprawność działania. Standard ochronny może przybrać postać standardu emisyjnego, który wyznacza parametry ilościowe i jakościowe samego zrzutu lub standardu jakości wody, który z kolei wyznacza poziom zanieczyszczenia

<sup>12</sup> Można w tym miejscu wymienić SBT (segregated ballast tanks, oddzielone zbiorniki balastowe), PL (protective location, takie usytuowanie zbiorników balastowych, aby stanowiły osłonę dla zbiorników załadunkowych), IGS (inert gas system, system gazu obojętnego jako środek zwalczający niebezpieczeństwo wybuchu), COW (crude oil washing, procedura mycia zbiorników ropą, a nie wodą), CBT (clean ballast tanks, zbiorniki czystego balastu).

<sup>13</sup> P. Lewandowski, *op. cit.*, s. 56.

<sup>14</sup> D. M. Collins: *The Tanker's right of harmless discharge and protection of the marine environment* (w:) *Journal of Maritime Law and Commerce*, vol. 18, no. 2 April 1987, s. 275.

<sup>15</sup> P. Lewandowski, *op. cit.*, s. 65.



zbiornika. Legislacja międzynarodowa, przede wszystkim MARPOL, przyjęła konstrukcję mieszaną, oparta na zakazie zrzutu na określonych akwenach i prawie do zrzutu, wyznaczonym przez standardy emisyjne<sup>16</sup>.

### **3. Kontrola**

Konsekwencją ukształtowania prewencji za pomocą norm bezwzględnie obowiązujących była konieczność stworzenia mechanizmów kontroli stosowania standardów. Podstawą przeszkodą dla sformułowania efektywnych norm w tym zakresie była dominacja zasady zwierzchnictwa państwa bandery na statkiem i zasady wolności mórz. Klasyczne ujęcie zasady wolności mórz opierało się na dwóch zasadach: po pierwsze, państwu nadbrzeżnemu przysługuje suwerenność nad przyległymi wodami (do 12 mil morskich), poza tą strefą tzw. morza terytorialnego, wody mają status morza otwartego, zaś statki podlegają tylko zwierzchnictwu państwa bandery; po drugie statkom obcym przysługuje prawo nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne, podczas którego jurysdykcja państwa nadbrzeżnego jest wyłączona tak długo, jak długo statek nie stwarza zagrożenia dla „pokoju, porządku i bezpieczeństwa państwa nadbrzeżnego”<sup>17</sup>. MARPOL dokonał zasadniczej zmiany w tym zakresie, wprowadzając nową formę kontroli przestrzegania zasad konwencji, umożliwiającą kontrolę zgodności certyfikatu ze stanem rzeczywistym, wykonywaną nie tylko przez państwo bandery, ale także przez państwo nadbrzeżne lub państwo portu. Zakres uprawnień państwa portu obejmował uprawnienie do kontroli certyfikatu wymaganego przez MARPOL, uprawnienie do kontroli statku pod względem zgodności certyfikatu ze stanem rzeczywistym, uprawnienie do kontroli statku, co do którego istnieje podejrzenie, że dokonał nielegalnego zrzutu w jakimkolwiek miejscu, wreszcie, najistotniejsze uprawnienie do zatrzymania statku substandardowego lub niewpuszczenia statku substandardowego do portu<sup>18</sup>. MARPOL w pozostałym zakresie uprawnień kontrolnych oparł się na tradycyjnej konstrukcji uprawnień państwa bandery, zobowiązując je do wprowadzenia do prawa wewnętrznego norm statuujących zakazy i sankcje za naruszenie konwencji. Kolejnym, istotnym novum była regulacja w zakresie ścigania naruszeń konwencji na obszarach podległych zwierzchnictwu państwa-sygnatariusza przez statki podnoszące obce bandery. Państwo nadbrzeżne w przypadku naruszenia postanowień konwencji może albo same podjąć postępowanie przeciwko sprawcy albo przekazać odpowiednie dowody państwu bandery w celu podjęcia postępowania.

<sup>16</sup> Wcześniejsze regulacje, zawarte w OILPOL 1954 (konwencji o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza olejami z 1954r.), formułowała prawo nieograniczonego zrzutu na morzu poza granicą 50 mil morskich od brzegu.

<sup>17</sup> Tak formułowały to przepisy art.art.14-17 konwencji o morzu terytorialnym z 1958 r. (peace, good order and security of the coastal state).

<sup>18</sup> P. Lewandowski, *op. cit.*, s. 93.

#### 4. Interwencja

Tradycyjne prawo morza, ukształtowane pod wpływem doktryny Grotiusa<sup>19</sup>, uznawało morze pełne za wyłączony spod jurysdykcji jakiegokolwiek państwa obszar, na którym panowała wolność żeglugi. Wolność morza pełnego obowiązuje między państwami. Polega na tym, że morze pełne jest dostępne dla wszystkich (łącznie z państwami śródlądowymi) i żadne państwo nie może rozciągać na nie suwerenności<sup>20</sup>. Drugim elementem grotiuszowskiej doktryny *mare liberum* była zasada zwierzchnictwa okrętowego, według której do państwo bandery należy wyłączna jurysdykcja nad statkiem, znajdującym się na obszarach, co do których nie można wskazać na istnienie zwierzchnictwa terytorialnego innego państwa. Wielkie katastrofy zbiornikowców w latach sześćdziesiątych z najbardziej spektakularną katastrofą zbiornikowca Torrey Canyon wykazały, że zasada zwierzchnictwa okrętowego utrudnia rozwiązywanie problemów wynikłych z zanieczyszczenia i zmniejszania zanieczyszczenia morza. W tym czasie jakiegokolwiek działanie państwa innego niż państwo bandery wobec statku znajdującego się na obszarze morza pełnego, nie mieszczące się w ramach ratownictwa morskiego, byłoby uznane za delikt międzynarodowy. Koniecznym stało się zmodyfikowanie zasady zwierzchnictwa okrętowego w kierunku przyznania państwu nadbrzeżnemu uprawnień wobec statku na morzu pełnym. To z kolei wymagało uprzedniej zmiany idei terytorialności na ideę uniwersalizmu<sup>21</sup> jako podstawy jurysdykcji. Modyfikacja zwierzchnictwa okrętowego dokonana została postanowieniami konwencji dotyczącej interwencji na morzu pełnym w razie zanieczyszczenia olejami (Intervention 1969). Konwencja dopuściła możliwość zastosowania przez państwo nadbrzeżne wobec statków obcych poza morzem terytorialnym daleko idących środków, nie wyłączając środków prowadzących do zniszczenia statku i ładunku. Uprawnienia konwencyjne przyznano tylko państwom nadbrzeżnym, a nie w ogóle państwom innym niż państwo bandery. Zakres przedmiotowy uprawnień konwencyjnych był ograniczony tylko do zagrożeń związanych z przewozem substancji niebezpiecznych drogą morską. Niemniej wprowadzenie

<sup>19</sup> XVII-wieczny uczone holenderski Huig de Groot w rozprawie z 1609 r. „Mare liberum” przedstawił teoretyczne zasady wolności mórz. Jego poglądy zostały zakwestionowane przez prawnika angielskiego Jana Seldena, który już w 1635 w traktacie „Mare clausum seu de domino maris” (Morze zamknięte czyli o zwierzchnictwie morskim) przeciwstawił koncepcji morza pełnego i wolności mórz koncepcję morza terytorialnego, poddanego władztwu państwa nadbrzeżnego. Koncepcja Grotiusa, funkcjonująca najpierw jako zwyczaj międzynarodowy, została spetryfikowana w konwencji genewskiej o morzu pełnym z 1958 r. Bliższa współczesnej koncepcji bezpieczeństwa ekologicznego jest jednak koncepcja Seldena.

<sup>20</sup> J. Łopuski: *Podręczna encyklopedia prawa morskiego*, Gdańsk 1982, s. 60.

<sup>21</sup> A raczej na wykorzystaniu tzw. *universality principle*, funkcjonującej już w prawie międzynarodowym w takich instytucjach jak *delicti iuris gentium*, prawo pościgu lub prawo wizyty na pokładzie statku w związku z podejrzeniem piractwa, nielegalnej emisji fal radiowych czy niewolnictwa, B. D. Smith: *State responsibility and the marine environment - The Rules of decision*, Oxford 1988, s. 217.

nawet tak ograniczonej formuły uprawnień państwa nadbrzeżnego stworzyło możliwość aktywnego przeciwdziałania niebezpieczeństwu zagrażającemu państwu nadbrzeżnemu. Do tej pory państwa nadbrzeżne uzależnione były dosłownie od wiatru, który, jeśli wiał, w kierunku wybrzeża, przesuwiał uszkodzony statek lub rozlaną substancję na wody terytorialne i dopiero wtedy państwo nadbrzeżne mogło przeciwdziałać. Konieczną przesłanką zastosowania prawa do interwencji było zaistnienie w rzeczywistości poważnego i bezpośredniego niebezpieczeństwa, zagrażającego wybrzeżom lub związanym z nimi interesom na skutek zanieczyszczenia lub zagrożenia zanieczyszczeniem. Bezpośrednia interwencja wobec statku była uzależniona od uprzedniego wykorzystania innych, dostępnych środków pozwalających na wyeliminowanie potencjalnego niebezpieczeństwa skażenia wybrzeża państwa nadbrzeżnego. Biorąc pod uwagę przesłanki przedmiotowe ochrony interwencja mogła służyć celom stricte ekologicznym. Obok wybrzeża, celem interwencji była ochrona tzw. interesów związanych, przez które rozumie się działalność morską na wybrzeżu, w portach i przy ujściach rzek łącznie z rybołówstwem, walorami turystycznymi, warunkami zdrowotnymi ludności oraz dobrymi warunkami obszaru nadbrzeżnego włączając w to ochronę zasobów morskich flory i fauny. Czysto ekologiczne przyczyny prawa do interwencji były bytem samodzielnym, niezależnym od uszkodzenia rzeczy lub interesów majątkowych. Funkcja prewencyjna interwencji wyrażała się natomiast w normatywnie określonej możliwości stosowania środków koniecznych, określonych w konwencji, również wtedy, gdy istniało tylko zagrożenie zanieczyszczeniem.

Do działań proekologicznych w ramach interwencji jako trzeciego elementu *quadrivium* zalicza się również nową, wykształconą już w epoce po wielkich katastrofach, instytucję tzw. ratownictwa morza. Ratownictwo morza wykształciło się jako *antidotum* na braki w zakresie sozologii tradycyjnego ratownictwa morskiego. To ostatnie, oparte na zasadzie „no cure-no pay” uważane było nawet za *anty-ekologiczne*. Uzależnienie wynagrodzenia od skutku w postaci uratowania statku prowadziło do sytuacji, gdy zanieczyszczenie morza mogło być wręcz niezbędne dla realizacji celu nadrzędnego. Ratownictwo morza na poziomie doktrynalnym było definiowane „jako wszelkie działania w warunkach niebezpieczeństwa grożącego środowisku morskemu, mające na celu niedopuszczenie do jego skażenia”<sup>22</sup>. Nowa instytucja opierała się na modyfikacji zasad ratownictwa morskiego, przede wszystkim zasady wynagradzania. Praktyka morską, opierającą się na stosunkach umownych, wypracowała zasadę *expenses plus reward*, zgodnie z którą wynagrodzenie ratownika składało się z dwóch części: pierwsza *expenses* (wydatki) była należna ratownikowi bez względu na wynik akcji, natomiast druga *reward* (nagroda) należy się ratownikowi tylko w przypadku „uratowania” środowiska. Tak zbudowana formuła stanowiła bodziec do podejmowania akcji ratowania środowiska poprzez zagwarantowanie ratownikowi zwrotu wydatków poniesionych w trakcie akcji ratowniczej. Z drugiej strony, nagroda zachęcała ratowników do podej-

<sup>22</sup>

W. Adamczak: *Ratownictwo morza - nowy problem prawny*, (w:) *Wybrane zagadnienia prawa morskiego*, Prace Instytutu Morskiego nr 653, Gdańsk 1980, s. 44.

mowania wysiłków w celu zakończenia akcji ratowniczej sukcesem. Formuła expenses plus reward zmieniła również rozkład ryzyka akcji ratowniczej statku przewożącego substancje niebezpieczne. Zamiast obciążania całym ryzykiem akcji ratowniczej ratownika, nowa formuła wprowadziła podział ryzyka między podmioty zainteresowane akcją ratowniczą. Ratownika obciążało tylko ryzyko uzyskania nagrody. W konsekwencji, ratownik decydujący się na ratowanie środowiska kosztem statku, nie był już pozbawiany wynagrodzenia<sup>23</sup>.

## 5. Odpowiedzialność cywilna

Katastrofa zbiornikowca Torres Canyon pokazała przeszkody natury prawnej, uniemożliwiające Wielkiej Brytanii podjęcie interwencji wobec statku podnoszącego banderę Liberii, który rozbił na wodach terytorialnych innego państwa. Również zaskakującym był fakt, że obowiązujące w tym czasie prawo w ogóle nie regulowało kwestii odpowiedzialności armatora zbiornikowca za szkody wyrządzone w okolicznościach faktycznych innych niż zderzenia statków (np. wejście na skały)<sup>24</sup>. Uszczerbek w postaci zanieczyszczenia obszarów morskich nie mógł być uznany w świetle obowiązującego wówczas prawa zarówno międzynarodowego, jak i francuskiego (a także w świetle prawa większości państw świata) za szkodę. Jedynie uszkodzenia rzeczy w sensie technicznym, które były przedmiotem prawa własności, mogły być dochodzone przez ich właścicieli na zasadach ogólnych. W takiej sytuacji byli np. rybacy, których łodzie zostały zanieczyszczone ropą naftową lub właściciele budowli hydrotechnicznych zanieczyszczonych ropą naftową. Prawne pojęcie szkody, oparte na konstrukcji rzymskiej, obejmowało w niewielkim stopniu uszkodzenie środowiska morskiego<sup>25</sup>, mimo że sam uszczerbek spowodowany rozlewem substancji niebezpiecznych w większym stopniu dotyczył właśnie środowiska morskiego niż mienia osób fizycznych lub prawnych albo państw. Technicznie rzecz ujmując, uszczerbek w środowisku morskim polegał przede wszystkim na uszkodzeniu fauny i flory (impairment of marine environment), które nie stanowią przedmiotu prawa własności. Podjęte przez Francję i W. Brytanię działania przywracające stan środowiska morskiego sprzed wypadku nie mogły być przedmiotem roszczeń odszkodowawczych wobec sprawcy zanieczyszczenia, ponieważ państwa te nie były właścicielami wód terytorialnych w sensie cywilnoprawnym, a same wody nie były rzeczą w sensie technicznym. Tym samym nie było możliwość restytucji szkody w ramach odpowiedzialności cywilnej<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Zasady, wypracowane w praktyce ratowniczej, zostało spetryfikowane w nowej konwencji o ratownictwie morskim, przyjętej w 1989 r. w Londynie. Poprzednia konwencja z 1910 r. nie uwzględniała problemów związanych z transportem substancji niebezpiecznych drogą morską.

<sup>24</sup> Z. Brodecki: *Odpowiedzialność za zanieczyszczenie morza*, Gdańsk 1983, s. 10.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>26</sup> W roku 1968 tylko jedno państwo mogło występować jako właściciel z roszczeniami cywilnoprawnymi z tytułu uszkodzenia wód morskich w obrębie jego terytorium. To był Związek Radziecki.

Pierwszym krokiem do wykorzystania odpowiedzialności cywilnej dla celów ochrony środowiska, było dodanie do jej tradycyjnych funkcji<sup>27</sup> funkcji tzw. cost allocation<sup>28</sup>, oznaczającej redystrybucję kosztów użytkowania środowiska. Dalszym krokiem było przyjęcie zasady „zanieczyszczający płaci”, znanej pod angielskim skrótem PPP (Polluter Pays Principle). PPP konkurowała z dwoma innymi formułowanymi w różnych kręgach zasadami; Victim Pays Principle (VPP), która obciążała „ofiara” kosztami oraz preferowaną przez OECD i przedstawiana jako kompromis między PPP i VPP Equally Shared Responsibility Principle (ESRP)<sup>29</sup>. Uzupełnieniem PPP była zasada kanalizacji (channeling) odpowiedzialności, która pozwalała na obciążenie odpowiedzialnością wyłącznie „zanieczyszczającego”. Międzynarodowa konwencja o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami (zwanej dalej CLC)<sup>30</sup> wskazała na właściciela statku jako wyłącznego zanieczyszciciela, odpowiadającego za „szkody spowodowane zanieczyszczeniem” (pollution damage). Jeśli szkoda objęta jest postanowieniami CLC, odpowiedzialność właściciela jest odpowiedzialnością skanalizowana. Art.III/4 *expressis verbis* wyłącza możliwość dochodzenia roszczeń od innych podmiotów.

Zasadniczą zmianą, która decyduje o nowatorstwie konwencji CLC i protokołu z 1984<sup>31</sup>, było przyjęcie zasady, iż odpowiedzialność odszkodowawcza może działać na rzecz jakiegokolwiek osoby, która podjęła działalność mającą na celu zapobieżenie lub zmniejszenie szkody powodowanej zanieczyszczeniem, niezależnie od miejsca zastosowania środków prewencyjnych. Ta zasada stanowiła udaną próbę rozwiązania problemu kompensacji z tytułu przywracania środowiska do należytego stanu i stworzyła podstawę prawną dla roszczeń z tego tytułu. Już wcześniej zarysowała się w praktyce niektórych krajów<sup>32</sup> tendencja do określania szkód ekologicznych na podstawie wielkości wydatków przeznaczonych na przywracania środowiska do właściwego stanu. Protokół z 1984 r., na niezależne wnioski Polski i Wielkiej Brytanii<sup>33</sup>, rozszerzył zakres pojęcia „środek zapobiegawczy”, do tej pory obejmujący tylko środki rzeczywiście

Dekretem o ziemi z 26.10/8.11.1917 r. znacjonalizowano nie tylko ziemię, ale także wody morskie w obrębie terytorium Związku Radzieckiego i w efekcie uznano środowisko morskie za mienie państwowe w rozumieniu prawa cywilnego.

<sup>27</sup>

J. Łopuski: *Odpowiedzialność za szkodę w żegludze morskiej*, Gdańsk 1969, s. 19-22, W. Warkało: *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Warszawa 1972, *passim*.

<sup>28</sup>

OECD: *The Polluter pays principle. Definition-Analysis-Implementation*, 1975, s. 11.

<sup>29</sup>

Z. Brodecki: *Liability in International Law*, (w:) *Studia Europejskie*, t. V 2000r., s. 140.

<sup>30</sup>

Ratyfikowana przez Polskę, Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 184.

<sup>31</sup>

Prace nad protokołem z 1984r. (nie wszedł ostatecznie w życie) przedstawia Z. Brodecki: *Zmiany w międzynarodowym systemie odpowiedzialności za zanieczyszczenie*, *Prawo Morskie* t. I/1986 r., s. 130-132.

<sup>32</sup>

Rząd USA i stan Wirginia domagał się zwrotu kosztów oczyszczenia Zatoki Chesapeake w sprawie przeciwko The Steuart Transportation Company z 1980r., podobne roszczenia obejmujące koszt przywrócenia środowiska do poprzedniego stanu formułowane były w sprawie zbiornikowca Zoe Colotroni z 1978 r., Z. Brodecki: *Odpowiedzialność za zanieczyszczenie morza*, *op. cit.* s. 134-135.

<sup>33</sup>

LEG/Conf.6/50 i LEG/Conf.6/25.

podjęte po wypadku, na te środki, które mogą zostać podjęte w przyszłości, jeśli ujaw-  
nią się dalsze skutki wydobywania się oleju do morza (actually undertaken or to be under-  
taken).

CLC wprowadziła również konstrukcję tzw. shared liability. Wbrew nazwie nie  
dzieli ona odpowiedzialności, gdyż ta ciąży na jednym podmiocie. Podziałowi podlega  
obowiązek odszkodowawczy, innymi słowy dług. Zgodnie z postanowieniami CLC,  
pierwszym dłużnikiem jest właściciel statku, drugim dłużnikiem jest właściciel ładun-  
ku, z tym, że jego świadczenie odszkodowawcze następuje przez międzynarodowy fun-  
dusz, powstały ze składek importerów ropy naftowej.

Wprowadzenie zasady kanalizacji, zasady dwóch dłużników oraz zmiana konstrukcji  
poszkodowanego miało skutek proekologiczny. Rozstrzygnięte zostały problemy wyni-  
kające z tradycyjnej konstrukcji szkody, która możliwość występowania z roszczeniami  
za szkody w rzeczach łączyła z uprawnieniami do rzeczy. W ramach odpowiedzialności  
za szkody spowodowane zanieczyszczeniem występować o odszkodowanie mógł pod-  
miot, który nie miał uprawnień praworzeczowych do rzeczy uszkodzonej, a jedynie  
poniósł koszty w celu zapobieżenia lub zmniejszenia szkody spowodowanej zanieczysz-  
czeniem, niezależnie od miejsca zastosowania środków prewencyjnych<sup>34</sup>. Poszkodo-  
wany miał do czynienia z jednym podmiotem, łatwym do zidentyfikowania (właściciel  
statku). I wreszcie podział świadczenia odszkodowawczego prowadził do zwiększenia  
szans na refundację szkody i zwiększał kwoty przeznaczone na pokrycie kosztów resty-  
tucji środowiska morskiego.

Tendencja ekologiczna wykorzystała również instytucje znane prawu tradycyjne-  
mu bez konotacji sozologicznych tj. zasadę ryzyka i brak bezprawności. CLC 1969 nie  
pozostawia żadnych wątpliwości, że zanieczyszciciel odpowiada na zasadzie ryzyka<sup>35</sup>.  
Co więcej, odpowiada wyłącznie na zasadzie ryzyka<sup>36</sup>, co oznacza, że nie jest możliwe  
dochodzenie roszczeń w oparciu o inną zasadę odpowiedzialności, wynikającą z zasad  
ogólnych odpowiedzialności deliktowej tzn. winę. Poza sporem jest zasadność twier-  
dzenia, że zasada ryzyka stanowi zaostrzenie odpowiedzialności cywilnej. W stosunku  
do generalnej zasady odpowiedzialności deliktowej, jaką jest wina, przesłanki odpo-  
wiedzialności na zasadzie ryzyka sprowadzone zostały do dwóch tj. istnienie szkody  
i jej wartość oraz związku przyczynowego. Wina w konstrukcji odpowiedzialności  
za szkody spowodowane zanieczyszczeniem wykorzystana jest tylko, jako przesłan-  
ka wyłączająca przywilej ograniczenia odpowiedzialności przez właściciela statku<sup>37</sup>.  
Konsekwencją odejścia od zasady wina jest brak bezprawności jako przesłanki odpo-  
wiedzialności. W kontekście ochrony środowiska ta kwestia ma znaczenie w kontek-  
ście tzw. zrzutów legalnych. Brak absolutnego zakazu zrzutów substancji niebezpiecz-

<sup>34</sup> Miejsce rozumiane w kategoriach prawa morza, a więc niezależnie od tego, czy zdarzenie miało  
miejsce na morzu pełnym, w wyłącznej strefie ekonomicznej lub na obszarze morza terytorialnego.

<sup>35</sup> Art. III CLC 1969.

<sup>36</sup> Art. III pkt 4 CLC 1969.

<sup>37</sup> Art. V CLC 1969.

nych skutkuje tym, że zrzut legalny może doprowadzić do powstania szkody, degenerującej środowisko. Wyłączenie bezprawności pozwala objąć odpowiedzialnością cywilną również te szkody.

Odrębnym zagadnieniem na płaszczyźnie odpowiedzialności cywilnej jest kwestia szkody<sup>38</sup>. Zdarzenie, prowadzące do zanieczyszczenia środowiska, może spowodować szkodę („damage”) obejmującą 1/ uszczerbek w środowisku („damage to the environment”), na który składa się uszkodzenie samego środowiska („impairment of the environment per se”), straty w rezultacie uszkodzenia środowiska („loss as a result of impairment”) oraz koszt środków zapobiegawczych lub kosztów przywrócenia środowiska do stanu sprzed szkody („costs of preventive measures or restoration of the environment”), 2/ uszczerbek w postaci szkód na osobie („damage to life or health”), na który składają się utrata życia, uszkodzenia ciała lub rozstrój zdrowia („loss of life or personal injury”), następstwa szkód na osobie („loss sustained as a result of personal injury”) oraz koszt środków zapobiegawczych i leczniczych (np. koszty leczenia i pobytu w szpitalu), 3/ szkody rzeczowe („damage to property”), na który składają się straty rzeczywiste (damnum emergens), utracone korzyści (lucrum cessans) oraz koszt środków zapobiegawczych<sup>39</sup>. Każdy z tych trzech zbiorów desygnatów nazwy szkoda w środowisku jest rozdzielnym, niemniej można wskazać wąskie zakresy wspólne.

Wspólne dla uszkodzenia środowiska i mienia są utrata dochodów osób fizycznych lub prawnych z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej (np. zmniejszenie dochodów hotelarzy lub rybaków w związku z zanieczyszczeniem pobliskiej plaży i wód wewnętrznych), a także straty, jakie ponosi państwo w wyniku zanieczyszczenia w postaci np. kosztów zwalczania zanieczyszczenia lub utrata korzyści w postaci wpływów z tytułu określonych opłat lub danin publicznoprawnych<sup>40</sup>. Specyfiką środowiska morskiego jest to, że nie ma w nim, w przeciwieństwie do środowiska lądowego lub powietrznego, przedmiotów prawa rzeczowego (poza przypadkiem rosyjskim), w konsekwencji nie ma uszczerbku wspólnego dla środowiska i majątku osób fizycznych lub prawnych.

Porównanie zakresu uszczerbków w środowisku, szkód na osobie i szkód rzeczowych pozwala stwierdzić, że „zaledwie kilka lub kilkanaście procent wszelkich szkód wyrządzonych środowisku jest uznawane przez prawo za szkodę”<sup>41</sup>. Taka proporcja wynika z faktu, iż konstrukcja szkody oparta na koncepcji prawa rzymskiego uniemożliwiła wręcz objęcie uszczerbków w środowisku odpowiedzialnością cywilną i wykorzystanie wszystkich jej funkcji, przede wszystkim funkcji restytucyjnej i prewencyjnej.

<sup>38</sup> Dla potrzeb tej części referatu wykorzystano ustalenia dokonane w artykule autora, przygotowanym dla Księgi Pamiątkowej dedykowanej Z. Brodeckiemu (przygotowywanej do druku przez Uniwersytet Gdański): P. Lewandowski: *Rzymska konstrukcja szkody a szkoda ekologiczna* (w wersji elektronicznej pat. [superfluum.eu](http://superfluum.eu)).

<sup>39</sup> Diagram w Z. Brodecki: *Liability in International Law*, *op. cit.* s. 132.

<sup>40</sup> Z. Brodecki: *Odpowiedzialność za zanieczyszczenie morza*, *op. cit.*, s. 33.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 33.

Nowy zakres pojęcia szkody został wypracowany w trakcie prac nad konwencją o odpowiedzialności cywilnej, w której Polska miała znaczący udział<sup>42</sup>. CLC w treści art.1 pkt 6 zdefiniowała nową szkodę, nazwaną „szkodą spowodowaną zanieczyszczeniem”, jako „(...) stratę albo szkodę spowodowaną poza statkiem przewożącym olej przez zanieczyszczenie wynikające z wycieku lub wypuszczenia oleju ze statku, gdziekolwiek taki wyciek lub wypuszczenie może nastąpić, i obejmuje także koszt środków zapobiegawczych, a ponadto stratę lub szkodę spowodowaną przez środki zapobiegawcze.” W związku z tym, że do zakresu szkody spowodowanej zanieczyszczeniem włączono również tzw. środki zapobiegawcze, w art.1 pkt 7 CLC zdefiniowano ten termin jako „wszelkie rozsądne środki podjęte przez jakąkolwiek osobę po zaistnieniu wypadku w celu zapobieżenia lub zmniejszenia szkody powodowanej zanieczyszczeniem”. Źródłem szkody spowodowanej zanieczyszczeniem jest wydobywanie się na zewnątrz statku oleju konwencyjnego, przez który rozumie się każdy trwały olej taki jak: ropa naftowa, paliwo olejowe, ciężki olej dieslowy, olej smarowy i wielorybny, bez względu na to czy są przewożone jako ładunek czy w zasobnikach bunkrowych zbiornikowców jako paliwo<sup>43</sup>. Reżim konwencji CLC wraz z protokołem z 1984 r.<sup>44</sup> przewiduje znaczące wyłączenia w zakresie przedmiotowym. Do nich należy olej przewożony inaczej niż luzem (in bulk). Także olej bunkrowy statków innych niż zbiornikowce nie był objęty zakresem przedmiotowym reżimu CLC i protokołu z 1984 r.<sup>45</sup> I wreszcie poza CLC i protokołem jest olej przewożony statkami państwowymi pełniącymi służbę niepaństwową. Szczególnym rodzajem wyłączenia jest wyłączenie oparte na kryterium terytorialnym. Obowiązek odszkodowawczy za szkody spowodowane zanieczyszczeniem uzależniony był nie tylko od tego, czy szkodę spowodował olej konwencyjny, ale również od tego, gdzie nastąpiło wydobywanie się oleju poza statek. Początkowo CLC zawężyła zakres terytorialny do wyłącznie terytorium państwa łącznie z morzem terytorialnym. W tym sensie wydobywanie się oleju konwencyjnego na morzu pełnym nie stanowiło szkody spowodowanej zanieczyszczeniem. Protokół z 1984 r. rozszerzył zakres terytorialny na wyłączną strefę ekonomiczną<sup>46</sup>.

Zasadniczą zmianą, która decydowała o nowatorstwie konwencji CLC i protokołu z 1984 r., było przyjęcie zasady, iż odpowiedzialność odszkodowawcza może działać na rzecz jakiegokolwiek osoby, która podjęła działalność mającą na celu zapobieżenie lub

<sup>42</sup> Przebieg prac na forum IMO i analiza kolejnych projektów zapisów konwencyjnych, pat. Z. Brodecki, *Odpowiedzialność za zanieczyszczenie morza, op. cit.*, ss.127-153.

<sup>43</sup> Ta kwestia była przedmiotem sporów interpretacyjnych, które ostatecznie ustały po przyjęciu zmian do CLC, sformułowanych w protokole z 1984 do CLC 1969 r.

<sup>44</sup> Prace nad protokołem z 1984 r. (nie wszedł ostatecznie w życie) przedstawia Z. Brodecki: *Zmiany w międzynarodowym systemie odpowiedzialności za zanieczyszczenie*, Prawo Morskie t. I/1986 r., s. 130-132.

<sup>45</sup> Tę kwestię uregulowała dopiero międzynarodowa konwencja o odpowiedzialności za szkody spowodowane olejami bunkrowymi z 23.03.2001 r., ratyfikowana przez Polskę (Dz. U. nr 92 z 2001r., poz. 635).

<sup>46</sup> Z. Brodecki: *Extension of Geographical Scope of the Convention on Liability for Pollution Damage*, Prawo Morskie t. II/1988, s. 142-149.



zmniejszenie szkody powodowanej zanieczyszczeniem, niezależnie od miejsca zastosowania środków prewencyjnych. Ta zasada stanowiła udaną próbę rozwiązania problemu kompensacji z tytułu przywracania środowiska do należytego stanu i stworzyła podstawę prawną dla roszczeń z tego tytułu. Protokół z 1984 r., na niezależne wnioski Polski i Wielkiej Brytanii<sup>47</sup>, rozszerzył zakres pojęcia „środek zapobiegawczy”, do tej pory obejmujący tylko środki rzeczywiście podjęte po wypadku, na te środki, które mogą zostać podjęte w przyszłości, jeśli ujawnią się dalsze skutki wydobycia się oleju do morza (actually undertaken or to be undertaken). Podmiot obciążony odpowiedzialnością odpowiada do wysokości rozsądnie poniesionych kosztów środków prewencyjnych poniesionych przez kogokolwiek na zapobieżenie lub zminimalizowanie zanieczyszczenia powstałego na morzu pełnym. W ten sposób usunięto wszystkie te cechy szkody majątkowej, które stają się wadami wtedy, gdy dochodzi do uszkodzenia środowiska morskiego. Każdy podmiot, a nie tylko ten, któremu przysługują prawa majątkowe do uszkodzonej rzeczy, może podjąć środki zapobiegawcze lub minimalizujące, mające na celu zapobieżenie lub zminimalizowanie skutków wydobycia się oleju, gdziekolwiek miało ono miejsce, nawet jeśli uszczerbek dotyczył obiektu wyłączonego z zakresu pojęcia rzeczy w sensie technicznym.

Protokół z 1984 r. nie wszedł w życie<sup>48</sup>. Polska wypowiedziała CLC 1969 w 1999 r.<sup>49</sup> W to miejsce powstał nowy system odpowiedzialności cywilnej oparty formalnie na Protokole sporządzonym w Londynie 27.11.1992 r. w sprawie zamiany międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami<sup>50</sup>, który w zakresie definiowania pojęcia szkody w pełni wykorzystał dorobek pierwotnej CLC 1969/84. System odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem obejmuje: 1/ szkodę na mieniu w zakresie *damnum emergens* (np. zniszczone wyciekami łodzi rybackie), jak i *lucrum cessans* (utracone zysk rybaków, którzy nie mogli poławiać w wyniku zniszczenia ich sieci), 2/ szkodę na osobie, 3/ tzw. czystą szkodę ekonomiczną, 4/ szkodę w środowisku, tylko w zakresie rozsądnych kosztów przywrócenia środowiska do stanu sprzed zanieczyszczenia i 5/ koszt rozsądnych środków zapobiegawczych oraz szkodę przez nie wywołaną. Warty podkreślenia jest konstrukcja czystej szkody ekonomicznej (*pure economic loss*), wywołanej się z prawa *common law*<sup>51</sup>. Obejmuje ona szkodę majątkową, która nie wynika ze zniszczenia mienia ani szkody na osobie. Ta postać szkody pojawia się u podmiotów, które swoje dochody uzyskują w oparciu o środowisko morskie. Przykładem mogą być hotelarze i restauratorzy w kurortach nadmorskich, dotkniętych zanieczyszczeniem morza

<sup>47</sup> LEG/Conf.6/50 i LEG/Conf.6/25.

<sup>48</sup> Spowodowane to było postawą Stanów Zjednoczonych, które preferowały własne regulacje wewnętrzne, Z. Pełowska: *Konwencyjny system odpowiedzialności za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami a amerykański Oil Pollution Act*, referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Prawa Morskiego PAN w Gdańsku w dniu 15.10.2010 r., niepublikowany, s. 1.

<sup>49</sup> Dokument wypowiedzenia Dz. U. nr 104 z 1999 r., poz. 1141.

<sup>50</sup> Polska ratyfikowała Protokół z 1992 r. (Dz. U. nr 136 z 2001 r., poz. 1526).

<sup>51</sup> Z. Pełowska, *Konwencyjny system...*, *op. cit.*, s. 4.

i plaż. Problemem, jaki towarzyszy uwzględnieniu czystej szkody ekonomicznej jest odpowiedź na pytanie, gdzie postawić granicę między szkodami, do których kompensacji zobowiązemy osobę odpowiedzialną a tymi, które są zbyt odległe, przez co nie zasługują na wynagrodzenie. Łańcuch poszkodowanych z tytułu czystej szkody ekonomicznej nie kończy się. Szkada hotelarzy pociąga za sobą utracony zysk pralni świadczącej usługi dla hotelu. Mniejsze obroty pralni spowodują z kolei utratę zysku hurtowni sprzedającej środki czystości, zatem ustanowienie granicy jest niezbędne, inaczej nałożymy na właściciela statku odpowiedzialność, której nie zdoła udźwignąć. Normy konwencyjne nie dają w tej kwestii żadnej wskazówki<sup>52</sup>.

Obecnie można zasadnie uznać, że szkoda spowodowana zanieczyszczeniem (konwencyjne *verba legis*) lub szkoda ekologiczna (termin doktrynalny) znalazła swoje miejsce zarówno w doktrynie, jak i na płaszczyźnie normatywnej, stwarzając podstawy dla wykorzystanie odpowiedzialności cywilnej w zakresie uszczerbków wyrządzanych środowisku morskemu.

## 6. Zakończenie

Quadrivium bezpieczeństwa ekologicznego było udaną próbą rozwiązania złożonych problemów, jakie niesie ze sobą zjawisko zanieczyszczeń. Pamiętając o subsydiarnej roli prawa w zwalczaniu zanieczyszczeń (pierwszeństwo w tym zakresie należy do nauk biologicznych i chemicznych), można wskazać na nowatorstwo rozwiązań formalnych i zastosowanie właściwych metod regulacji dla poszczególnych elementów quadrivium. Normy techniczne zawierające standardy techniczne i ochronne stanowiły rozsądny kompromis między potrzebami ekologii a możliwościami technicznymi i rozwojem ekonomicznym. Normy wprowadzające nowe formy kontroli umożliwiły kontrolę merytoryczną, pozwalającą stwierdzić, czy stan uwidoczniony w certyfikacie jest zgodny ze stanem faktycznym. Interwencja, przyczyniając się do rozwoju idei jurysdykcji funkcjonalnej, opartej na konstrukcji zagrożenia, umożliwiła działania państw nadbrzeżnych wobec statku obcego zagrażającego lub tylko stwarzającego zagrożenie dla środowiska morskiego na morzu pełnym, a także na morzu terytorialnym<sup>53</sup>. Największy wpływ zanieczyszczenia wywarły na stosunki prawne związane z odpowiedzialnością cywilną. Tradycyjna odpowiedzialność cywilna opiera się na układzie dłużnik-wierzyciel. Konstruuąc formułę odpowiedzialności za zanieczyszczenie wzięto pod uwagę trzy dodatkowe elementy, a mianowicie społeczeństwo, producenta i środowisko. Globalizacja zanieczyszczeń doprowadziła do utraty znaczenia indywidualnego poszkodowanego. Jego interesy chroni tradycyjna formuła odpowiedzialności

<sup>52</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>53</sup> Konwencja o prawie morza (LOS) zmodyfikowała pojęcie „nieszkodliwego przepływu”, co pozwala państwu nadbrzeżnemu na podjęcie działań wobec statku, który w trakcie wykonywania przepływu przez wody terytorialne doprowadził do poważnego i umyślnego zanieczyszczenia.

deliktowej, oparta na prawie podmiotowym i formach władztwa nad rzeczą. Ekologiczna odpowiedzialność cywilna jest odpowiedzialnością na problemy szkód katastrofalnych, powstałych na wyłączonych z cywilnego pojęcia rzeczy obszarach poza jurysdykcją państwową.

## BIBLIOGRAFIA

1. P. Lewandowski: *Porządek publiczny w portach morskich*, (w:) *Prawo w portach morskich*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 1998.
2. P. Lewandowski: *Prawna ochrona wód morskich i śródlądowych przed zanieczyszczeniami*, Gdańsk 1996.
3. D. A. Abecassis: *The Law and Practice relating to Oil Pollution from Ships*, London 1978.
4. D. M. Collins: *The Tanker 's right of harmless discharge and protection of the marine environment*, (w:) *Journal of Maritime Law and Commerce*, vol. 18, no.2 April 1987.
5. J. Łopuski: *Podręczna encyklopedia prawa morskiego*, Gdańsk 1982.
6. B. D. Smith: *State responsibility and the marine environment- The Rules of decision*, Oxford 1988.
7. W. Adamczak: *Ratownictwo morza - nowy problem prawny*, (w:) *Wybrane zagadnienia prawa morskiego*, Prace Instytutu Morskiego nr 653, Gdańsk 1980
8. Z. Brodecki: *Odpowiedzialność za zanieczyszczenie morza*, Gdańsk 1983.
9. J. Łopuski: *Odpowiedzialność za szkodę w żegludze morskiej*, Gdańsk 1969 W. Warkało: *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Warszawa 1972.
10. Z. Brodecki: *Liability in International Law*, (w:) *Studia Europejskie*, t. V 2000 r.
11. OECD: *The Polluter pays principle. Definition-Analysis-Implementation*, 1975.
12. P. Lewandowski: *Rzymska konstrukcja szkoda a szkoda ekologiczna* (wersja elektroniczna [www.superfluum.eu](http://www.superfluum.eu)).
13. Z. Brodecki: *Zmiany w międzynarodowym systemie odpowiedzialności za zanieczyszczenie*, *Prawo Morskie* t. I/1986 r.
14. Z. Brodecki: *Extension of Geographical Scope of the Convention on Liability for Pollution Damage*, *Prawo Morskie* t. II/1988.
15. Z. Pełowska: *Konwencyjny system odpowiedzialności za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami a amerykański Oil Pollution Act*, referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Prawa Morskiego PAN w Gdańsku w dniu 15.10.2010 r., niepublikowany.

## **Quadrivium ecological safety of the marine environment**

### **ABSTRACT**

The ecologisation of legal regulations is a quite new phenomenon. This paper aims at presenting the beginning of the ecological tendency in legal regulations on protecting marine environment and indicating differences between the traditional "pre-ecological" philosophy of legal regulation and the ecological philosophy, called ecological safety. The navigation safety regulation is included in the standards of administrative law and its objective is to secure such factual circumstances in which a crew and a vessel do not pose a threat for themselves and other users of sea routes. In maritime civil law the equivalent of the term "navigation safety" is the term "seaworthiness" which aims at providing proper conditions for cargo during shipment. Safety occurs also in reference to a sea harbour which should be a so called safe harbour, i.e. not posing any threat to vessels, people, environment and finally - assets of a harbour itself. In each case an ecological added effect appears: marine environment exposed to negative effects when a vessel, harbour and cargo are not safe, is protected in a better way. Regulation on protecting sea against pollutions from ships covers a wide set of international law standards composing a so called quadrivium of legal protection of the environment. Quadrivium includes prevention, control, intervention and liability and consists of standards diverse in terms of methodology. They are connected with each other teleologically, yet they do not comply the requirements of a system, most of all - completeness. Quadrivium as an interdisciplinary structure is an answer to a transboundary - literally and figuratively - character of the issue of the marine environment pollution. Quadrivium has overcome doctrinal divisions grouping standards basing on a method and subject of the regulation into various branches of law.

**mgr Paweł Tytus**

Krajowe Stowarzyszenie

Instytut Badań nad Bezpieczeństwem

## **Przemysł stoczniowy jako składnik polskiego systemu bezpieczeństwa**

### **ABSTRAKT**

W referacie została podjęta problematyka systemu bezpieczeństwa ekonomiczno-obronnego Polski jako państwa morskiego. Zaprezentowano charakterystykę poszczególnych aspektów morskich funkcjonowania państwa zarówno w ramach gospodarki morskiej, jak i marynarki wojennej. Szczególną uwagę zwrócono na przemysł stoczniowy ze względu na rolę, jaką odgrywa w budowie oraz remontach statków i okrętów, stanowiących podstawę dla funkcjonowania jakiegokolwiek działalności morskiej. Autor przeprowadził analizę wybranych dziedzin morskiej aktywności państwa polskiego z uwzględnieniem aktualnej sytuacji ekonomicznej i politycznej na świecie. Na jej podstawie dokonana została ocena znaczenia przemysłu stoczniowego dla możliwości funkcjonowania systemu bezpieczeństwa ekonomiczno-obronnego Polski.

### **Wstęp**

Polska jest państwem morskim, w którym przemysł stoczniowy ma już wieloletnią tradycję. Obecnie w Polsce funkcjonuje kilkanaście mniejszych i większych stoczní morskich. Większość z nich posiada profil produkcyjno-remontowy, zaś pozostałe mają profil typowo produkcyjny lub remontowy. Oprócz stoczní w polskim przemyśle stoczniowym funkcjonuje także wiele różnych przedsiębiorstw, które dostarczają niezbędne wyposażenie dla przemysłu okrętowego, a nawet wykonują prace remontowe na statkach. W Polsce buduje się wiele różnych typów jednostek począwszy od niewielkich łodzi dla potrzeb ratownictwa i rybołówstwa morskiego, a na specjalistycznych statkach offshore i okrętach wojennych kończąc. Ich odbiorcami są zarówno armatorzy krajowi, jak i zagraniczni, przy czym zdecydowana większa część produkcji jest przeznaczona głównie na eksport. Pomimo kryzysu, jaki panuje w krajowej gospodarce

morskiej i upadku dwóch dużych stoczni produkcyjnych w Gdyni i Szczecinie polski przemysł stoczniowy nadal jest istotnym elementem funkcjonowania Polski jako państwa morskiego, gdyż wciąż posiada potencjał pozwalający mu na budowę nowych statków i okrętów oraz utrzymanie zdolności eksploatacyjnej istniejących już jednostek.

Posiadanie odpowiedniej floty handlowej i wojennej oraz zaplecza do ich obsługi jest dzisiaj istotną koniecznością dla każdego państwa morskiego, w tym także dla Polski. Sytuacja gospodarcza i polityczna zmienia się na świecie w sposób bardzo dynamiczny, co wraz z postępem globalizacji i rozwoju technologicznego nabiera coraz większej siły. Przyczyny i skutki zarówno gospodarcze, jak i polityczne tych zmian od wieków pozostają takie same, a jedynie zmianie ulegają skala działań i zakres stosowanych środków. Odpowiednie instrumenty i narzędzia pozwalają wówczas odpowiednio reagować na poszczególne zmiany gospodarcze i polityczne.

Obecnie wśród najważniejszych czynników kształtujących politykę morską poszczególnych państw na świecie można wymienić piractwo i terroryzm, morskie interwencje wojskowe drogą morską w państwach reżimowych, bezpieczeństwo interesów energetycznych i handlowych prowadzonych drogą morską oraz eksploatację zasobów mórz i oceanów. Każdy z wymienionych czynników wywiera określony wpływ na działania, jakie podejmują poszczególne państwa morskie w procesie kształtowania i realizacji swojej polityki morskiej niezależnie od ich wielkości czy też położenia geograficznego. Piractwo i terroryzm wymuszają konieczność zapewnienia bezpieczeństwa zarówno na szlakach wodnych, jak i na samych jednostkach i obiektach morskich. Interwencje wojskowe w państwach reżimowych wymuszają odpowiednie zabezpieczenie tego typu działań od strony morza poprzez dowóz jednostek lądowych do miejsca przeznaczenia, wsparcie w działaniach bojowych oraz zapewnienie odpowiedniego zaplecza logistycznego. Brak jednolitej stabilności gospodarczej i politycznej na świecie wymusza z kolei zapewnienie możliwości prowadzenia handlu i dostaw źródeł energii drogą morską, natomiast eksploatacja bogactw i zasobów mórz oraz oceanów wymusza posiadanie odpowiedniego zaplecza, w tym technologicznego, umożliwiającego aktywne działanie w konkurowaniu z innymi państwami morskimi.

Niestety morski potencjał Polski w każdym swoim aspekcie jest obecnie coraz słabszy, co znacząco osłabia możliwości realizacji polityki morskiej przez państwo polskie, a tym samym ogranicza aktywny udział i możliwości reakcji w kontekście wydarzeń gospodarczych i politycznych na świecie. Brak odpowiedniego planowania i zarządzania, a szczególnie brak zainteresowania państwa polskiego sprawami morskimi był i nadal będzie główną przyczyną takiego stanu rzeczy.

Potrzebna jest zatem odpowiednia analiza potencjału polskiego przemysłu stoczniowego, który powinien stanowić istotny element budowy i utrzymania floty handlowej i wojennej, dzięki której państwo morskie jakim jest Polska - może prowadzić swoją politykę morską i bronić swoich morskich interesów, a także suwerenności, gdy zajdzie taka ewentualność. Przeprowadzona analiza miała na celu określenie obecnego stanu polskiego przemysłu stoczniowego, a tym samym jego możliwości działania jako morskiego składnika systemu bezpieczeństwa ekonomiczno-obronnego Polski w kontekście aktualnych wyzwań i zagrożeń we współczesnym świecie.

## Stan obecny polskiego przemysłu stoczniowego

Przemysł stoczniowy w gospodarce morskiej pełni bardzo ważną rolę poprzez wykonywanie funkcji związanych z budową i remontami morskich statków handlowych używanych do prowadzenia działań związanych z przewozami ładunków i/lub pasażerów, rybołówstwem morskim, pracami portowymi, ratownictwem morskim i wydobywaniem zatopionego w morzu mienia czy też pozyskiwaniem zasobów mineralnych znajdujących się na dnie morza oraz pod nim<sup>1</sup>, a także okrętów, które wykonują zadania związane z obroną państwa bądź też ochroną jego interesów gospodarczych i politycznych. Statki i okręty stanowią tym samym podstawowe narzędzie realizacji zadań gospodarki morskiej danego państwa, będących jedynie częścią większej całości, zaś stocznie stanowią źródło ich pozyskiwania i utrzymania w eksploatacji.

Sytuacja w polskim przemyśle stoczniowym jest trudna, czego głównym powodem jest brak odpowiedniej polityki morskiej państwa, a także nieodpowiednie zarządzanie częścią istniejącego majątku. Niemniej mimo wielu trudności w polskich stoczniach nadal buduje się nowe statki. Wielkość produkcji statków w polskich stoczniach została zaprezentowana w tabeli 1.

Tabela 1.

Produkcja statków w polskich stoczniach w latach 2006-2009

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009
<b>Ogółem</b>				
Liczba statków	24	30	20	25
Nośność (DWT) w tys. t	627,2	373,7	337,5	-
Pojemność brutto (GT) w tys.	693,1	530,6	493,8	279
CGT w tys.	494,6	396,5	330,3	241,9
<b>Województwo pomorskie</b>				
Liczba statków	17	18	16	19
Nośność (DWT) w tys. t	386,6	140,3	236,6	-
Pojemność brutto (GT) w tys.	469,7	305,1	399,9	189,5
CGT w tys.	321,2	226,3	259,5	170,2
<b>Województwo zachodniopomorskie</b>				
Liczba statków	7	12	4	6
Nośność (DWT) w tys. t	240,7	233,4	100,9	-
Pojemność brutto (GT) w tys.	223,5	225,5	93,9	89,5
CGT w tys.	173,4	170,2	70,8	71,7

Źródło: *Rocznik statystyczny gospodarki morskiej 2010*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa-Szczecin 2010, s. 249

<sup>1</sup> *Rocznik statystyczny gospodarki morskiej 2010*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa-Szczecin 2010, s. 248.

W 2006 roku wyprodukowano dodatkowo 1 statek nietowarowy dla armatora z USA, będący holownikiem pełnomorskim o parametrach DWT - 2175, GT - 2229, CGT - 5478, który nie został ujęty w statystykach Centrum Techniki Okrętowej w Gdańsku.

Produkcja statków w polskich stoczniach pod względem liczby budowanych statków jest procesem w miarę stabilnym. Wprawdzie występują mniejsze lub większe wahania wartości, ale proces ten nie ma zdecydowanej tendencji spadkowej lub wzrostowej. Natomiast w przypadku nośności, pojemności brutto i skompensowanej pojemności rejestrowej brutto produkowanych jednostek występuje zdecydowana tendencja spadkowa. Podobnie, aczkolwiek z pewnymi wyjątkami, proces produkcji statków kształtuje się w przypadku stoczni województwa pomorskiego i zachodniopomorskiego, przy czym większa część produkcji odbywa się zdecydowanie w stoczniach województwa pomorskiego. W 2006 r. połowę statków budowanych w polskich stoczniach stanowiły kontenerowce i semikontenerowce, zaś drugą połowę produkcji obejmowały głównie transportowe do przewozu samochodów (16,66%) i statki nietowarowe (16,66%). Jednak w 2007 r. blisko połowę produkcji stanowiły statki nietowarowe (43,33%), zaś statki do przewozu kontenerów obejmowały jedynie czwartą część produkcji (26,66%). Następnie w 2008 r. ponownie trzonem produkcji w polskich stoczniach były kontenerowce i semikontenerowce (40%), zaś na drugą połowę przypadały głównie statki do przewozu samochodów (25,00%) i statki nietowarowe (15,00%), podobnie jako to miało miejsce w 2006 r. Natomiast w 2009 r. w polskich stoczniach budowano głównie statki nietowarowe, które stanowiły blisko połowę produkcji (48,00%), zaś jednostki do przewozu kontenerów obejmowały mniej niż jedną trzecią produkcji (24,00%)<sup>2</sup>.

Jednakże nie tylko wielkość produkcji statków odzwierciedla sytuację w polskich stoczniach. Istotne znaczenie ma także portfel zamówień na kolejne statki, co pozwala na zachowanie ciągłości funkcjonowania stoczni. Wielkość portfela zamówień polskich stoczni została zaprezentowana w tabeli 2.

W przeciwieństwie do produkcji statków w przypadku portfela zamówień na budowę nowych jednostek sytuacja jest znacznie mniej korzystna, gdyż można zaobserwować tutaj wyraźną tendencję spadkową zarówno w ogólnej strukturze portfela, jak i w części dotyczącej stoczni województwa pomorskiego czy też zachodniopomorskiego. W 2006 r. blisko połowę (48,78%) statków w portfelu zamówień polskich stoczni stanowiły kontenerowce i semikontenerowce, zaś druga połowa produkcji obejmowała transportowe do przewozu samochodów (19,51%) i statki nietowarowe (17,07%). Podobnie sytuacja wyglądała w 2007 r. (kontenerowce i semikontenerowce 47,67%) z tą jednak różnicą, iż o ponad połowę zmniejszyła się liczba transportowców do przewozu samochodów (9,30%), zaś liczba statków nietowarowych wzrosła o ponad połowę (29,06%). W 2008 r. nadal blisko połowę jednostek stanowiły jednostki do przewozu kontenerów (46,87%), ale znacząco zmalała liczba jednostek do przewozu samochodów (4,68%) i statków nietowarowych (6,25%), zaś ich miejsce zajęły jednostki offshore, które wówczas stanowiły piątą część portfela zamówień (20,31%). W 2009 r. zaszły bardzo duże

<sup>2</sup> Ibidem, s. 249-250.



Tabela 2.

Portfel zamówień na statki w polskich stoczniach w latach 2006-2009 (stan w dniu 31 XII)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009
<b>Ogółem</b>				
Liczba statków	82	86	64	25
Nośność (DWT) w tys. t	1943,5	1555,2	1139,2	-
Pojemność brutto (GT) w tys.	2206,7	1738,5	1205,3	67,1
CGT w tys.	1623,2	1281,2	918,6	129,7
<b>Województwo pomorskie</b>				
Liczba statków	45	59	46	20
Nośność (DWT) w tys. t	919	748	600,8	-
Pojemność brutto (GT) w tys.	1269,9	974,2	671,8	56,5
CGT w tys.	887,2	739,1	545,1	110,3
<b>Województwo zachodniopomorskie</b>				
Liczba statków	37	27	18	5
Nośność (DWT) w tys. t	1024,6	807,2	538,4	-
Pojemność brutto (GT) w tys.	936,8	764,3	533,5	10,6
CGT w tys.	736	542,1	373,6	19,4

Źródło: Rocznik statystyczny gospodarki morskiej 2010, op. cit., s. 250-251

zmiany, gdyż z portfela prawie zniknęły jednostki do przewozu kontenerów (4,00%) oraz jednostki typu offshore (4,00%). Większą część portfela stanowiły statki nietowarowe (40%) i promy (32%)<sup>3</sup>.

Należy zwrócić uwagę, iż zaprezentowane powyżej dane statystyczne związane z produkcją stoczniową statków w Polsce w ogóle nie odzwierciedlają skutków upadku stoczni gdyńskiej i szczecińskiej, a także problemów producentów wyposażenia okrętowego, którzy są mocno związani z przemysłem stoczniowym jak chociażby poznańskie zakłady H. Cegielskiego, w których po zamknięciu stoczni w Gdyni i Szczecinie doszło do zwolnienia kilkuset pracowników w celu uzyskania corocznych oszczędności na poziomie około 25 mln zł<sup>4</sup>.

Trzeba pamiętać, iż rynek stawia przed stoczniami surowe wymagania, które są związane z organizacją i wydajnością pracy oraz jakością i kosztami<sup>5</sup>. W dzisiejszych czasach przedsiębiorstwa stoczniowe muszą być elastyczne i umieć dostosowywać się do dynamicznie zmieniających się warunków w gospodarce światowej, a tym samym umiejętnie odczytywać zmiany w koniunkturze na statki. W innym przypadku znikną one z rynku, a ich miejsce zajmą inne przedsiębiorstwa, które są w stanie sprostać

<sup>3</sup> Ibidem, s. 251<sup>4</sup> Cz. Romanowski: *Stocznie znów na sprzedaż*, „Nasze Morze”, 2009, nr 10, s. 7.<sup>5</sup> Cz. Romanowski: *Gospodarka morska, głupcze!*, „Nasze Morze”, 2011, nr 2, s. 17.

istniejącym warunkom gospodarczym na światowym rynku okrętowym. Jako przykład może posłużyć tutaj upadek Stoczni Gdynia S.A. i przejęcie części jej majątku przez gdańską stocznię Crist S.A., która zakupiła duży suchy dok po gdyńskiej stoczni i chociaż nastąpiło to za pieniądze pożyczone od Agencji Rozwoju Przemysłu to jednak najważniejsze są tutaj jednak możliwości przywrócenia i dalszego funkcjonowania tej części ośrodka stoczniowego w Gdyni<sup>6</sup>. Tym samym jest to przykład, potwierdzający, iż przyszłość polskiego przemysłu stoczniowego może należeć właśnie do tego typu mniejszych lub większych przedsiębiorstw stoczniowych, której lepiej sobie radzą z wyzwaniem współczesnego rynku niż duże stocznie jak te z Gdyni i Szczecina, których już dzisiaj nie ma. Jednakże wskazuje się, iż takie rozdrobnienie (szczególnie dawnej infrastruktury, stoczniowej) może stanowić problem w momencie, gdy będzie trzeba przeprowadzić wspólną inwestycję<sup>7</sup>. Wydaje się jednak, że mniejszym firmom stoczniowym będzie łatwiej się porozumieć niż dużym morskim stoczniom produkcyjnym, a może i nawet wraz z producentami wyposażenia okrętowego i morskimi stoczniami remontowymi, takimi jak chociażby Gdańska Stocznia Remontowa S.A. uda im się stworzyć jeden wspólny produkt, który stanie się polską specjalnością i będzie konkurencyjny dla rynku europejskiego<sup>8</sup>.

### **Przemysł stoczniowy a bezpieczeństwo funkcjonowania gospodarki morskiej**

Morze od zawsze było źródłem bogactwa szczególnie dla tych narodów, które potrafiły nie tylko z niego właściwie korzystać, ale także odpowiednio nim zarządzać, co wymagało posiadania odpowiedniej infrastruktury portowej oraz floty handlowej i rybackiej, dzięki którym gospodarka morska poszczególnych państw mogła się rozwijać.

Niestety Polska jest państwem morskim, które nie potrafi czerpać korzyści, jakie niesie ze sobą dostęp do morza, czego szczególnym przykładem są decyzje i działania gospodarcze oraz polityczne, jakie miały miejsce w latach po 1989 r. Brak spójnej bądź w ogóle jakiegokolwiek polityki morskiej państwa i niepodejmowanie w odpowiednim czasie właściwych decyzji strategicznych, które mogły sprzyjać rozwojowi gospodarki morskiej, stały się główną przyczyną regresu. Wśród skutków takiego stanu rzeczy można tutaj wymienić chociażby takie przykłady, jak opuszczenie polskiej narodowej bandery ze wszystkich polskich statków, skasowanie całej dalekomorskiej floty rybackiej, ograniczenie liczebności floty narodowej oraz znaczące ograniczenie, a nawet zanik działalności wielu polskich armatorów czy też pogorszenie konkurencyjności polskich portów i różnego rodzaju przedsiębiorstw przemysłu morskiego<sup>9</sup>. Taki stan

<sup>6</sup> Cz. Romanowski: *Spór o suchy dok*, „Nasze Morze”, 2010, nr 11, s. 6-7.

<sup>7</sup> Cz. Romanowski: *Walka o wiatraki*, „Nasze Morze”, 2010, nr 8, s. 32.

<sup>8</sup> G. Landowski: *Morski Solaris?*, „Nasze Morze”, 2009, nr 12, s. 13.

<sup>9</sup> Cz. Romanowski: *Gospodarka morska, głupcze!*, *op. cit.*, s. 14-15.

rzeczy szkodzi nie tylko polskiej gospodarce, ale także ma negatywny wpływ na relacje gospodarcze z innymi państwami regionu, jak chociażby Czechami i Słowacją, czego przykładem jest fakt, iż wymienionym państwom bardziej opłaca się tranzyt do portów niemieckich niż polskich, gdyż jest on łatwiejszy, szybszy i tańszy. Przyczyną braku atrakcyjności opcji bałtyckiej jest brak w Polsce nowoczesnej infrastruktury drogowej i kolejowej czy też żeglugi śródlądowej, która obecnie zanika<sup>10</sup>.

Pogarszający się stan gospodarki morskiej w Polsce będzie miał negatywny wpływ także na funkcjonowanie krajowego przemysłu stoczniowego w kontekście możliwości dostawy nowych i utrzymanie zdolności eksploatacyjnej istniejących jednostek floty handlowej, stanowiącej własność przedsiębiorstw krajowych. Wydawać by się mogło, iż nie powinno mieć to znaczenia dla funkcjonowania polskich stoczní, szczególnie, iż w większości odbiorcami ich produkcji i usług remontowych są armatorzy zagraniczni. Polskie stocznie, podobnie jak cały europejski przemysł stoczniowy wykonują jednostki specjalistyczne, reprezentujące wysoki stopień technologiczny, co przy silnej konkurencji stoczní państw azjatyckich stanowi obecnie ważny atut w konkurowaniu na międzynarodowym rynku okrętowym. Jednakże potencjał państw azjatyckich jest na tyle duży i wciąż rośnie w siłę, iż z czasem przejmą one nisze rynkowe, w których obecnie działają stocznie państw europejskich. Polskie stocznie mogą wówczas nie wytrzymać silnej konkurencji, a brak alternatywy w postaci produkcji i usług remontowych dla potrzeb armatorów krajowych może zakończyć się to daleko idącym zanikiem lub zupełną utratą przez Polskę zaplecza stoczniowego, stanowiącego źródło pozyskiwania i utrzymania statków handlowych, które powinny stanowić istotne narzędzie niezależnego funkcjonowania polskiej gospodarki morskiej.

### **Przemysł stoczniowy a bezpieczeństwo energetyczne państwa**

W obecnych czasach ważnym zagadnieniem polityki gospodarczej każdego państwa jest zapewnienie odpowiednich źródeł zasobów energii i minerałów, dzięki któremu jest możliwe jego funkcjonowanie i rozwój, a szczególnie zapewnienie ciągłości funkcjonowania krajowego systemu energetycznego, co jest także nierozdzielnie związane z zapewnieniem odpowiednich warunków życia obywatelom państwa w ramach bezpieczeństwa socjalnego. Bez nich dane państwo staje się bardziej zależne zarówno gospodarczo, jak i politycznie od państw, które mają do nich dostęp, a tym samym zyskują znaczący wpływ na kształtowanie zachodzących na świecie wydarzeń.

Podstawą gospodarek wielu państw rozwiniętych i rozwijających jest głównie ropa naftowa, a także gaz ziemny, stanowiące źródło energii m.in. dla pojazdów lądowych, morskich i powietrznych, których brak sparaliżowałby funkcjonowanie każdego rozwiniętego państwa. Polska ma dostęp do ropy naftowej i gazu ziemnego przede wszystkim za pośrednictwem różnego rodzaju rurociągów (część dostaw pochodzi także ze złóż

<sup>10</sup> T. Falba: *Zagrożenia bałtyckie*, „Nasze Morze”, 2011, nr 2, s. 20.

krajowych oraz dostaw innymi środkami transportu, w tym również i drogą morską). Uzależnienie państwa od tego rodzaju transportu tak ważnych źródeł energii nie jest dobrym rozwiązaniem, czego przykładem mogłoby być zatrzymanie dostaw gazu ziemnego przez Rosję, która w ten sposób może dążyć do osiągnięcia określonych celów gospodarczych lub politycznych. W celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego Polska powinna dysponować tankowcami i gazowcami, które będą zapewniać dostawy drogą morską. Jednakże muszą to być jednostki pod polską banderą. Nie mogą to być statki stanowiące własność armatorów zagranicznych, które przez polskich przewoźników byłyby jedynie eksploatowane, ponieważ w takiej sytuacji Polska byłaby państwem, które nie mogłoby prowadzić samodzielnie swojej polityki morskiej, a tym samym funkcjonowanie jej gospodarki morskiej byłoby znacznie bardziej podatne na czynniki o charakterze ekonomicznym i politycznym. Takie przedsięwzięcie mógłby wesprzeć oczywiście polski przemysł stoczniowy nie tylko wykonując remonty, ale i dostarczając nowe jednostki.

W kwestii bezpieczeństwa energetycznego jest obecny także aspekt morskiej energetyki wiatrowej. Polityka energetyczna Polski do 2030 r. nie przewiduje jednak umieszczenia na morzu jakichkolwiek elektrowni wiatrowych. Na europejskich akwenach morskich tego typu instalacje występują już od dawna, zaś do 2020 r. ich łączna moc ma osiągnąć poziom 40 gigawatów<sup>11</sup>, zaś sama Unia Europejska traktuje morskie elektrownie wiatrowe jako strategiczną część sektora energetycznego (jest to największe niewykorzystane europejskie źródło energii, a tym samym i przewagi konkurencyjnej), który do tego czasu ma dostarczać 20% energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych<sup>12</sup> (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r.). W tym samym w niedalekiej przyszłości morska energetyka wiatrowa może stać się znaczącym źródłem przychodów, z których będzie mógł skorzystać także polski przemysł zarówno ciężki, jak i stoczniowy. Morska energetyka wiatrowa będzie wówczas generowała olbrzymi rynek na usługi i towary, który obejmujący dystrybucję energii elektrycznej, budowę odpowiedniej infrastruktury portowej oraz dostawę komponentów do budowy i sprzętu do obsługi elektrowni wiatrowych na morzu<sup>13</sup>, a do tego podmioty gospodarcze mogą uzyskać także wsparcie finansowe w ramach projektu „European Economic Recovery Plan”<sup>14</sup>. Europejskie Stowarzyszenie na Rzecz Energetyki Wiatrowej EWEA ocenia obecne możliwości rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce na poziomie 500 megawatów, natomiast polscy eksperci zakładają możliwość zainstalowania na polskich obszarach morskich elektrowni wiatrowych o łącznej mocy 5,5 gigawatów do 2030 r. Polska ma wysoki potencjał i w tym czasie mogłaby stać się liderem w obrębie Morza Bałtyckiego (większy potencjał ma jedynie Szwecja). Niestety brakuje zaawansowanych projektów i odpowiednich działań ze strony rządu. W rezultacie tego Polska traci możliwość brania czynnego udziału w inwestycjach związanych

<sup>11</sup> Cz. Romanowski: *Walka o wiatraki*, op. cit., s. 29.

<sup>12</sup>

Z. Bąbczyńska - Jelonek: *Morskie wiatraki*, „Namiary na Morze i Handel”, 2010, nr 1, s. 13.

<sup>13</sup>

Cz. Romanowski: *Walka o wiatraki*, op. cit., s. 29.

<sup>14</sup> Z. Bąbczyńska-Jelonek: *Morskie wiatraki*, op. cit., s. 13.

z energią odnawialną, co przyniesie duże starty polskiej gospodarce i będzie stwarzało duże problemy w późniejszym planowaniu i rozwoju tego typu przedsięwzięć, które są związane także z kształtowaniem się gospodarki morskiej<sup>15</sup>.

Szczególną rolę do odegrania będzie miał tutaj polski przemysł stoczniowy poprzez dostawę komponentów potrzebnych do budowy elektrowni wiatrowych oraz budowę i remonty statków, platform, i dźwigów do ich obsługi<sup>16</sup>. Już teraz wiadomo, iż będzie potrzebnych co najmniej 12 statków do montażu i obsługi farm wiatrowych (koszt jednego statku wynosi około 200 mln EUR)<sup>17</sup>. Brak tego typu jednostek jest obecnie największym polskim problemem<sup>18</sup>. Jednakże polskie stocznie mają już duże doświadczenie w budowie i remontach jednostek typu offshore do obsługi morskich elektrowni wiatrowych, czego szczególnym przykładem jest zbudowanie budowlano-remontowej platformy (barki) samopodnośnej o nazwie „Thor”, która służy do stawiania turbin na morzu, czy też małe przebudowy i remonty samopodnośnych statków używanych przy obsłudze farm wiatrowych typu Sea Energy i Sea Power, które wykonywała Gdańska Stocznia Remontowa S.A.<sup>19</sup>. Ważną rolę odgrywa także Stocznia Gdańska S.A. wraz z Gdansk Shipyard Group Towers (GSG Towers), które dostarczają wieże wiatrowe do produkcji energii z wiatru, zaś specjaliści ze stoczni mają już 10 lat doświadczenia w dostarczaniu ciętej stali dla strategicznych producentów turbin wiatrowych. Istotne znaczenie ma tutaj także wieloletnia współpraca pomiędzy stocznia a ISD Hutą Częstochowa, dzięki czemu ma zapewniony konkurencyjny dostęp do surowców<sup>20</sup>.

Warto tutaj dodać, iż obecnie takie państwa jak Rosja i Brazylia czy też Filipiny, Indie i Wietnam budują swoje własne przemysły okrętowe w ramach narodowych projektów związanych z programami w zakresie rozwoju energetyki, co powinno stanowić przykład dla Polski<sup>21</sup>. Szczególnie istotne byłoby tutaj podjęcie współpracy z Rosją, która ze względu na zanieczyszczenie innych rejonów wydobywania już teraz musi iść w kierunku eksploatacji podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego, znajdujących się bliżej Arktyki. W celu realizacji tego przedsięwzięcia państwo rosyjskie będzie potrzebowało specjalistycznej i wielozadaniowej floty statków typu offshore. Już teraz wiadomo, że w tej dekadzie Rosja chce zbudować około 1400 statków, chociaż obecne władze rosyjskie dążą do tego, aby budowa statków odbywała się w stoczniach rosyj-

<sup>15</sup> Cz. Romanowski: *Walka o wiatraki*, *op. cit.*, s. 30.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>17</sup> Inne źródła podają, iż będzie potrzeba około 20 takich jednostek, a koszt budowy będzie wahał się między 100 a 200 mln EUR. Cz. Romanowski, P. B. Stareńczak: *Odbijanie od dna*, „Nasze Morze”, 2010, nr 11, s. 15.

<sup>18</sup> Cz. Romanowski: *Walka o wiatraki*, *op. cit.*, s. 30 i 32.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 32 oraz P. Stareńczak, *Mocne wejście Thor'a*, <http://www.naszemorze.com.pl>, z dnia 30.03.2010. Platforma została zbudowana przez gdańską prywatną stocznia Crist S.A. dla niemieckiego koncernu Hochtief Construction AG, który zajmuje się m.in. budownictwem przemysłowym.

<sup>20</sup> Materiały własne Stoczni Gdańskiej S.A. opublikowane na stronie internetowej <http://pl.gdanskshipyard.pl>, z dnia 30.03.2011.

<sup>21</sup> G. Landowski: *Morski Solaris?*, *op. cit.*, s. 13.

skich, które nie są jednak w stanie podołać temu zadaniu ze względu na duże obciążenie mocy produkcyjnych<sup>22</sup>, stąd też jest to olbrzymia szansa dla odbudowy i rozwoju polskiego przemysłu stoczniowego, zaś Polsce zacieśnienie stosunków z Rosją może pozwolić na zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego.

### **Przemysł stoczniowy a możliwości ochrony państwa i jego interesów**

Marynarka wojenna w przypadku państw morskich zawsze odgrywała bardzo ważną rolę, gdyż stanowiła istotne narzędzie, dzięki któremu można było realizować cele gospodarcze, militarne i polityczne, które do dnia dzisiejszego pozostały niezmiennie. Bez odpowiedniej floty wojennej państwa morskie tracą wpływ na samodzielne kształtowanie wydarzeń politycznych na świecie, a także możliwości skutecznej obrony swoich interesów gospodarczych, a niekiedy także i suwerenności. Obecnie największym zagrożeniem są piractwo i terroryzm, które mogą być ze sobą powiązane w mniejszym lub większym stopniu. W związku z tym floty państw morskich prowadzą przede wszystkim działania o charakterze policyjnym, które mają na celu przeciwdziałanie działalności piratów oraz terrorystów, przy czym nie są to działania typowo bojowe<sup>23</sup>. Niestety mimo procesu globalizacji i integracji świata nadal w niektórych jego zakątkach utrzymywanie silnej floty wojennej jest związane także z realnym zagrożeniem dla suwerenności niektórych państw, czego szczególnym przykładem jest stałe zagrożenie ze strony Korei Północnej.

Polska jako państwo morskie, również powinna posiadać odpowiednią flotę wojenną, dzięki której aktywnie mogłaby bronić swoich interesów oraz brać udział w różnego rodzaju operacjach morskich na świecie w ramach zawartych sojuszy. Stąd też trzeba monitorować morskie szlaki także pod kątem przemytu broni dla islamskich radykałów. Za przykład może posłużyć sprawa kontenerowca „Francop”, na pokładzie którego izraelscy komandosi morscy znaleźli kontenery z nowoczesną bronią, stosowaną przez Hezbollah, który operuje w południowym Libanie. Owo wydarzenie jest wprawdzie dużym sukcesem w walce z radykalnym terroryzmem islamskim, ale działania podjęte przez żołnierzy izraelskich stanowią jednocześnie pogwałcenie prawa, gdyż zajęcie na pełnym morzu statku pod obcą banderą i poddanie go kontroli jest nielegalne, a może nawet być uznane za akt piractwa państwowego<sup>24</sup>.

Jednakże obecnie mamy do czynienia z degradacją polskiej Marynarki Wojennej. Jeśli proces ten nie zostanie w porę zatrzymany, wówczas jego skutki będą nieodwracalne. Jedną z aktualnych propozycji jest, aby podstawowym typem okrętu polskiej floty wojennej były duże okręty patrolowe. Wprawdzie nie jest to rozwiązanie ani doskonałe ani docelowe, ale jak się wskazuje będzie pozwalało polskim marynarzom i oficerom na opływanie i zaznajomienie z żywiołem morskim, czyli utrzymanie odpo-

<sup>22</sup> Ibidem

<sup>23</sup> T. Falba: *Strażnik przetrwania*, „Nasze Morze”, 2009, nr 12, s. 29.

<sup>24</sup> K. Kubiak: *Piractwo państwowe*, „Nasze Morze”, 2009, nr 12, s. 27.

wiedniego szkolenia, co ma istotne znaczenie dla trwałości funkcjonowania sił morskich. Floty większych państw morskich nie dysponują jednostkami, które miałyby odpowiednio dużą dzielność morską, a zarazem były na tyle tanie w budowie i eksploatacji, aby można było utrzymywać je przez cały czas w oddalonych od ich baz macierzystych rejonach patrolowania<sup>25</sup>. Dla polskiej marynarki wojennej mogłaby to być zatem forma specjalizacji i wkładu w różnego rodzaju działaniach militarnych na odległych akwenach. Za tym rozwiązaniem przemawia szczególnie fakt, iż w najbliższej przyszłości akwen Morza Bałtyckiego nie będzie zagrożony żadnym konfliktem zbrojnym, a tym samym najważniejszą działalnością będą zadania wykonywane przez różnego rodzaju morskie siły porządku publicznego<sup>26</sup>. Druga koncepcja mówi, iż należy jednak zawsze być przygotowanym, czego najlepszym przykładem jest zamach terrorystyczny w centrum Sztokholmu czy też atak piracki na statek „Arctic Sea”<sup>27</sup>. Zatem należy zwiększać potencjał polskiej marynarki wojennej, która powinna posiadać okręty uderzeniowe, podwodne, obrony przeciwminowej, wsparcia logistycznego i rozpoznania radioelektronicznego, przy czym wskazuje się, iż polską specjalnością mogłyby być okręty obrony przeciwminowej<sup>28</sup>. Już teraz należy podjąć odpowiednie działania, gdyż w 2014 r. polska marynarka wojenna w znaczący sposób straci swoje zdolności bojowe i operacyjne<sup>29</sup>, a obecne plany przewidują wprowadzenie do służby do 2018 r. jedynie jednego okrętu podwodnego i jednej korwety<sup>30</sup>. Niezależnie, jaka koncepcja będzie realizowana musi być ona dobrze przemyślana i dostosowana do aktualnych priorytetów i zagrożeń, czego przykładem jest działalność piratów i potrzeba partycypowania we wspólnej ochronie dostaw surowców energetycznych morzem, ale Polska niestety w tym momencie dysponuje jedynie dwoma starymi fregatami, które mogłaby wykonać w tym celu<sup>31</sup>.

Istotną rolę we wzmacnianiu potencjału polskiej floty wojennej mógłby odegrać tutaj polski przemysł stoczniowy szczególnie w przypadku okrętów patrolowych, gdyż jedną z propozycji dla podstawowej konstrukcji ich kadłuba jest rybacki trawler - przetwórcza typ B672, będący jednostką budowaną niegdyś seryjnie przez polskie stocznie<sup>32</sup>. Niestety bez odpowiedniej wizji i źródła finansowania budowa okrętu w Polsce jest obecnie obciążona dużym ryzykiem nieopłacalności takiego przedsięwzięcia. Szczególnym przypadkiem jest tutaj kadłub korwety wielozadaniowej typ „Gawron”<sup>33</sup>, który po

<sup>25</sup> T. Falba: *Strażnik przetrwania*, *op. cit.*, s. 29.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 30.

<sup>27</sup> T. Falba: *Zagrożenia bałtyckie*, *op. cit.*, s. 21.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 23-24.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>30</sup> Cz. Romanowski: *Dać szansę*, „Nasze Morze”, 2010, nr 12, s. 26.

<sup>31</sup> T. Falba: *Gotowi do klótni*, „Nasze Morze”, 2009, nr 10, s. 15-16.

<sup>32</sup> T. Falba: *Strażnik przetrwania*, *op. cit.*, s. 30.

<sup>33</sup> Istnieje poważna groźba, iż budowa korwety typ Gawron (projekt 621) może zakończyć się podobnie jak budowa serii okrętów typ Kaszub (projekt 620), z czego ostatecznie powstała zaledwie jedna sztuka. T. Falba: *Gotowi do klótni*, *op. cit.*, s. 15.

ośmiu latach od położenia stępki został zwodowany w dniu 16 września 2009 r. (było to jedynie wodowanie techniczne), po czym następnie wrócił z powrotem na ląd w celu oczekiwania na dalsze decyzje Ministerstwa Obrony Narodowej odnośnie zakupu potrzebnego uzbrojenia<sup>34</sup>. Wielu specjalistów krytykuje jednak ten projekt, stwierdzając, iż obecnie polska Marynarka Wojenna nie potrzebuje tego rodzaju okrętów. Na przeszkodzie dokończenia inwestycji stoją także problemy Stoczni Marynarki Wojennej S.A. w Gdyni, która tonie w długach i tym samym ma poważne kłopoty finansowe, a do tego w dniu 7 kwietnia 2011 r. Sąd Gospodarczy w Gdańsku ogłosił upadłość likwidacyjną stoczni. Od tej chwili wszelkie decyzje będą podejmowane w stoczni przez syndyka masy upadłościowej. Stawia to oczywiście pod znakiem zapytania dalsze losy zaangażowania się francuskiego koncernu DNCS, będącego jednym z największych producentów okrętów na świecie, w sprawę przejęcia mniejszościowych udziałów stoczni, co miało być częścią większego projektu konsolidacji europejskiego przemysłu stoczniowo - zbrojeniowego i współpracy przy budowie francuskich korwet na eksport. Polska miała na tym zyskać także poprzez zakup dwóch francuskich okrętów podwodnych, w przypadku których pożyczka zostałaaby spłacona w formie udziałów stoczni i zyskami z jej działalności<sup>35</sup>. Do tego stocznia nie może liczyć na zamówienia ze strony Marynarki Wojennej, która dotychczas była jej głównym partnerem. Także remontowanie okrętów odbywa się coraz częściej w innych stoczniach, które są znacznie tańsze od Stoczni Marynarki Wojennej S.A.<sup>36</sup>. Warto się zastanowić czy budowę tego typu jednostek mogłyby zajmować się mniejsze przedsiębiorstwa stoczniowe jak chociażby wspomniana już gdańska stocznia Crist S.A., zwłaszcza, iż mają one duży potencjał, ale należałoby by stworzyć odpowiedni system bezpieczeństwa informacyjnego, związany z ochroną informacji o istotnym znaczeniu dla obronności państwa, co ma szczególne znaczenie w obecnych czasach, gdyż m.in. wraz z rozwojem technologicznym wzrastają możliwości wykradania informacji zarówno o znaczeniu gospodarczym, jak i wojskowym, co może być tragiczne w skutkach dla państwa Polskiego.

## Wnioski

Postępująca globalizacja i dynamika zmian zachodzących na świecie zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i politycznym stwarza wiele różnych zagrożeń o charakterze ekonomicznym i militarnym, co wymusza na poszczególnych państwach tworzenie systemu bezpieczeństwa, dającego możliwości i narzędzia do skutecznego przeciwdziałania im. W przypadku państwa morskiego jednym z najważniejszych filarów takiego systemu bezpieczeństwa jest gospodarka morską opierająca się na funkcjonowaniu portów i stoczni oraz floty handlowej i rybackiej, a także marynarki wojennej.

<sup>34</sup> T. Falba: *Po co komu Gawron?*, „Nasze Morze”, 2009, nr 10, s. 12.

<sup>35</sup> Sz. Szadurski: *Stocznia Marynarki Wojennej w upadłości*, „Dziennik Bałtycki”, 2011, nr 82, s. 6 oraz Cz. Romanowski: *Statków pożegnanie*, „Nasze Morze”, 2009, nr 12, s. 11.

<sup>36</sup> T. Falba: *Po co komu Gawron?*, *op. cit.*, s. 13.



Polska jako państwo morskie jest państwem słabym, czego główną przyczyną jest brak odpowiedniej polityki morskiej, której państwo polskie nie jest w stanie stworzyć już od wielu lat. W efekcie takiego postępowania podmioty gospodarki morskiej będące w strefie wpływów państwa są albo wykorzystywane do celów czysto politycznych bądź też pozostawiane własnemu losowi, co stawia pod dużym znakiem zapytania funkcjonowanie polskiej gospodarki morskiej i obecność Polski na morskich akwenach świata w najbliższej przyszłości.

W związku z takim stanem rzeczy trudno jest stworzyć w przypadku Polski odpowiedni system bezpieczeństwa ekonomiczno-obronnego, w którym trzeba byłoby uwzględnić jej interesy jako państwa morskiego. Ze względu na postępującą degradację poszczególnych sektorów i podmiotów gospodarki morskiej Polska będzie traciła kolejne narzędzia umożliwiające przeciwdziałanie i zwalczanie zagrożeń w zakresie działalności piratów oraz terrorystów na morskich szlakach handlowych i żeglugowych, ograniczania dostępu do surowców i źródeł energii przez inne państwa czy też działalności państw, stwarzających realne zagrożenie dla bytu innych państw. Brak odpowiednich decyzji i działań doprowadzić może do tego, iż Polska stanie się państwem zależnym od innych, co będzie miało istotny wpływ na jej dalsze funkcjonowanie i rozwój.

Mimo trudnej sytuacji polski przemysł stoczniowy nadal odgrywa ważną rolę w polskiej gospodarce morskiej. Pomimo upadku gdyńskiej i szczecińskiej stoczni produkcyjnej wciąż w Gdańsku, Gdyni i Szczecinie funkcjonują morskie stocznie remontowe, które wykonują nie tylko przebudowy i remonty statków, ale także prowadzą budowę nowoczesnych jednostek. Swoją działalność prowadzą także mniejsze stocznie, które również budują statki pełnomorskie, w tym także reprezentujące wysoki poziom technologiczny, dzięki czemu są w stanie wypełnić lukę po upadłych stoczniach, zagospodarowując odpowiednio infrastrukturę i majątek, które po nich pozostały.

Polski przemysł stoczniowy wciąż stanowi ważny składnik polskiego systemu bezpieczeństwa ekonomiczno - obronnego jako zaplecze dla budowy nowych statków i okrętów oraz zapewnienia ich długiej eksploatacji, dzięki czemu Polska jako państwo morskie może budować swój potencjał rozwojowy w oparciu o gospodarkę morską, która powinna stanowić źródło jej bogactwa, a także brać czynny udział w operacjach morskich mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i stabilizacji na świecie. Jednakże wiele zależy tutaj od państwa polskiego czy będzie chciało wykorzystać płynące z tego korzyści i możliwości w ramach budowy silnego polskiego państwa morskiego czy też zostanie to zaprzepaszczone, co pośrednio lub bezpośrednio będzie miało wpływ na bezpieczeństwo energetyczne, gospodarcze i militarne, a także socjalne obywateli Polski.

## BIBLIOGRAFIA

1. Bąbczyńska - Jelonek Z.: *Morskie wiatraki*, „Namiary na Morze i Handel”, 2010, nr 1.
2. Falba T.: *Po co komu Gawron?*, „Nasze Morze”, 2009, nr 10.
3. Falba T.: *Strażnik przetrwania*, „Nasze Morze”, 2009, nr 12.
4. Falba T.: *Zagrożenia bałtyckie*, „Nasze Morze”, 2011, nr 2.
5. Kubiak K.: *Piractwo państwowe*, „Nasze Morze”, 2009, nr 12.
6. Landowski G.: *Morski Solaris?*, „Nasze Morze”, 2009, nr 12.
7. Materiały własne Stoczni Gdańskiej S.A. opublikowane na stronie internetowej <http://pl.gdan-skshipyard.pl>, z dnia 08.04.2011.
8. *Rocznik statystyczny gospodarki morskiej*, Warszawa-Szczecin 2010.
9. Romanowski Cz.: *Dać szansę*, „Nasze Morze”, 2010, nr 12.
10. Romanowski Cz.: *Gospodarka morska, głupcze!*, „Nasze Morze”, 2011, nr 2.
11. Romanowski Cz.: *Spór o suchy dok*, „Nasze Morze”, 2010, nr 11.
12. Romanowski Cz.: *Statków pożegnanie*, „Nasze Morze”, 2009, nr 12.
13. Romanowski Cz.: *Stocznie znów na sprzedaż*, „Nasze Morze”, 2009, nr 10.
14. Romanowski Cz.: *Walka o wiatraki*, „Nasze Morze”, 2010, nr 8.
15. Romanowski Cz., P. B. Stareńczak: *Odbijanie od dna*, „Nasze Morze”, 2010, nr 11.
16. Stareńczak P.: *Mocne wejście Thor 'a*, <http://www.naszemorze.com.pl>, z dnia 30.03.2010.
17. Szadurski Sz.: *Stocznia Marynarki Wojennej w upadłości*, „Dziennik Bałtycki”, 2011, nr 82.

### **Shipbuilding industry as a part of the polish security system**

#### **ABSTRACT**

The paper concerns the economical - defensive security system of Poland as the sea state. Characteristics of individual sea aspects of functioning of the state were presented both in frames of the sea economy as well as the navy. The special attention was paid to the shipbuilding industry on account of the large roll it plays in building and repairing merchant and war ships, which are the base for functioning of any sea activity. The author carried analysis of chosen fields of the sea activity of the Polish state with taking into consideration the current economic and political situation in the world. On this base was made an estimate of meaning of the shipbuilding industry for the possibility of functioning of the polish economical - defensive security system.