

BEZPIECZEŃSTWO
W ADMINISTRACJI I BIZNESIE
WE WSPÓŁCZESNYM ŚWIECIE

część II








BEZPIECZEŃSTWO W ADMINISTRACJI I BIZNESIE WE WSPÓŁCZESNYM ŚWIECIE

część II



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
dr hab. Stanisław Piocha, prof. nadzw. WSAiB
prof. dr hab. Aurelia Polańska
prof. dr hab. Elżbieta Skrzypek
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: 978-83-61505-88-4
Nakład 90 egz.

Druk:

Sowa – druk na życzenie
01-209 Warszawa, ul. Hrubieszowska 6a
tel. 22 431 81 40, www.sowadruk.pl



SPIS TREŚCI

Marek Chrabkowski, Cezary Tatarczuk, Janusz Tomaszewski <i>Wprowadzenie</i>	9
--------------------------------------------------------------------------------------	---

Rozdział I

Zarządzanie bezpieczeństwem na styku sektora publicznego i prywatnego

1. Władysław Ryszard Sulęta, Grzegorz Krasnodębski, <i>Podstawy prawne zarządzania kryzysowego w Polsce</i>	27
2. Wojciech Wosek, <i>Ochrona infrastruktury przemysłowej w aspekcie zagrożeń terroryzmem morskim na przykładzie aglomeracji trójmiejskiej</i>	43
3. Grzegorz Krasnodębski, <i>Wykorzystanie taksonomicznej formuły potencjalowej do oceny poziomu zagrożeń w aglomeracjach miejskich</i>	64
4. Kazimierz Dendura, <i>Rozumienie tolerancji jako narzędzie sterowania zachowaniami organizacyjnymi (szkic wstępny)</i>	75
5. Dorota Kowalska-Goś, <i>Bezpieczeństwo zarządzania zasobami ludzkimi</i>	81
6. Ewa Zimnowłocka-Łożyk, <i>Wybór zawodu oraz przekwalifikowanie jako tendencja współczesnego rynku pracy</i>	88
7. Anna Bociąga, Beata Surmacz, <i>Wpływ zarządzania zasobami ludzkimi na kształtowanie warunków pracy</i>	98
8. Valentinas Navickas, Rima Kontautiene, <i>The importance of Corporate Social Responsibility to the social security implementation</i>	110
9. Kornela Oblińska, <i>Bezpieczeństwo informacji niejawnych – podejście procesowe</i>	116
10. Joanna Grubicka, Ryszard Motyka, <i>Człowiek jako ważne ogniwo zapewnienia bezpieczeństwa informatycznego jednostce administracyjnej</i>	126
11. Tomasz Gutowski, <i>Kapitał intelektualny jako element konkurencyjności przedsiębiorstwa na globalnym rynku</i>	137

Rozdział II

Zwalczanie przestępczości w służbie na rzecz bezpieczeństwa

12. Samuel Uhrin, <i>Security Situation the Slovak Republik</i>	151
13. Katarzyna Wardin, <i>Costs of piracy in the Horn of Africa in context of energy products security</i>	176
14. Janusz Bryk, <i>Prawne instrumenty zwalczania handlu ludźmi</i>	189
15. Marek Chrabkowski, <i>Zmiany przepisów o kontroli operacyjnej a bezpieczeństwo prawne inwigilowanych</i>	200
16. Grzegorz Kachel, „Mały” świadek koronny – cel uświęca środki?	220
17. Beata Piotrowska, <i>Zakaz wstępu na imprezę masową w sprawach o przestępstwa</i>	237

Rozdział III

Edukacja na rzecz bezpieczeństwa

18. Jerzy Będziński, <i>Powstanie i rozwój systemu bezpieczeństwa Polski w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości (lata 1918–1921)</i>	251
19. Piotr Dwojacki, <i>Bezpieczeństwo Polski w myśli politycznej Eugeniusza Kwiatkowskiego</i>	265
20. Aneta Oniszczyk-Jastrzębek, <i>Spółeczna odpowiedzialność a etyka w działalności współczesnych przedsiębiorstw</i>	274
21. Josef Janošec, <i>Scenarios – the main method of securitology</i>	286
22. Remigiusz Wiśniewski, <i>Ewolucja celów wychowania obronnego a świadomość społeczna</i>	295
Mariusz Zieliński <i>Podsumowanie konferencji</i>	307

CONTENTS

Marek Chrabkowski, Cezary Tatarczuk, Janusz Tomaszewski <i>Introduction</i>	17
Chapter I	
Security management, where public and private sectors meet	
1. Władysław Ryszard Sulęta, Grzegorz Krasnodębski, <i>Legal basis for crisis management in Poland</i>	27
2. Wojciech Wosek, <i>Protection of industrial infrastructure in case of the threat of maritime terrorism</i>	43
3. Grzegorz Krasnodębski, <i>Using a taxonomic function to assess the level of threats in urban areas</i>	64
4. Kazimierz Dendura, <i>Understanding tolerance as a means to control organizational behaviour (an introductory draft)</i>	75
5. Dorota Kowalska-Goś, <i>Safety of HR management</i>	81
6. Ewa Zimnowłocka-Łożyk, <i>Career choice and career change – trends and tendencies of the contemporary labour market</i>	88
7. Anna Bociąga and Beata Surmacz, <i>The influence of human resources management on creating working conditions</i>	98
8. Valentinas Navickas and Rima Kontautiene, <i>The importance of corporate social responsibility for the social security implementation</i>	110
9. Kornela Oblińska, <i>Safety of classified information – the process approach</i>	116
10. Joanna Grubicka, Ryszard Motyka, <i>Human being as an important link to ensure information technology safety to an administrative unit</i>	126
11. Tomasz Gutowski, <i>Intellectual capital as an element of competitiveness in the global economy</i>	137

Chapter II

Fighting crime for security

12. Samuel Uhrin, <i>Security situation in the Slovak Republic</i>	151
13. Katarzyna Wardin, <i>Costs of piracy in the Horn of Africa in context of energy products security</i>	176
14. Janusz Bryk, <i>Legal methods to fight trafficking in human beings</i>	189
15. Marek Chrabkowski, <i>The changes of the regulations of discreet surveillance with regard to legal safety of people under surveillance</i>	200
16. Grzegorz Kachel, <i>“Small” key witness in causa sua – the end justifies the means?</i>	220
17. Beata Piotrowska, <i>No admittance to mass events in offence cases</i>	237

Chapter III

Education on security

18. Jerzy Będźmirowski, <i>Formation and development of the security system in Poland in the first years of independence (the years 1918–1921)</i>	251
19. Piotr Dwojacki, <i>Economic security of Poland in the economic and political thoughts of Eugeniusz Kwiatkowski</i>	265
20. Aneta Oniszczyk-Jarząbek, <i>Corporate social responsibility and ethics in modern business enterprises</i>	274
21. Josef Janosec, <i>Scenarios – the main method of securitology</i>	286
22. Remigiusz Wiśniewski, <i>Evolution of the defensive education purposes and public awareness</i>	295
Mariusz Zieliński <i>Conference summary</i>	307

WPROWADZENIE

Książka oddawana do rąk czytelnika jest drugą częścią monografii pt. *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie we współczesnym świecie* pod redakcją: M. Chrabkowskiego, C. Tatarczuka i J. Tomaszewskiego (Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni, 2011). Celem opracowania, tak jak jego części pierwszej, było zaprezentowanie najnowszych wyników badań oraz upowszechnienie poglądów pracowników naukowych oraz praktyków na temat politycznych, prawnych, ekonomicznych i społecznych aspektów bezpieczeństwa, szeroko omówionych podczas IV Międzynarodowej Konferencji Naukowej pt. *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie we współczesnym świecie*, która odbyła się w dniach 26-27 maja 2011 r. w Juracie.

W tomie pierwszym monografii zagadnienia zostały pogrupowane sektorowo, tj. zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym oraz w sektorze prywatnym. Tom drugi, jako komplementarne uzupełnienie tomu pierwszego, posiada strukturę obejmującą trzy rozdziały nawiązujące do poprzedniej tematyki, czyli

Rozdział I – Zarządzanie bezpieczeństwem na styku sektora publicznego i prywatnego;

Rozdział II – Zwalczanie przestępczości w służbie na rzecz bezpieczeństwa;

Rozdział III – Edukacja w zakresie bezpieczeństwa.

Rozdział poświęcony zarządzaniu bezpieczeństwem na styku sektora publicznego i prywatnego rozpoczyna się publikacją dra Władysława Sulęty i dra Grzegorza Krasnodębskiego zatytułowaną *Podstawy prawne zarządzania kryzysowego w Polsce*. Zdarzenia o charakterze kryzysowym wymagają współdziałania wszystkich podmiotów zainteresowanych likwidacją zagrożenia bądź jego skutków. W tego typu sytuacjach mamy do czynienia z powinnościami organów państwa, ale i podmiotów prywatnych. Autorzy z dużą starannością dokonują analizy poszczególnych aktów prawnych regulujących zarządzanie kryzysowe w Polsce. W wyniku tej analizy Autorzy podejmują się udanej próby opisanie systemu źródeł prawa regulujących tę materię, ze szczególnym uwzględnieniem jego kompletności i niesprzeczności. Jednym z najpoważniejszych zagrożeń współczesnego świata, wywołującym sytuacje kryzysowe, jest terroryzm. To zagrożenie

nakłada nie tylko na państwo obowiązki aktywnego podejmowania działań kontrterrorystycznych. Na ten aspekt zwraca uwagę w swoim artykule dr Wojciech Wosek. W publikacji pt. *Ochrona infrastruktury przemysłowej w aspekcie zagrożeń terroryzmem morskim* przedstawiono charakterystykę terroryzmu morskiego. W opracowaniu poddano analizie główne kierunki potencjalnych ataków tą formą terroryzmu i omówiono aspekty prawne. Powyższe (przedmiotowe) zagadnienia zostały przedstawione w kontekście ochrony infrastruktury przemysłowej związanej z gospodarką morską. Proces oceny poziomu zagrożeń, w tym również i terrorystycznych, jest jednym z istotnych zadań realizowanych w zarządzaniu kryzysowym. Dr Grzegorz Krasnodębski w podrozdziale zatytułowanym *Wykorzystanie taksonomicznej formuły potencjałowej do oceny poziomu zagrożeń w aglomeracjach miejskich* przedstawił koncepcję zastosowania tej formuły do oceny poziomu zagrożeń w specyficznych warunkach, jakie wywołuje aglomeracja miejska. Formuła ta należy do metod stosowanych w procesie pomiaru złożonych zjawisk, których nie można wyrazić za pomocą jednej zmiennej. Zastosowanie w praktyce proponowanego rozwiązania pozwoli na wyznaczenie syntetycznego wskaźnika liczbowego określającego poziom zagrożeń.

Problematyka bezpieczeństwa jest dostrzegana nie tylko w sytuacjach ekstremalnych, do jakich niewątpliwie należą kryzysy. Również w działalności codziennej ta kwestia ma znaczący wpływ na życie człowieka. Poczucie bezpieczeństwa daje pożądaną stan komfortu psychicznego i pozwala funkcjonować bez zakłóceń. Na straży tego stanu stoją sądy i specjalistyczne organy administracji państwowej. Dbać o ten stan są zobowiązane również wszystkie inne podmioty, ponieważ godność człowieka, uprawnionego do życia bez lęku, jest wartością nadrzędną. Niewłaściwe kierowanie ludźmi w organizacji może u nich wywoływać stan zagrożenia. Bez względu na strukturę własnościową organizacji (państwowe, prywatne), jej prawidłowe i bezpieczne funkcjonowanie zależy między innymi od jakości zarządzania. Do tej problematyki nawiązuje publikacja dra hab. Kazimierza Dendury, profesora WSAiB zatytułowana *Rozumienie tolerancji jako narzędzie kierowania zachowaniami organizacyjnymi (szkic wstępny)*. Autor wyjaśnia zakres pojęciowy normy, standardu i tolerancji. Przy czym zwraca uwagę na pozytywne, negatywne i neutralne rozumienie standardów. Przestrzega jednocześnie przed partykularnym rozumieniem tych pojęć (słów), gdyż może to wywołać zachowania organizacyjne niezgodne z wymaganiami, przekraczające ustalone granice tolerancji.

Elementem zarządzania organizacją jest zarządzanie jej personelem. Właściwie dobrane osoby w wyniku rekrutacji i selekcji dają gwarancję prawidłowego rozwoju organizacji, bez względu na to czy jest to podmiot sektora publicznego czy też prywatnego. Dorota Kowalska-Goś w swoim artykule zatytułowanym *Safety of HR management* (Bezpieczeństwo zarządzania personelem – M. CH.) za główny przedmiot obrała bezpieczeństwo w tej sferze. Przedstawione uwagi dotyczą bezpieczeństwa w zdobywaniu nowych pracowników i podkreślają rolę monitorowania w pierwszej fazie zatrudnienia. W artykule Autorka skupia się na najczęściej używanych narzędziach rekrutacyjnych i wskazuje ich wpływ na zabezpieczenie procesu rekrutacji personelu oraz ich doboru. Po drugiej stronie w procesie rekrutacyjnym znajduje się kandydat do

pracy. Ewa Zimnowłocka-Łozyk w publikacji pt. *Wybór zawodu oraz przekwalifikowanie jako tendencja współczesnego rynku pracy* przedstawiła problematykę związaną z kwestią wyboru zawodu. Autorka wykazała, że wielokrotne procesy wyboru zawodu i przekwalifikowania są integralną cechą współczesnego rynku pracy. Bezrobocie jest, według Autorki, jednym z głównych determinantów skłaniających do podejmowania decyzji w zakresie podniesienia kwalifikacji lub zmiany zawodu. Nie bez znaczenia w tym procesie jest kwestia świadomego planowania kariery zawodowej. Już po zatrudnieniu pracownicy zainteresowani są dbałością o ich bezpieczeństwo w miejscu świadczenia pracy. Obowiązek taki spoczywa na każdym pracodawcy. Zarówno pracodawcy państwowi, jak i prywatni są zobowiązani respektować i egzekwować przestrzeganie prawa w tym zakresie. Problematyce bezpieczeństwa pracy została poświęcona publikacja Anny Bociąga oraz Beata Surmacz – uczestniczek seminarium doktoranckiego na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu. W artykule omówiono wpływ zarządzania zasobami ludzkimi na kształtowanie warunków pracy. Autorki zdefiniowały zarządzanie zasobami ludzkimi oraz określiły jego wpływ na organizację stanowiska i warunków pracy, w kontekście wymogów ergonomii. W podsumowaniu podkreśliły rolę zasad ergonomii w polskiej gospodarce i ich wpływ na wydajność i efektywność pracy w podmiotach gospodarczych.

Obok właściwych warunków pracy, równie istotnym czynnikiem wpływającym na poczucie bezpieczeństwa pracowników jest stabilność systemu zabezpieczenia socjalnego. Profesor Valentinas Navickas oraz Rima Kontautiene z Politechniki w Kownie, w publikacji zatytułowanej *The importance of corporate social responsibility to the social security implementation* (Znaczenie odpowiedzialności społecznej korporacji we wdrażaniu zabezpieczenia socjalnego – J. T.), wskazują na interakcje między zabezpieczeniem społecznym i stabilnością społeczną, a także odpowiedzialność praktyk biznesowych za realizację społecznych procesów bezpieczeństwa. Opisują wpływ społecznej odpowiedzialności biznesu na postęp społeczny. W konkluzji odwołują się do praw człowieka, ich realizacji i gwarancji na każdym poziomie społecznym. Wprowadzanie nowoczesnych technologii zarządzania zasobami ludzkimi uważają za podstawowy czynnik służący lepszemu wykorzystaniu zasobów naturalnych tak, aby stosować technologie sprzyjające ochronie zdrowia ludzi. Realizacja tego postulatu w opinii Autorów, poprawia jakość życia i jest jedną z najważniejszych przesłanek stabilności społecznego bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo organizacji prywatnych i państwowych w głównej mierze zależy od ludzi. Każdy człowiek, bez względu na zakres posiadanych zalet i wad, jest potencjalnym źródłem niebezpieczeństw. Każda organizacja, zarówno prywatna, jak i państwowa, dysponuje w swojej działalności wieloma dziedzinami, które z różnych powodów wymagają niejawności. Nie oznacza to, że dziedziny te są utajniane za przyczyną niechlubnej i wstydlivej działalności tych podmiotów, wręcz przeciwnie. Prawidłowe funkcjonowanie wymaga w niektórych sytuacjach dyskrecji. Człowiek jest tym ogniwem, które może doprowadzić do ujawnienia tych tajemnic. Istnieje więc potrzeba wprowadzenia mechanizmów ograniczających dostęp do określonych informacji. W publikacji Korneli Oblińskiej zatytułowanej *Safety of classified information – process*

approach (Bezpieczeństwo informacji niejawnych – podejście procesowe – M. CH.) Autorka przedstawia nowy punkt widzenia dotyczący ochrony informacji niejawnych. Podkreśla, że problem ochrony informacji niejawnych dotyczy zarówno zarządzania organizacją, jak również jej działalności. Na początku przedstawione zostały ogólne informacje dotyczące bezpieczeństwa w nawiązaniu do problematyki ochrony informacji niejawnych. W dalszej części omówiono podejście procesowe i możliwe zmiany w zakresie ochrony informacji niejawnych w celu poprawy ich bezpieczeństwa.

Informacje niejawne, i nie tylko, przetwarzane są przez ludzi w systemach informatycznych. Dr Joanna Grubicka i dr Ryszard Motyka w swoim artykule zatytułowanym *Człowiek jako ważne ogniwo zapewnienia bezpieczeństwa informatycznego jednostce administracyjnej* podejmują się omówienia tej problematyki. Jak trafnie zauważają Autorzy, zarządzanie bezpieczeństwem to ciągły i złożony proces, który zachodzi w stale zmieniającym się środowisku, przy występowaniu coraz to nowych form zagrożeń i wyzwań dla zapewnienia bezpieczeństwa informatycznego jednostce administracyjnej, a także przy niebywałym postępie technologicznym. W artykule przybliżono standardową terminologię, zwłaszcza związaną z modelami bezpieczeństwa. Zwrócono też uwagę na materiały normatywne i zalecenia dotyczące samego zarządzania bezpieczeństwem informacji. Wskazano na ważną rolę człowieka jako elementu systemu bezpieczeństwa informatycznego i potrzebę uwzględniania tego faktu podczas tworzenia takiego systemu.

Kapitał ludzki i kapitał strukturalny są zaliczane do szeroko rozumianego kapitału intelektualnego. Właściwe zarządzanie tym kapitałem jest, według dra Tomasza Gutowskiego z Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni, jednym z determinantów przyszłego sukcesu rynkowego przedsiębiorstwa. Autor w swojej publikacji zatytułowanej *Kapitał intelektualny jako element konkurencyjności przedsiębiorstwa na globalnym rynku* podkreśla znaczenie sprawnego i efektywnego dysponowania tym kapitałem, które przyczynia się do uzyskania przez przedsiębiorstwo wyższego od konkurentów poziomu własnej konkurencyjności. Przedstawione w publikacji argumenty przekonują, że bez podejmowania sprawnych działań w zakresie identyfikacji, pomiaru i ochrony kapitału intelektualnego oraz skuteczności sposobów pozyskania kolejnych jego składników, szybki rozwój współczesnego podmiotu gospodarczego staje się niemożliwy.

Rozdział II zatytułowany *Zwalczanie przestępczości w służbie na rzecz bezpieczeństwa* otwiera publikacja doc. dr. Samuela Uhrina z Akademii Policijnej w Bratysławie. W swoim artykule pt. *Security Situation the Slovak Republik* (Bezpieczeństwo wewnętrzne w Republice Słowackiej – J. T.) przedstawił studium przestępczości odnotowanej w roku 2010 na obszarze Republiki Słowackiej. Zwrócił również uwagę na występujące także w innych krajach, w tym w Polsce, problemy patologii, jak rasizm, ekstremizm i niedostosowanie społeczne. Nawiązał w związku z tym do nowych wyzwań, jakie stoją przed słowacką policją. Tak w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i zewnętrznego, ze szczególnym uwzględnieniem terroryzmu oraz przestępczości zorganizowanej.

Do przestępczości zorganizowanej w wymiarze międzynarodowym nawiązuje artykuł dr Katarzyny Wardin z WSAiB im. E. Kwiatkowskiego zatytułowany *Costs of piracy in the Horn of Africa in context of energy products security* (Koszty piractwa wokół Rogu Afryki w kontekście bezpieczeństwa produktów energetycznych – J. T.). Autorka zwraca uwagę na związki globalizacji z zagrożeniem, jakim jest niewątpliwie współczesne piractwo morskie. Wskazuje regiony szczególnie zagrożone, jak: zachodnie i wschodnie wybrzeża Afryki i Morza Czerwonego, Róg Afryki i Zatoki Adeńskiej, wybrzeże południowo-wschodniej Azji i północne wybrzeża Oceanu Indyjskiego, wybrzeże Ameryki Południowej oraz wybrzeże Zatoki Meksykańskiej. Podkreśla znaczenie dla państw rozwiniętych transportu surowców energetycznych drogą morską. Wskazuje, jakie ilości tych surowców są transportowane w regionie zagrożonym. Autorka przedstawiła również koszty bezpośrednie i pośrednie, ponoszone przez społeczność międzynarodową, w związku z porwaniami jednostek – okup, negocjacje ubezpieczenia, jak również zwalczając ten proceder w okolicach Rogu Afryki. W konkluzji zwraca uwagę na konieczność współpracy międzynarodowej w zakresie określenia i wdrożenia ram prawnych służących zwalczaniu morskiego piractwa.

Handel ludźmi jest następnym międzynarodowym procederem opanowanym przez zorganizowane grupy przestępcze. Dr Janusz Bryk z Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie w publikacji zatytułowanej *Prawne instrumenty zwalczania handlu ludźmi* przedstawił problemy interpretacyjne dotyczące pojęcia handlu ludźmi, w okresie przed nowelizacją kodeksu karnego we wrześniu 2010 r. i nowe uregulowania dotyczące problematyki przestępstwa dopuszczenia się handlu ludźmi. Powyższa problematyka została przedstawiona także w aspekcie uregulowań międzynarodowych, które miały i nadal mają istotne znaczenie przy interpretacji pojęcia – handel ludźmi.

Narzędziem wykorzystywanym do zwalczania przestępczości zorganizowanej jest kontrola operacyjna, jako jedna z ofensywnych metod pracy operacyjnej. Gruntowna nowelizacja ustaw pragmatycznych służb specjalnych i organów ścigania, która weszła w życie w czerwcu 2011 r., istotnie wpłynęła na kształt instytucji kontroli operacyjnej. Dr Marek Chrabkowski z WSAiB w artykule pt. *Zmiany przepisów o kontroli operacyjnej a bezpieczeństwo prawne inwigilowanych*, podjął się tego tematu z uwagi kontratypowy charakter tej metody. Wybór tematu nie był więc przypadkowy. Przeprowadzone przez Autora badania miały na celu ustalenie wpływu zmian stanu normatywnego na poprawę bezpieczeństwa prawnego osób inwigilowanych. Omówione zostały w kolejności chronologicznej zmiany wpływające na poszczególne etapy procesu zarządzania i postępowania z materiałami kontroli operacyjnej. Publikację wieńczą wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Następną instytucją, tym razem przewidzianą w Kodeksie karnym, wykorzystywaną do zwalczania przestępczości, w tym również i tej zorganizowanej, jest instytucja tzw. „małego świadka koronnego”. Grzegorz Kachel – sędzia Sądu Rejonowego w Wejherowie w swoim artykule zatytułowanym *Mały świadek koronny – cel uświęca środki?* zwraca uwagę, że Kodeks karny z 1997 r. wprowadził w art. 60 § 3 jedyne znane tej ustawie obligatoryjne nadzwyczajne złagodzenie kary. W publikacji omówione zostały węzłowe problemy stosowania powyższej instytucji, wraz ze wskazaniem

poglądów doktryny, a także orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz sądów apelacyjnych. Przedmiotem uwag jest interpretacja przepisu ze wskazaniem kluczowych pojęć, a także najbardziej kontrowersyjne kwestie, widziane przez pryzmat intencji ustawodawcy oraz techniki prawodawczej i reguł wykładni. Autor poszukuje odpowiedzi, czy z punktu widzenia skuteczności polityki kryminalnej, korzyści z wprowadzenia powyższej premii dla przestępcy, który decyduje się na współpracę z organami ścigania, mogą równoważyć postrzeganie instytucji „małego świadka koronnego” jako „zła koniecznego”.

Zakaz wstępu na imprezę masową jest środkiem karnym przewidzianym w Kodeksie karnym, który ma charakter prewencyjny i wpływa na poprawę bezpieczeństwa kibiców, widzów oraz innych uczestników wydarzeń sportowych, kulturalnych itp. Jest to następne narzędzie w orężu prawa karnego skutecznie poprawiające bezpieczeństwo. Dr Beata Piotrowska w publikacji pt. *Zakaz wstępu na imprezę masową w sprawach o przestępstwa*, zaznaczyła, że środek ten został wprowadzony przez ustawę z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych. Jak słusznie podkreśla Autorka, przy stosowaniu tego środka karnego chodzi nie tyle o dodatkową dolegliwość, co o prewencję i ochronę porządku prawnego. Przesłanką orzeczenia zakazu jest takie zachowanie sprawcy przy popełnieniu przestępstwa, które wskazuje, że jego udział w imprezach masowych zagraża istotnym dobrom chronionym prawem.

Rozdział III zatytułowany Edukacja na rzecz bezpieczeństwa otwiera publikacja profesora Jerzego Będźmirowskiego z WSAiB pt. *Powstanie i rozwój systemu bezpieczeństwa Polski w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości (lata 1918–1921)*. W artykule zaprezentowano proces tworzenia systemu bezpieczeństwa Polski w pierwszych latach po uzyskaniu niepodległości. Warunki geopolityczne, w których Polska znalazła się po Traktacie Wersalskim zdeterminowały działalność w dziedzinie bezpieczeństwa. W tym artykule omówiono działania podjęte w zakresie ochrony bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego zainicjowane w tamtym okresie oraz podkreślono rolę edukacji na rzecz bezpieczeństwa. Nie tylko bezpieczeństwo militarne państwa, ale również bezpieczeństwo gospodarcze Polski było budowane od podstaw po uzyskaniu niepodległości w 1918 r. Zagadnienia bezpieczeństwa ekonomicznego nie przypadkowo od sześciu lat wchodzą w obszary zainteresowań pracowników Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu. Są tego najmniej dwie przyczyny: po pierwsze wiążą się z gospodarką morską, po drugie przywołują myśl ekonomiczną patrona Uczelni. To właśnie inż. Eugeniusz Kwiatkowski był jednym z głównych architektów rozwiązań na rzecz bezpieczeństwa gospodarczego państwa. Dr Piotr Dwojacki w swoim artykule zatytułowanym *Bezpieczeństwo gospodarcze Polski w myśli gospodarczej i politycznej Eugeniusza Kwiatkowskiego* zaprezentował sylwetkę ministra i wicepremiera w latach 1926–30 i 1935–39 oraz przedstawiciela rządu odpowiedzialnego za odbudowę obszarów wybrzeża po zakończeniu II Wojny Światowej. Autor wykorzystując metodę porównania w czasie, podążając śladem twórczości E. Kwiatkowskiego przeprowadził syntezę jego koncepcji gospodarczej. Wskazał przy tym na krytyczne czynniki określające sytuację gospodarczą Polski w przedziałach czasowych: 1925–1939, 1945–1948 oraz po roku 1948. Zwrócił uwagę na żywotność koncepcji E. Kwiatkowskiego, która

bezpośrednio po II Wojnie Światowej nie mogła się ziszczyć, ale przetrwała i była obecna w polityce kolejnych polskich rządów w latach 1956–1980. W tej koncepcji bardzo ważną rolę odegrały kwestie: edukacyjna i naukowa. Było to wynikiem kreowania polityki rozwoju z wykorzystaniem własnej (polskiej) wiedzy technicznej.

Korzystanie z dobrodziejstw postępu technologicznego wymaga odpowiedzialności, również z uwagi na prawa przyszłych pokoleń. Postępowanie zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju jest jednym z przejawów takiej odpowiedzialności. Dr Aneta Oniszczyk-Jarząbek z Wydziału Ekonomicznego UG w publikacji pt. *Społeczna odpowiedzialność a etyka działalności współczesnych przedsiębiorstw* zwraca uwagę na istnienie bezwzględnej konieczności wspierania edukacji w zakresie szerzenia wiedzy na tematy wynikające z tytułu. Autorka proponuje wprowadzanie zagadnień dotyczących społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw do programów nauczania na wydziałach ekonomii i zarządzania, a także realizowanie szkoleń w tym zakresie przez organizacje działające na rzecz przedsiębiorczości. Propagowanie właściwych postaw wśród przedsiębiorstw i organizacji biznesowych, to także zadanie rządu, instytucji państwowych, organizacji pozarządowych oraz mediów.

Problematyka bezpieczeństwa jest dostrzegana wśród zagadnień wchodzących w zakres różnych dyscyplin naukowych. Nauka o bezpieczeństwie jako dziedzina interdyscyplinarna korzysta z tego dorobku. Fakt, że kształtowała się ona w rozległej przestrzeni czasowej powoduje, że niektóre z jej zagadnień stanowią już przedmiot zainteresowania przedstawicieli nauk historycznych. Aktualnie sekurytologia jest dynamicznie rozwijającą się dyscypliną naukową. Dr inż. Josef Janosec w swoim artykule zatytułowanym *Scenarios – the main method of securitology* (Studium przypadku – główna metoda badawcza stosowana w sekurytologii – M. CH) opisuje sekurytologię jako naukę o bezpieczeństwie rzeczywistości. Autor podejmuje się omówienia metody badawczej, jaką jest studium przypadku uznając, że omawianie jej wyników to główna metoda wykorzystywana w związku z nauczaniem zagadnień bezpieczeństwa. W publikacji Autor dostarcza informacji o doświadczeniach empirycznych i teoretycznych zasadach zastosowania tej metody nauczania. Natomiast Dr inż. Remigiusz Wiśniewski ze Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku w swoim artykule zatytułowanym *Ewolucja celów wychowania obronnego a świadomość społeczna* porusza problematykę multidyscyplinarności tego przedmiotu, opartego w głównej mierze na wynikach badań sekurytologicznych. Wychowanie obronne to obszar łączący elementy wychowania fizycznego, geografii, biologii, matematyki, fizyki, chemii i inne umiejętności zdobyte w szkole w jedną całość przydatną zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie zagrożenia. Autor zwraca uwagę, że kształcenie we tej dziedzinie to szereg złożonych przedsięwzięć, które są skomplikowane zarówno w warstwie metodologicznej, jak i treściowej.

Redaktorzy naukowci



INTRODUCTION

The book that has been prepared for the reader constitutes the second part of the monograph entitled *Security in administration and business in the contemporary world* and was edited by M. Chrabkowski, C. Tatarczuk and J. Tomaszewski (Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni, 2011 – English: Publishers for School of Business and Administration of the name of Eugeniusz Kwiatkowski in Gdynia). Its aim, similarly to the aim of the first part, is to present the latest research results and to publicize the views of scientific workers and practitioners concerning political, legal, economic and social aspects of security. These aspects were extensively discussed during the IV International Scientific Conference (IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa) *Security in administration and business in the contemporary world*, which was held 26th – 27th May, 2011 in Jurata.

In the first part of the monograph the issues were grouped according to the sectors, i.e. security management in public sector and security management in the private sector. The second volume, a complementary continuation of the first volume, consists of three parts that refer to the previously discussed subjects.

Chapter I – Security management, where public and private sectors meet;

Chapter II – Fighting crime for security;

Chapter III – Education on security.

The chapter devoted to security management, where public and private sectors meet starts with the publication of Dr Władysław Sulęta and Dr Grzegorz Krasnodębski *Legal basis for crisis management in Poland*. Crisis events require coordination of all the entities interested in eliminating a threat or its effects. In this type of events the most important are the obligations of state organs and private entities. The authors, with great care and attention to detail, make an analysis of particular legal acts regulating crisis management in Poland. As a result of this analysis, they successfully describe the system of the sources of law which regulates this subject matter, taking into account its completeness and consistency. One of the biggest threats to the contemporary world that causes crisis situations is terrorism. This threat imposes not only on the state the obligation to undertake active anti-terrorist activities. This aspect is emphasized in the article written by Dr Wojciech Wosek entitled *Protection of industrial infrastructure*

in case of the threat of maritime terrorism. It presents the characteristics of maritime terrorism and analyses the main directions of potential attacks of this form of terrorism. The article also discusses its legal aspects. The above (subjective) issues are presented in the context of protection of industrial infrastructure connected with the maritime economy. The process of assessing the threat level, including the threat of terrorism, is one of the essential tasks realized in crisis management. Dr Grzegorz Krasnodębski in the subchapter entitled *Using a taxonomic function to assess the level of threats in urban areas* presents the conception of the use of this function to assess the level of threat in specific conditions, such as those existing in urban agglomeration. This function belongs to the methods used in the process of measuring complex phenomena, which cannot be expressed with one variable. A practical application of the proposed solution will make it possible to obtain the numerical, synthetic index to determine threat levels.

The subject matter of security is significant not only in extreme situations, to which undoubtedly crises belong. Also in everyday life this issue has a tremendous influence on human life. The feeling of security results in psychical comfort and allows a person to function properly. This state of comfort is secured by courts and specialized organs of central government bodies. All other entities are also obliged to ensure this state since the dignity of the human person, who has the right to live without fear, is the ultimate value. Improper management of people in an organization can arouse in them the state of threat. The proper and safe operation of the organization, irrespective of property structure (public, private), depends among others on the quality of management. The publication of Prof. Kazimierz Dendura from WSAiB (Polish: Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu; English: School of Business and Administration) entitled *Understanding tolerance as a means to control organizational behaviour (an introductory draft)* is devoted to this subject matter. The author explains the meaning and scope of the terms: norm, standard and tolerance. At the same time, he draws our attention to positive, negative and neutral understanding of standards and warns us against particular understanding of these terms (words), as this can spur organizational behaviour that is not consistent with the requirements – the behaviour that crosses the established boundaries of tolerance.

One element of organization management is management of its staff. People who have been carefully chosen in the process of recruitment and selection guarantee healthy growth of the organization, regardless the fact whether it is an entity in public sector or the private sector. Dorota Kowalska-Goś in her article entitled *Safety of HR management* concentrates first of all on safety in this sphere. The presented views concern safety of hiring new employees and emphasize the role of monitoring in the first period of employment. The author concentrates on the tools most frequently used in recruitment and describes their influence on securing the process of recruitment and selection of personnel. On the other side of the recruitment process there is a candidate for a job. Ewa Zimnowłocka-Łozyk in the publication entitled *Career choice and career change – trends and tendencies of the contemporary labour market* presents the issue connected with a choice of profession. The author says that multiple career changes and retraining

constitute an integral part of the contemporary labour market. According to her, unemployment is one of the main determinants that lie behind the decisions to upgrade qualifications or to make a career change. In this process, it is also very important to plan career development carefully and consciously. After being employed, people are concerned about the safety of their workplace. Ensuring this safety is the obligation of every employer. Both public and private employers are obliged to respect and execute law in this matter. The issue of safety at work is raised in the publication prepared by Anna Bociąga and Beata Surmacz – participants of a doctorate seminar in Poznań University of Economics (Polish: Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu). The article *The influence of human resources management on creating working conditions* describes the impact that human resources management has on creating working conditions. The authors define the term of human resources management and determine its influence on organizing the workplace and working conditions from the point of view of ergonomics. In the summary they emphasize the role of the principles of ergonomics in the Polish economy and their impact on work efficiency and effectiveness in economic entities.

Besides the appropriate working conditions, a very important factor in ensuring the feeling of staff safety is stability of the social security system. Professor Valentinas Navickas and Rima Kontautiene from Technical University of Kowno (Lithuanian: *Kaunas University of Technology*) in the publication entitled *The importance of corporate social responsibility for the social security implementation* discuss the interaction between social security and social stability, and the responsibility of businesses for realizing social security processes. They describe the impact of corporate social responsibility on communal public progress. In conclusion they make a reference to human rights, their realization and their guarantee on every social level. The introduction of modern technologies in human resources management is, according to the authors, the fundamental factor serving a better use of natural resources – the use of such technologies that favour protection of human health. The realization of this postulate improves the quality of life and constitutes one of the most important premises of the stability of social security.

Safety of private and public organizations depends mostly on people. Every human being, regardless their virtues and vices, is a potential source of danger. Every organization, both private and public, is involved in its operation in many areas which for different reasons require secrecy. It does not mean that these areas are secret because of dishonourable or disgraceful operation of these entities – on the contrary. The proper operation requires discretion in some situations. A human being is an element that can be responsible for revealing these secrets. Thus, there is a need to introduce mechanisms limiting the access to some definite information. In the publication entitled *Safety of classified information – the process approach* Kornela Oblińska presents a new point of view on protection of secret information. The author states that the problem of secret information protection concerns both management in the organization and its operation. At the beginning she presents general information concerning security with special emphasis on the issue of secret information protection. In the further part, she describes

the process approach and possible changes within protection of secret information in order to improve its security.

Secret information and not only, is processed in information technology systems. Dr Joanna Grubicka and Dr Ryszard Motyka in their article entitled *Human being as an important link to ensure information technology safety to an administrative unit* undertake the task of describing this subject matter. The authors state rightly that safety management is a constant and complex process, which takes place in the constantly changing environment, with newer and newer forms of threats and challenges posed to information technology safety in an administrative unit – all this: at incredible technological development. The work introduces standard terminology; especially the terminology connected with models of safety and draws our attention to the prescriptive materials and recommendations concerning the management of information safety itself. The authors point out the important role of a human being as an element of the system of information technology safety and the need to take into account this fact while designing such a system.

Human capital and structural capital belong to vastly understood intellectual capital. According Dr Tomasz Gutowski from School of Business and Administration in Gdynia, proper management of this capital is one of the determinants of the future market success of an enterprise. The author in his publication entitled *Intellectual capital as an element of competitiveness in the global economy* emphasizes the significance of efficient and effective management of this capital which contributes to higher competitiveness of an enterprise in comparison with its competitors. The arguments presented in this publication convince us that without efficient activities undertaken to identify, measure and protect intellectual capital and without effective methods to obtain its subsequent elements, rapid growth of a modern economic entity is impossible.

Chapter II *Fighting crime for security* starts with the publication of Dr. Samuel Uhrin from the Police Academy in Bratislava (Slovakian: Akadémia Policajného zboru v Bratislave). In the article entitled *Security situation in the Slovak Republic* the author presents a study of crime recorded in 2010 on the territory of the Slovak Republic. At the same time, he draws our attention to such problems of pathology as: racism, extremism and social maladaptation, which appear also in other countries, including Poland. Dr S. Uhrin makes a reference to new challenges the Slovak police are facing; both in the context of internal and external security with special emphasis on terrorism and organized crime.

The issue of organized crime on the international scale can also be found in the article entitled *Costs of piracy in the Horn of Africa in context of energy products security* written by Dr Katarzyna Wardin from WSAiB. The author draws our attention to the interaction between globalization and the threat of piracy, which undoubtedly the present maritime piracy constitutes. She mentions the regions that are especially endangered, such as: the western and eastern coast of Africa and the Red Sea, the Horn of Africa and the Gulf of Aden, the coast of south-east Asia and the northern coast of the Indian Ocean, the coast of South America and the coast of the Gulf of Mexico. The author emphasises the importance of intercontinental transportation of energy materials

to the developed countries. She states what quantities of these materials are transported in the endangered regions and presents the direct and indirect costs incurred by the international community, which result from piracy – such as: a ransom, insurance negotiations and the costs of fighting this practice in the regions of the Horn of Africa. In conclusion Dr K. Wardin says that there is a necessity to cooperate on an international scale within establishment and implementation of the legal frames for fighting maritime piracy.

Human trafficking is another international practice of organized crime groups. Dr Janusz Bryk from the Police Academy in Szczytno (Polish: Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie) in the publication entitled *Legal methods to fight trafficking in human beings* presents the interpretation problems concerning the term of human trafficking before the amendment to the Polish Penal Code in September 2010 and the new regulations concerning crime of human trafficking. The above issues are also described in the aspect of the new international regulations, which were and still are essential in interpreting the term of human trafficking.

A tool that is used to fight organized crime is discreet surveillance. Substantial changes were brought by the amendment to pragmatic regulations of the Code of Criminal Conduct and some other laws, which came into force in June 2011. They had tremendous impact on the form of discreet surveillance. Dr Marek Chrabkowski from WSAiB, in his article entitled *The changes of the regulations of discreet surveillance with regard to legal safety of people under surveillance* raises this issue because of its controversial character. The subject matter is not coincidental – the conducted by the author research aimed at determining the impact of the changes in the normative status on improving legal security of people under surveillance. Dr Chrabkowski describes in a chronological order the changes that influenced particular stages in the process of managing and handling the materials of discreet surveillance. The publication ends with de lege lata and de lege ferenda conclusions.

Another legal instrument existing in the Polish Penal Code, which is used in fighting crime, including organized crime, is “key witness in causa sua”. Grzegorz Kachel – a judge in the District Court in Wejherowo (Polish: Sąd Rejonowy w Wejherowie) in his article entitled “*Small*” key witness in causa sua – the end justifies the means? notices that the Polish Penal Code of 1997 introduced in the art. 60 § 3 the only known solution of obligatory extraordinary mitigation of punishment. The publication describes the key problems in the use of the above mentioned instrument, with the indication of the principles of the doctrine and judicature of the Supreme Court and courts of appeal. The most frequently commented aspects of this regulation are: its interpretation with the indication of the key concepts and the most controversial issues connected with it, seen through the prism of the legislator’s intention, legislative techniques and the principles of interpretation. The author seeks the answer to the question: From the point of view of effectiveness of the criminal policy, do the benefits resulting from the introduction of this mitigation for a criminal deciding to cooperate with law enforcement authorities compensate the perception of “small” key witness in causa sua as “necessary evil”?

The ban of admittance to a mass event is a penal measure of preventive character included in the Penal Code, which raises the security status of fans, spectators and other participants of sports events, cultural events, etc. It constitutes another measure in the criminal law, which successfully improves security. Dr Beata Piotrowska in the publication entitled *No admittance to mass events in offence* cases says that the measure was introduced by the Security of Mass Events Act of 20th March 2009. She emphasizes the fact that it is not another repressive measure, but that its aim is prevention and safeguarding of legal order. The prerequisite for this ban is such behaviour of the perpetrator, which indicates that his/her participation in mass events constitutes a threat to essential public interest protected by law.

Chapter III entitled *Education on security* opens with the publication: *Formation and development of the security system in Poland in the first years of independence (the years 1918–1921)* written by Professor Jerzy Będźmirowski from WSAiB. The article presents the process of forming the security system in Poland in the first years after regaining the independence. The geopolitical conditions, in which Poland found itself after the Versailles Treaty, determined the activities within the area of security. The author describes the activities undertaken in order to protect national security and public order at that time and emphasizes the role of education in ensuring this security. Not only military security, but also economic security of Poland was built up from scratch after regaining the independence in 1918. It is not coincidental that the issues of economic activities have constituted the field of interest of the workers of School of Business and Administration for six years now. There are two reasons for this interest: firstly, they are connected with the maritime economy and secondly, they relate to the economic views of the patron of WSAiB. Eugeniusz Kwiatkowski, who was an engineer and the author of many new solutions, was one of the major contributors to economic security of the state. Dr Piotr Dwojacki in the article entitled *Economic security of Poland in the economic and political thoughts of Eugeniusz Kwiatkowski* presents the biography of this minister, also Deputy Prime Minister, in the years 1926–30 and 1935–39, who as the representative of the government, was responsible for rebuilding the sea coast area of Poland after the Second World War. The author, with the use of the method of comparison in time, pursues E. Kwiatkowski's career and makes a synthesis of his economic conception. He points out critical factors determining the Polish economic situation in the time periods: 1925–1939, 1945–1948 and after the year 1948. Dr P. Dwojacki emphasizes the timelessness of E. Kwiatkowski's conception, which just after the Second World War could not be realized, but survived and was present in the policy of the successive Polish governments in the years 1956–1980. Two factors: economic and scientific played a very important role in this conception, which resulted from the development of the expansion policy with the use of our own (Polish) technical knowledge.

The use of benefits of technological progress requires responsibility, also because of the rights of future generations. Behaving according to the principle of sustainable development is one of the manifestations of this responsibility. Dr Aneta Oniszczyk-

Jarząbek from the Faculty of Economics of UG (English: University of Gdańsk; Polish: Uniwersytet Gdański) in the publication entitled *Corporate social responsibility and ethics in modern business enterprises* draws our attention to the absolute necessity to support education and to spread knowledge within the titular subject matter. The author suggests introducing the issues concerning corporate social responsibility into the curricula of studies of economics and management. She also thinks that organizations, the aim of which is to raise entrepreneurship, should conduct trainings devoted to this subject matter. Promoting proper attitudes among enterprises and business organizations is also the task of the government, state-run institutions, non-governmental organizations and the media.

The issues of security can also be found in the scope of different scientific disciplines. Securitology, as an interdisciplinary branch, makes use of their achievements. The fact that this science has been forming over an extensive period of time makes some of its issues the field of interest of historical sciences representatives. Nowadays, securitology is a dynamically expanding scientific discipline. Dr Josef Janosec in his article entitled *Scenarios – the main method of securitology* describes securitology as a science about reality security. The author describes the scientific method of a scenario and says that discussing its results constitutes the main method used in connection with teaching the issues of security. In the publication Dr J. Janosec provides the information about empirical experiments and theoretical principles of the application of this teaching method. On the other hand, Dr Remigiusz Wiśniewski from Paweł Włodkowic University College in Płock (Polish: Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica) in the article entitled *Evolution of the defensive education purposes and public awareness* raises the issues of multidisciplinary character of this subject, which is mainly based on the results of securitology research. Civil defence is an area combining the elements of physical education, geography, biology, mathematics, physics, chemistry and other skills acquired at school into one whole, which is useful both in time of peace and time of threat. The author draws our attention to the fact that education in this discipline involves a series of complex undertakings, which are complex both: in the methodological sphere and in terms of content.

Scientific Editors





Rozdział I

Zarządzanie bezpieczeństwem na styku sektora publicznego i prywatnego





dr Władysław Ryszard Sulęta

Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego PUW

dr Grzegorz Krasnodębski

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

Podstawy prawne zarządzania kryzysowego w Polsce

ABSTRAKT

Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego jest konstytucyjnym obowiązkiem Rady Ministrów. Część zadań jest realizowana na niższych szczeblach administracji, spoczywa i jest wykonywana przez terenowe organy administracji rządowej. Taki stan rzeczy wymaga modelowego systemu prawnego do poprawnego funkcjonowania. W artykule dokonano analizy najważniejszych aktów prawnych regulujących zarządzanie kryzysowe w Polsce.

1. Wstęp

W rozważaniach na temat uregulowań prawnych w aspekcie zarządzania kryzysowego nasuwa się jednoznaczne i zarazem oczywiste odniesienie. Na akty prawne w tej dziedzinie miały wpływ transformacje ustrojowe w Polsce w latach 50., 80., i 90. XX wieku oraz obecnie zachodzące zmiany.

Prześledzenie najważniejszych dla naszego kraju aspektów bezpieczeństwa w przestrzeni wymienionych lat pozwala zauważyć, studiując funkcjonujące w tamtych okresach ustawy i rozporządzenia, że były one związane z rolą i usytuowaniem Polski w Radzie Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) i strukturach Układu Warszawskiego (UW). Szczególnie jest to widoczne w kontekście zmian, jakie następowały w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP¹ do 1999 roku, tj. wstąpienia Polski do Paktu

¹ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416.

Północnoatlantyckiego (NATO). Niewątpliwie bardzo ważnym dla Polski okresem transformacji bezpieczeństwa była akcesja do Unii Europejskiej w 2004 roku.

2. Akty i uregulowania formalno-prawne

Aktami normatywnymi, które stanowią podstawę krajowego systemu zarządzania kryzysowego są źródła prawa powszechnie obowiązującego. Do tych źródeł należą: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, rozporządzenia z mocą ustawy oraz akty prawa miejscowego².

Omawiając problematykę uregulowań prawnych zarządzania kryzysowego należy przede wszystkim rozpocząć rozważania od **artykułu 228 Konstytucji RP**³ z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Przepis ten umożliwia wprowadzenie stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej) w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające. Zgodnie z tym przepisem stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, która określa między innymi zasady działania organów władzy publicznej, zakres w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela oraz może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.

Szczególnie przydatną ustawą, ułatwiającą zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, była **ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej**⁴ zwana dalej ustawą o stanie klęski żywiołowej. Brak takiej ustawy był mocno odczuwalny w okresie powodzi w 1997 r. na Dolnym Śląsku⁵. Ustawa ta określa tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres

² Artykuł 87 Konstytucji RP mówi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Dodatkowo w artykule 234 Konstytucji RP jest powiedziane, że jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3-5. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

³ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 ze zm.

⁵ Brak ustawy o stanie klęski żywiołowej spowodował, że w lipcu i sierpniu 1997 roku przyjęto między innymi następujące ustawy: *o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi* (Dz. U. z 1997 r. Nr 80, poz. 491), *o szczególnych zasadach remontów i odbudowy obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych wskutek powodzi* (Dz. U. z 1997 r. Nr 80, poz. 492), *o szczególnych zasadach gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości na terenach objętych powodzią z lipca 1997 r.* (Dz. U. z 1997 r. Nr 80 poz. 493), *o szczególnych zasadach postępowania administracyjnego i sądowego w związku z usuwaniem skutków powodzi z lipca 1997 r.* (Dz. U. z 1997 r. Nr 80 poz. 494), *o stosowaniu szczególnych rozwiązań podatkowych w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r.* (Dz. U. z 1997 r. Nr 113 poz. 736).

ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej. Zostały w niej zdefiniowane takie pojęcia, jak: klęska żywiołowa, katastrofa naturalna oraz awaria techniczna. Zgodnie z ustawą stan klęski żywiołowej może wprowadzić Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody⁶.

Regulacje dotyczące zapobiegania poważnym awariom przemysłowym zostały wprowadzone poprzez **ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska**⁷. Ustawa ta zawiera instrumenty prawne służące do przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym oraz określa podstawowe obowiązki osób prowadzących zakłady stwarzające ryzyko wystąpienia poważnej awarii, jak również obowiązki organów właściwych w sprawach poważnych awarii. Dodatkowo ustawa ta umożliwiła informowanie oraz udział społeczeństwa w sprawach dotyczących poważnych awarii. Przyjęcie niniejszej ustawy było wynikiem wprowadzenia w UE Dyrektywy SEVESO II⁸, która była odpowiedzią na katastrofę we Włoszech w 1976 roku w miejscowości Seveso⁹. Zgodnie z tą Dyrektywą państwa członkowskie UE zostały zobowiązane do wprowadzenia odpowiednich przepisów do własnego prawodawstwa. Zakres unijnej dyrektywy obejmował zarówno działalność przemysłu, jak i składowanie niebezpiecznych substancji chemicznych.

Dział V **Ochrona przed powodzią oraz suszą**¹⁰ ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo wodne, reguluje zasady organizowania ochrony ludzi i mienia przed powodzią i suszą. Nawiązuje ona do ustawy o stanie klęski żywiołowej. Zgodnie z nią zadania dotyczące ochrony przed powodzią oraz suszą zostały przekazane do organów administracji rządowej i samorządowej. Ustawa wprowadziła ograniczenia w sposobie użytkowania obszarów objętych wysokim ryzykiem wezbrań oraz przedstawiono w niej podział obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi na obszary potencjalnego zagrożenia powodzią oraz obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią (tereny między

⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 ze zm.

⁷ Tekst pierwotny Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627, tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150.

⁸ OJ L 10 z 1997, p. 13 ze zm. Dyrektywa Rady Unii Europejskiej 96/82/WE (SEVESO II) z 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi. Dyrektywa SEVESO II została zmieniona poprzez Dyrektywę 2003/105/WE z 16 grudnia 2003 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi. Konieczność zmian wynikała z zaistnienia między innymi takich zdarzeń, jak: rozlew cyjanku, który spowodował zanieczyszczenie Dunaju w następstwie awarii w Baia Mare w Rumunii w styczniu 2000 r., eksplozja składowiska sztucznych ogni w Enschede w Niderlandach w maju 2000 r., wybuch w fabryce nawozów sztucznych w Tuluzie we wrześniu 2001 r.

⁹ Katastrofa w Seveso we Włoszech wydarzyła się 10 lipca 1976 r. W znajdujących się ok. 20 km od Mediolanu zakładach ICMESA, w których produkowano m.in. trichlorofenol, nastąpiła emisja około 2 ton toksycznych substancji chemicznych. Skażeniu uległo około 1500 ha gęsto zaludnionego obszaru, ewakuowano 730 osób, około 700 mieszkańców zostało poszkodowanych w wyniku zatrucia. Zginęło wiele zwierząt, wielkie arealy zostały skażone i wyłączono na wiele lat z gospodarki rolnej. Straty materialne oszacowano na kwotę 72 mln ECU.

¹⁰ Tekst pierwotny Dz. U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229, tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

wałem przeciwpowodziowym a linią brzegu, strefa wybrzeża morskiego oraz strefa przepływów wezbrań powodziowych).

Prawne usankcjonowanie wykorzystania oddziałów i pododdziałów wojskowych podczas reagowania kryzysowego nastąpiło po wejściu w życie **rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu**¹¹. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej. Na podstawie m.in. tego rozporządzenia zostało podpisane porozumienie o współdziałaniu w sytuacjach kryzysowych pomiędzy Pomorskim Urzędem Wojewódzkim a Marynarką Wojenną RP w 2004 r.¹²

Kluczową ustawą dotyczącą ratownictwa medycznego jest **ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym**¹³. Ustawa ta stała się podstawą stworzenia systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, którego głównym zadaniem jest zapewnienia pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Ustawa określa m.in. zasady organizacji, funkcjonowania i finansowania systemu oraz zasady zapewnienia edukacji w zakresie udzielania pierwszej pomocy. W ustawie zostały zdefiniowane takie pojęcia, jak: dysponent jednostki, kwalifikowana pierwsza pomoc, lekarz systemu, medyczne czynności ratunkowe, miejsce zdarzenia, pielęgniarka systemu, pierwsza pomoc, stan nagłego zagrożenia zdrowotnego, szpitalny oddział ratunkowy, zespół ratownictwa medycznego.

Na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴ zostało wprowadzone **rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach**¹⁵. Określiło ono organizację i wa-

¹¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 41, poz. 347.

¹² Porozumienie podpisał wojewoda pomorski Cezary Dąbrowski i dowódca Marynarki Wojennej RP admirał floty Roman Krzyżelewski 16 listopada 2004 r. na pokładzie okrętu – muzeum ORP „Błyskawica” (skwer Kościuszki w Gdyni). Na podstawie porozumienia strony zobowiązują się do wymiany informacji o zagrożeniach i potrzebach oraz możliwościach niesienia pomocy poszkodowanej ludności, a także do prowadzenia wspólnych działań ratowniczych. Porozumienie określa obowiązki Marynarki Wojennej i Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego na etapie zapobiegania i reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz zakres obowiązków po zakończeniu wspólnych działań. Podpisanie porozumienia normuje dotychczasowe zasady współpracy w sytuacjach kryzysowych takie jak na przykład współdziałanie Marynarki Wojennej i Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w usuwaniu skutków powodzi w Gdańsku w 2001 roku. Porozumienie zostanie podpisane na podstawie art. 11 ust. 1 i 2, Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania.

¹³ Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1415.

runki przygotowania oraz sposób funkcjonowania systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania o skażeniach na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz rolę organów administracji w tych sprawach, dla zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju. Rozporządzenie to definiowało również pojęcia: alarm, alarmowanie, analiza skażeń, monitoring skażeń, obserwacja, ostrzeżenie, pomiar, powiadamianie, prognozowanie, rozpoznanie skażeń, skażenie, systemy wykrywania i alarmowania o skażeniach, wykrywanie skażeń oraz zakażenie.

Podstawowym aktem prawnym, który reguluje zadania wojewody na wypadek wystąpienia zdarzenia radiacyjnego o zasięgu wojewódzkim jest **rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie planów postępowania awaryjnego w przypadku zdarzeń radiacyjnych**¹⁶. Rozporządzenie to określa krajowy plan postępowania awaryjnego, w tym sposób współdziałania organów i służb biorących udział w likwidacji zdarzeń i usuwaniu ich skutków, wzór zakładowego oraz wojewódzkiego planu postępowania awaryjnego.

Niewątpliwie długo oczekiwanym aktem prawnym była **ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym**¹⁷. Ustawa ta określiła organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego. Zdefiniowane zostało w niej m.in. pojęcie sytuacji kryzysowej, infrastruktury krytycznej oraz Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (NSPK). Ostatnia nowelizacja niniejszej ustawy miała miejsce w czerwcu 2009 roku i dotyczyła m.in. doprecyzowania kryteriów wprowadzania nadzwyczajnych środków, w tym wojskowych w stosunku do obywateli, podczas sytuacji kryzysowych¹⁸. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym po nowelizacji upoważnia samorządy powiatowe i gminne do tworzenia centrów zarządzania kryzysowego dostosowanych do regionalnych potrzeb. Zgodnie z tymi zapisami centra nie będą musiały mieścić się w siedzibach urzędów, natomiast będą mogły zostać powiązane organizacyjnie z właściwymi służbami czy inspekcjami. Dodatkowo programy zarządzania kryzysowego będą podlegały regularnej aktualizacji, dokonywanej co dwa lata. Opracowane zostaną również: raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego oraz Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

¹⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 20, poz. 169.

¹⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, Dz. U. z 2009 r. Nr 11, poz. 59, Dz. U. z 2009 r. Nr 85, poz. 716, Dz. U. z 2009 r. Nr 131, poz. 1076 ze zm.

¹⁸ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 o zarządzaniu kryzysowym została zaskarżona przez posłów SLD do Trybunału Konstytucyjnego 9 listopada 2007 r. Grupa posłów SLD wniosła o stwierdzenie, że art. 3 pkt. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 ze zm. dalej: ustawa) jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, oraz że art. 3 pkt. 2 ustawy jest niezgodny z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Po rozpatrzeniu wniosku Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok 21 kwietnia 2009 r. zgodnie, z którym Trybunał uznał definicję sytuacji kryzysowej (art. 3, pkt. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym) za niezgodną z art. 2 Konstytucji RP oraz uznał za zgodną z Konstytucją RP definicję infrastruktury krytycznej (art. 3, pkt. 2. ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

W znowelizowanych przepisach doprecyzowano pojęcie sytuacji kryzysowej, aby ułatwić wyodrębnienie i kwalifikację zdarzeń kryzysowych.

W ustawie zdefiniowano również pojęcia bezpośrednio związane z procesem zarządzania kryzysowego takie jak: cykl planowania, siatkę bezpieczeństwa, mapy zagrożenia, mapy ryzyka, zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Wprowadzono również do użytku termin „infrastruktura krytyczna” – odnoszący się do obiektów i usług kluczowych dla bezpieczeństwa oraz służących zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, instytucji i przedsiębiorców. Pojęcie infrastruktury krytycznej oraz związane z nią regulacje oparte zostały na analogicznych przepisach stosowanych w innych państwach. Nowelizacja ustawy miała celu przygotowanie organów władzy oraz odpowiednich służb do sytuacji kryzysowych tak, aby podejmowane działania pozwalały na szybkie i skuteczne ich rozwiązywanie.

Proces wdrażania numeru alarmowego 112 w Polsce został rozpoczęty w 2000 roku. Pierwsze lata nie przyniosły jednak oczekiwanych wyników. Prace nabrały odpowiedniego tempa dopiero w 2007 roku po powołaniu Międzyresortowego Zespołu do spraw numeru alarmowego 112 oraz wdrażania systemu eCall. Wymiernym wynikiem prac tego Zespołu było opracowanie Rządowego programu „Koncepcja systemu 112” oraz **rozporządzenia z dnia 17 września 2007 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowej organizacji centrów powiadamiania ratunkowego**¹⁹. Podstawą tego rozporządzenia była ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym²⁰. Rozporządzenie określało szczegółową organizację centrów powiadamiania ratunkowego, ich liczbę oraz sposób rozmieszczenia²¹. Zgodnie z nim przyjęto, że w każdym województwie powinno funkcjonować jedno centrum w ramach komórki organizacyjnej urzędu wojewódzkiego właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Założono również, że centra powinny znajdować się w miastach będących siedzibami wojewodów, z wyjątkiem województwa mazowieckiego i województwa warmińsko-mazurskiego, w których centra miałyby być zlokalizowane, odpowiednio w Radomiu i Elblągu. Zgodnie z obecnie obowiązującą koncepcją, centra powiadamiania ratunkowego organizuje się na terenie obejmującym powiat liczący

¹⁹ Dz. U. z 2007 r. Nr 178, poz. 1263.

²⁰ Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 ze zm.

²¹ Zgodnie z „Koncepcją systemu 112” oraz rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowej organizacji centrów powiadamiania ratunkowego, zaplanowano stworzenie zintegrowanego, ogólnokrajowego systemu obsługi zgłoszeń alarmowych na numer „112”, opartego o 16 wojewódzkich centrów obsługi zgłoszeń alarmowych (centrów powiadamiania ratunkowego). Podstawowym założeniem było zbudowanie jednolitego systemu wykorzystującego wspólne oprzyrządowanie techniczne (m.in. wprowadzenie jednolitych standardów teleinformatycznych, wyposażenia centrów). Koncepcja uzyskała rekomendację Komitetu ds. Informatyzacji i Łączności Rady Ministrów oraz została przyjęta przez Stały Komitet Rady Ministrów. Centrum Powiadamiania Ratunkowego miało być punktem przyjmowania i przekierowywania zgłoszeń alarmowych kierowanych na numer alarmowy 112 do właściwej jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej i pogotowia ratunkowego oraz miało współdziałać z innymi podmiotami ratowniczymi. Powstały w ten sposób system miał być zgodny z regulacjami Unii Europejskiej dotyczącymi usługi E-Call i E-112.

łącznie co najmniej 600 tys. mieszkańców. Dopuszcza się włączenie do terenu działania centrum powiadamiania ratunkowego, innych kolejno przyległych powiatów, jeśli wchodzą one w skład rejonów operacyjnych zespołów ratownictwa medycznego dysponentów właściwych dla miejsca lokalizacji centrum powiadamiania ratunkowego²².

Aktem wykonawczym precyzującym zagadnienia zdefiniowane w **ustawie z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym**²³ jest **rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego**²⁴. Rozporządzenie to określa szczegółowe zadania szpitalnych oddziałów ratunkowych, szczegółowe wymagania dotyczące lokalizacji szpitalnych oddziałów ratunkowych w strukturze szpitala i warunków technicznych oraz minimalne wyposażenie, organizację i minimalne zasoby kadrowe szpitalnych oddziałów ratunkowych. Zgodnie z rozporządzeniem szpitalny oddział ratunkowy przeznaczony jest do udzielania świadczeń opieki zdrowotnej, polegających na wstępnej diagnostyce oraz podjęciu leczenia w zakresie niezbędnym dla stabilizacji funkcji życiowych osób, które znajdują się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Oddział tego typu może posiadać w swojej strukturze zespoły ratownictwa medycznego.

Podstawowym dokumentem regulującym postępowanie organów zarządzania kryzysowego na poziomie wojewódzkim jest **Wojewódzki Plan Reagowania Kryzysowego (WPRK)** opracowywany na podstawie art. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym oraz w oparciu o wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 stycznia 2008 roku do wojewódzkich planów reagowania kryzysowego. Plan zapewnia także wypełnienie obowiązku, jaki nakłada na Wojewodę art. 15 pkt. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie²⁵.

Zasady organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 roku²⁶. System ten został zorganizowany na trzech poziomach: powiatowym, wojewódzkim i krajowym. Zgodnie z rozporządzeniem na poziomie powiatowym wykonuje się wszystkie podstawowe zadania systemu, związane z obszarem powiatu, natomiast poziomy wojewódzki i krajowy spełniają rolę wspomagającą i koordynacyjną w sytuacjach wymagających użycia sił i środków spoza obszaru danego powiatu lub województwa. Omawiane rozporządzenie oprócz przepisów regulujących organizację krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu, województwa i kraju zawierało również zadania dotyczące walki z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego, organizacji sta-

²² Dz. U. z 2009 r. Nr 130, poz. 1073 ze zm.

²³ Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 55, poz. 365.

²⁵ Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577, tekst jednolity z dnia 2 sierpnia 2001 r. Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872.

²⁶ Dz. U. z 1999 r. Nr 111, poz. 1311.

nowisk kierowania oraz dysponowanie sił i środków systemu do działań ratowniczych, kierowania działaniem ratowniczym, prowadzeniem dokumentacji zdarzeń oraz funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz organizacji odwodów operacyjnych.

Kolejnym rozporządzeniem wynikającym z ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej²⁷ jest **rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym**²⁸. Definiuje ono przepływ informacji o pożarach, klęskach żywiołowych i innych miejscowych zagrożeniach oraz koordynację i organizację prowadzenia działań ratowniczych.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. reguluje szczegółowy zakres działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju²⁹, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz zasady i tryb kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej³⁰.

Wprowadzanie ograniczeń wolności oraz praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego pociąga za sobą straty majątkowe. Problem rekompensat tych strat został rozwiązany po raz pierwszy w **ustawie z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela**³¹. Ustawa ta określa podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych, powstałych w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego (stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej). Zgodnie z ustawą roszczenie o odszkodowanie przysługuje każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego. Odszkodowanie to, obejmuje wyrównanie straty majątkowej przez Skarb Państwa, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała.

Uwzględnianie potrzeb obronności państwa w zagospodarowaniu przestrzennym wynika z rozporządzenia **Ministra Infrastruktury z dnia 7 maja 2004 r. w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa**³². Wprowadzenie tego rozporządzenia miało m.in. na celu

²⁷ Dz. U. 1991 r. Nr 81, poz. 351, ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 82, poz. 895.

²⁹ Obecny kształt Obrony Cywilnej w Polsce, oprócz Protokołu Dodatkowego I do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175), który Rzeczpospolita Polska przyjęła 19 września 1991 r., normuje ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity, Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.) oraz akty wykonawcze do niej.

³⁰ Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850.

³¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 233, poz. 1955.

³² Dz. U. z 2004 r. Nr 125, poz. 1309.

zapewnienie warunków do obrony terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przez: utrzymanie potencjału obronnego państwa, zapewnianie warunków do funkcjonowania sił zbrojnych w okresie pokoju oraz do działania w razie agresji militarnej, zapewnienie warunków do przyjęcia, rozmieszczenia, zaopatrywania i funkcjonowania sojuszniczych sił zbrojnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnianie funkcjonowania gospodarki państwa w razie agresji militarnej, w tym ewakuacji ludności i elementów materialnych gospodarki, tworzenie warunków umożliwiających lokalizację, realizację i adaptację obiektów i urządzeń niezbędnych na potrzeby obronne. Zgodnie z rozporządzeniem potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się, określając: powiązania komunikacyjne oraz infrastrukturalne sieci osadniczej województwa, w tym kierunki powiązań transgranicznych, obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania oraz obszary metropolitalne, obszary wsparcia, obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi, granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych, obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin, obszary, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym.

Ochrona dóbr narodowych, jakimi są zabytki została sprecyzowana w **rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych**³³. Polega ona na planowaniu, przygotowaniu i realizacji przedsięwzięć zapobiegawczych, dokumentacyjnych, zabezpieczających, ratowniczych i konserwatorskich, mających na celu uratowanie zabytków przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub zaginięciem. Organizację i sposób ochrony zabytków, na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, planuje się w jednostkach organizacyjnych posiadających zabytki oraz na poszczególnych stopniach administracji, ujmując stan zasobu podlegającego ochronie, zagrożenia, zamiar działania, sposób realizacji, niezbędne siły i środki oraz czas i koszty wykonania w sporządzanych w tym celu następujących dokumentach (planie ochrony zabytków jednostki organizacyjnej, gminnym planie ochrony zabytków, powiatowym planie ochrony zabytków, wojewódzkim planie ochrony zabytków, krajowym planie ochrony zabytków).

Konsekwencją wprowadzenia w życie ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym³⁴ było opracowanie **rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 16 kwietnia 2007 r. w sprawie doskonalenia zawodowego dyspozytorów medycznych**³⁵. Rozporządzenie to stworzyło podstawy do budowy systemu doskonalenia dyspozytorów medycznych. W rozporządzeniu zdefiniowano zakres kształcenia dyspozytorów obejmujący takie zagadnienia, jak: system ratownictwa medycznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i w innych krajach, jednostki współpracujące z systemem, organizacja systemu powiadamiania, zasady i procedury przyjmowania wezwań oraz dysponowania zespołami ratownictwa medycznego, wybrane zagadnienia z medycyny

³³ Dz. U. z 2004 r. Nr 212, poz. 2153.

³⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 ze zm.

³⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 77, poz. 525.

ratunkowej niezbędne do realizacji zadań dyspozytora medycznego, podstawy prawne i zasady współdziałania z jednostkami współpracującymi z systemem oraz innymi jednostkami realizującymi zadania z zakresu ratownictwa, a także służbami porządku publicznego, w tym zadania i zasady działania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, zasady zbierania wywiadu medycznego, podstawy i algorytmy zbierania wywiadu medycznego przez dyspozytorów medycznych, system kodowania i kwalifikacji wezwań, podstawy odpowiedzialności karnej i cywilnej dyspozytora medycznego, zasady komunikacji i postępowania dyspozytora medycznego z osobami z zaburzeniami psychosomatycznymi, zasady komunikacji i postępowania dyspozytora medycznego z dziećmi, zasady komunikacji i postępowania dyspozytora medycznego z osobami o utrudnionym kontakcie, zasady udzielania pierwszej pomocy oraz zasady przekazywania niezbędnych informacji osobom udzielającym pierwszej pomocy, zasady współpracy z lotniczymi zespołami ratownictwa medycznego, wskazania do ich użycia i sposób dysponowania, zasady korzystania ze środków łączności dla potrzeb systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, zasady korzystania ze sprzętu do nawigacji satelitarnej dla potrzeb systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, zasady czytania i analiza map w pozycjonowaniu zdarzeń, zasady postępowania w przypadku wystąpienia katastrof naturalnych lub awarii technicznych, zasady postępowania w przypadku zdarzeń masowych i katastrof, zasady koordynacji działań ratowniczych na poziomie województwa oraz w przypadku potrzeby użycia zespołów ratownictwa medycznego spoza obszaru województwa, zadania lekarza koordynatora ratownictwa medycznego i zasady współpracy.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa³⁶ jest dokumentem, na podstawie którego został ustalony pierwszy skład Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB). Zgodnie z tym rozporządzeniem do RCB wchodziły:

- kierownictwo Centrum (dyrektor, zastępcy dyrektora);
- Biuro Monitorowania i Analizy Zagrożeń;
- Biuro Ochrony Infrastruktury Krytycznej i Planowania;
- Samodzielny Wydział Szkoleń i Ćwiczeń;
- Samodzielny Wydział do spraw Polityki Informacyjnej i Obsługi Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego;
- Samodzielny Wydział Administracyjno-Finansowy;
- Samodzielny Wydział Kontroli, Ochrony Informacji Niejawnych i Audytu.

Obecnie RCB składa się z³⁷:

- Kierownictwa (dyrektor, zastępcy dyrektora);
- Zespołu doradców;
- Wydziału Operacyjny;
- Wydziału Polityki Informacyjnej;

³⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 128, poz. 821.

³⁷ Na podstawie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Dz. U. z 2011 r. Nr 86, poz. 471.

- Wydziału Planowania;
- Wydziału Szkoleń i Ćwiczeń;
- Wydziału Analiz;
- Wydziału Ochrony Infrastruktury Krytycznej;
- Wydziału Ochrony Informacji Niejawnych;
- Wydziału Administracyjno-Finansowy.

RCB jest instytucją łączącą wszystkie działania z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie rządowym. Zapewnia w tym zakresie obsługę Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów oraz Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Do głównych zadań RCB należy analizowanie zagrożeń oraz możliwości reagowania na nie, w oparciu o dane uzyskiwane ze wszystkich możliwych ośrodków funkcjonujących w ramach administracji publicznej, a także instytucji międzynarodowych³⁸.

Na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym zostało przygotowane zarządzenie nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (RZZK)³⁹. Zespół ten funkcjonuje przy Radzie Ministrów jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. W skład Zespołu wchodzi:

- Prezes Rady Ministrów – przewodniczący;
- Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych – zastępcy przewodniczącego;
- Minister Spraw Zagranicznych;
- Minister Koordynator Służb Specjalnych – jeżeli został powołany.

Do zadań Zespołu należy: przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych, doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych, opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym, opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru, opiniowanie i przedkładanie do zatwierdzenia Radzie Ministrów krajowego planu reagowania kryzysowego, opiniowanie i przedkładanie do zatwierdzenia Radzie Ministrów krajowego i wojewódzkich planów ochrony infrastruktury krytycznej, opiniowanie projektów zarządzeń Prezesa Rady Ministrów dotyczących wykazu przedsięwzięć NSPK, opiniowanie projektów decyzji Rady Ministrów dotyczących wprowadzania przedsięwzięć z wykazu przedsięwzięć NSPK, organizowanie współdziałania ze związkami ochotniczych straży pożarnych w sytuacjach kryzysowych.

Szczegółowy zakres danych objętych wojewódzkim planem działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, poziom szczegółowości danych objętych tym planem oraz kryteria kalkulacji kosztów działalności zespołów ratownictwa medycznego zostały

³⁸ rcb.gov.pl, 27.06.2011 r.

³⁹ M. P. z 2008 r. Nr 61, poz. 538.

określone w **rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie wojewódzkiego planu działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz kryteriów kalkulacji kosztów działalności zespołów ratownictwa medycznego**⁴⁰.

Zgodnie z rozporządzeniem plan zawiera:

- charakterystykę potencjalnych zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi, mogących wystąpić na obszarze województwa;
- informacje o jednostkach systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, centrach urazowych oraz o szpitalach posiadających jednostki organizacyjne wyspecjalizowane w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego;
- informacje o planowanych na kolejne lata, nowych, przenoszonych lub likwidowanych jednostkach systemu i centrach urazowych na obszarze województwa;
- opis struktury systemu powiadamiania o stanach nagłego zagrożenia zdrowotnego, informacje o lokalizacji wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego i centrów powiadamiania ratunkowego, na obszarze województwa;
- sposób współpracy wojewody i dysponentów jednostek systemu z organami administracji publicznej i jednostkami systemu z innych województw;
- sposób współpracy jednostek systemu z jednostkami współpracującymi z systemem na obszarze województwa;
- kalkulację kosztów działalności zespołów ratownictwa medycznego na obszarze województwa, z wyłączeniem lotniczych zespołów ratownictwa medycznego.

Kolejnym aktem normatywnym wynikającym z ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym⁴¹ jest **rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu uprawnień i obowiązków lekarza koordynatora ratownictwa medycznego**⁴². Rozporządzenie to precyzuje uprawnienia lekarza koordynatora ratownictwa medycznego w zakresie uzyskiwanie informacji od dysponentów jednostek, zakładów opieki zdrowotnej i jednostek współpracujących z systemem oraz od dyspozytorów medycznych. Dodatkowo określone zostały w nim obowiązki lekarza koordynatora dotyczące współpracy z dyspozytorami medycznymi, jednostkami systemu, jednostkami organizacyjnymi szpitali wyspecjalizowanymi w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego oraz jednostkami współpracującymi z systemem, współpracy z lekarzem koordynatorem ratownictwa medycznego z innego województwa w zakresie wykorzystania w zdarzeniach jednostek systemu i jednostek współpracujących z systemem, sporządzania raportu z całodobowego dyżuru, sporządzania raportu z koordynowania działań podejmowanych w sytuacji wystąpienia katastrof naturalnych, klęsk żywiołowych i awarii technicznych, zdarzeń powodujących stan nagłego zagrożenia zdrowotnego znacznej liczby osób lub innych zdarzeń, bieżącego monitorowanie zdarzeń, których

⁴⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 3, poz. 6.

⁴¹ Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 ze zm.

⁴² Dz. U. z 2009 r. Nr 39, poz. 322.

skutki mogą spowodować stan nagłego zagrożenia zdrowotnego znacznej liczby osób, wydawania poleceń dyspozytorowi medycznemu zadysponowania zespołem ratownictwa medycznego poza obszar działania dysponenta jednostki, udzielania dyspozytorom medycznym i kierującym akcją prowadzenia medycznych czynności ratunkowych niezbędnych informacji, zgodnie z aktualną wiedzą medyczną, w zakresie podejmowania medycznych czynności ratunkowych, współpracy z wyznaczoną przez ministra właściwego do spraw zdrowia, jednostką badawczo-rozwojową do wykonywania międzynarodowych przepisów zdrowotnych w zakresie pozyskiwania oraz wymiany informacji i analiz o zagrożeniach bezpieczeństwa zdrowotnego ludności.

Na podstawie art. 14e ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁴³ zostało wprowadzone **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**⁴⁴. Określa ono szczegółową organizację, sposób funkcjonowania oraz realizacji zadań centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego, ramowe procedury obsługi zgłoszeń przychodzących na numery alarmowe, kwalifikacje wymagane dla operatorów numerów alarmowych, sposób i organizację przeprowadzania szkolenia operatorów numerów alarmowych, zakres, formę, sposób tworzenia i przekazywania informacji niezbędnych do funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego, kryteria do określenia liczby, lokalizacji i terenu działania centrum powiadamiania ratunkowego oraz liczby stanowisk dyspozytorów medycznych i stanowisk operatorów numerów alarmowych.

3. Wnioski

Analizując poszczególne akty prawne w zakresie organizacji zarządzania kryzysowego należy stwierdzić, że są one coraz bardziej doskonalsze, dając tym samym dobre podstawy do budowy efektywnego systemu bezpieczeństwa publicznego. Najlepszym tego przykładem jest Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁴⁵.

Należy podkreślić, aby prawo w tej materii było ponad partykularne, gdyż częste zmiany merytoryczne aktów prawnych, kadencyjnie co cztery lata powodują, iż pionowy system zależności organizacyjnej, tj. krajowy-regionalny-lokalny nie ma ze sobą powiązania organizacyjnego i prawnego.

Ideą powstania takiego systemu byłoby stworzenie silnego krajowego zarządzania kryzysowego w myśl zasady: silny lokalny przekłada się na silny regionalny, co powoduje powstanie bardzo mocnego i stabilnego systemu krajowego.

⁴³ Dz. U. 1991 r. Nr 81, poz. 351, ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 130, poz. 1073 ze zm.

⁴⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 ze zm.

Podstawy prawne zarządzania kryzysowego wymagają dalszego doskonalenia. Zakończeniem tego procesu będzie stworzenie doskonałego modelu funkcjonowania systemu opartego na jednym planie proceduralnym, uwzględniającym różne aspekty geopolityczne regionów. Plan ten będzie opracowany z wykorzystaniem wysoce zaawansowanych technologicznie narzędzi teleinformatycznych kompatybilnych dla całego kraju w myśl zasady: to co mówię to widzę oraz inni mnie widzą i słyszą. Jest to system pionowy, który bardzo dobrze sprawdza się w standardach Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej.

WYKAZ ŹRÓDEŁ PRAWA

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.
2. *Dyrektywa Rady Unii Europejskiej 96/82/WE (SEVESO II) z 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi*, OJ L 10 z 1997, p. 13 ze zm.
3. *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/105/WE z dnia 16 grudnia 2003 r. zmieniająca dyrektywę Rady 96/82/WE dotyczącą zarządzania zagrożeniami poważnymi awariami z udziałem substancji niebezpiecznych*, OJ L 345, z 2003, p. 97.
4. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*, Dz. U. 1991 r. Nr 81 poz. 351, ze zm.
5. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie*, Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577.
6. *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627.
7. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie – tekst jednolity*, Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872.
8. *Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne*, Dz. U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229.
9. *Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela*, Dz. U. z 2002 r. Nr 233, poz. 1955.
10. *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej*, Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 ze zm.
11. *Tekst jednolity ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, ze zm.
12. *Tekst jednolity ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne*, Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

13. *Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 ze zm.
14. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 ze zm.
15. *Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2009 r. Nr 11, poz. 59.
16. *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2009 r. Nr 85, poz. 716.
17. *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.
18. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym*, Dz. U. z 2001 r. Nr 82, poz. 895.
19. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*, Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850.
20. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu*, Dz. U. z 2003 r. Nr 41, poz. 347.
21. *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 maja 2004 r. w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa*, Dz. U. z 2004 r. Nr 125, poz. 1309.
22. *Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*, Dz. U. z 2004 r. Nr 212, poz. 2153.
23. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie planów postępowania awaryjnego w przypadku zdarzeń radiacyjnych*, Dz. U. z 2005 r. Nr 20, poz. 169.
24. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach*, Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1415.
25. *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego*, Dz. U. z 2007 r. Nr 55, poz. 365.
26. *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 kwietnia 2007 r. w sprawie doskonalenia zawodowego dyspozytorów medycznych*, Dz. U. z 2007 r. Nr 77, poz. 525.
27. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2007 r. w sprawie szczegółowej organizacji centrów powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2007 r. Nr 178, poz. 1263.
28. *Tekst jednolity ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, Dz. U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150.

29. *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.
30. *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu uprawnień i obowiązków lekarza koordynatora ratownictwa medycznego*, Dz. U. z 2009 r. Nr 39, poz. 322.
31. *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 ze zm.
32. *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie wojewódzkiego planu działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz kryteriów kalkulacji kosztów działalności zespołów ratownictwa medycznego*, Dz. U. z 2011 r. Nr 3, poz. 6.
33. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*, Dz. U. z 2011 r. Nr 86, poz. 471.
34. *Zarządzenie Nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego*, M. P. z 2008 r. Nr 61, poz. 538.
35. *Rządowe Centrum Bezpieczeństwa*, rcb.gov.pl, 27.06.2011 r.

Legal basis for crisis management in Poland

ABSTRACT

Ensuring public safety is the constitutional duty of the Council of Ministers. Some tasks are performed at lower levels of government and done by local government bodies. This situation needs a model of a formal law system to properly functioning. The article presents an analysis of main legislation governing the management of crisis in Poland.

dr Wojciech Wosek

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

Ochrona infrastruktury przemysłowej w aspekcie zagrożeń terroryzmem morskim na przykładzie aglomeracji trójmiejskiej

*Kto panuje na morzu
ten panuje wszędzie.*

Sir Walter Raleigh

ABSTRAKT

W artykule przedstawiono charakterystykę terroryzmu morskiego. W opracowaniu poddano analizie główne kierunki potencjalnych ataków tą formą terroryzmu i omówiono aspekty prawne. Powyższe (przedmiotowe) zagadnienia zostały przedstawione w aspekcie ochrony infrastruktury przemysłowej związanej z gospodarką morską, w tym w aspekcie perspektywicznego rozwoju, niektórych gałęzi tej dziedziny gospodarki.

Terroryzm XXI wieku charakteryzuje się dużą nieobliczalnością swojego zagrożenia i oddziaływania, dlatego nie bez przyczyny analizując kwestie zagrożeń terrorystycznych oraz skutków i form przeciwdziałania tym zagrożeniom używamy sformułowań szerszych w swojej wymowie – mówiąc między innymi o „zagrożeniach asymetrycznych”. Rozpad świata z okresu „zimnej wojny” przyczynił się do skokowego wręcz wzrostu poziomu zagrożenia bezpieczeństwa globalnego w wielu obszarach – w tym na obszarach morskich.

Zagrożenia terroryzmem morskim, chociaż mało dostrzegalne nie mogą być bagatelizowane w całościowym aspekcie zagrożeń atakami terrorystycznymi, tym bardziej, iż w pełni zasadnym pozostaje stwierdzenie, że jednym z zasadniczych celów terrorystów jest zdobycie medialnego rozgłosu. Każda więc spektakularna i w swoich racjonalnych

założeniach trudna do przeprowadzenia akcja terrorystyczna będzie z punktu widzenia terrorystów „godna przeprowadzenia”.

1. Globalny wymiar terroryzmu morskiego

Jak dowodzą spektakularne ataki na amerykański niszczyciel *USS Cole* 12 października 2000 r. w Adenie (Jemen), francuski zbiornikowiec *Limburg* w październiku 2002 r., czy samobójcze ataki na terminale naftowe w Zatoce Perskiej – w pobliżu irackiej Basry w kwietniu 2004r. zagrożenie terroryzmem morskim przybrało bardzo realny charakter, tym bardziej, iż działania o takim charakterze odnotowywano już wcześniej, a kolejne dekady XX wieku przynosiły liczne przykłady aktów przemocy na morzu, w tym tak „głośne” jak uprowadzenie przez terrorystów palestyńskich 7 października 1986 r. włoskiego statku pasażerskiego *Achille Lauro*, na którym wśród pasażerów znajdowała się polska grupa taneczna „Sabat” ze znaną tancerką rewiową Małgorzatą Potocką¹.

Innym z czynników wpływających na atrakcyjność „medialną” obszarów morskich, w rozumieniu terrorystów, jest ich bezsprzeczne znaczenie dla gospodarki światowej. Na pierwszym miejscu wskazać należy znaczenie transportu morskiego w międzykontynentalnej wymiany handlowej. Nie jest przesadą stwierdzenie, że morski obrót towarowy jest krwioobiegiem współczesnej globalnej ekonomii, zaś bez żeglugi handlowej i handlu morskiego cywilizacja, jaką znamy po prostu by nie istniała². Kolejnymi z wielu czynników stanowiących o atrakcyjności dla działań terrorystycznych są:

¹ 22 stycznia 1961 r. – uprowadzenie przez przeciwników Salazara portugalskiego statku pasażerskiego *Santa Maria*,
1972–1980 – ataki IRA na promy *Ulster Queen* i *Duke of Agryll*,
1973 – zatopienie przez palestyńską organizację Czarny Wrzesień statku *Sanya*,
1 stycznia 1974 – uprowadzenie promu pasażerskiego *Laju* na Filipinach,
1975 – zamach bombowy na sowiecki statek pasażerski *Maxim Gorky* cumujący w Puerto Rico,
1979 – zamach bombowy zorganizowany przez IRA na jacht lorda Mountbattena *Shadow V*,
1981 – 1983 – zniszczenie przez IRA brytyjskich frachtowców *Nellie M* i *Saint Bedan*,
1982 – atak bombowy na filipiński prom *Santa Lucia*,
1984 – zaminowanie przez libijski statek *Ghat* Morza Czerwonego u wylotu Kanału Sueskiego,
1988 – atak terrorystyczny na grecki statek *City of Poros*,
1989–1994 – morska partyzantka separatystów erytrejskich, wśród zniszczonych i uszkodzonych statków były jednostki polskie: *Bolesław Krzywousty*, *Adam Asnyk* i *Władysław Łokietek*,
1994 – wymordowanie przez algierskich islamistów załogi włoskiego statku handlowego *Lucina*,
1996 – opanowanie tureckiego promu *Avrasya* przez terrorystów czeczeńskich.

² Patrz: K. Kubiak, W. Wosek, *Zagrożenie przemocą morską. Wymiar globalny, regionalny i narodowy, Wybrane aspekty zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, praca zbiorowa pod redakcją E. Gruza, Wyd. Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2010. s. 205-247.

- wielkość obszarów morskich (70% powierzchni ziemi);
- brak ograniczeń geograficznych;
- specyficzny status prawny obszarów morskich (pełna suwerenność państwa ograniczona do wód terytorialnych i wewnętrznych oraz uprawnienia funkcjonalne w obrębie wyłącznej strefy ekonomicznej);
- liberalny charakter reguł dotyczących żeglugi światowej.

Powyższe czynniki w znaczący sposób wpływają również na główne kierunki potencjalnych ataków terrorystycznych w obszarze morskim. Można stwierdzić, iż działania terrorystyczne w omawianym obszarze ukierunkowane będą przede wszystkim na:

- uprowadzenia statków w celu ujęcia pasażerów i członków załogi jako zakładników (przede wszystkim promy pasażersko-towarowe, pasażerskie, wycieczkowe);
- zamachy bombowe na morzu lub w portach przy użyciu materiału wybuchowego dostarczonego na statek z ładunkiem lub wniesione przez terrorystów – samobójców;
- ostrzał z brzegu statków manewrujących w rejonach przybrzeżnych;
- atak na jednostki pływające przy wykorzystaniu szybkich łodzi motorowych (w tym obsadzonych przez samobójców);
- działania prowadzone przy użyciu min morskich;
- działania na morzu mające na celu wywołanie zagrożenia ekologicznego lub ekonomicznego o katastrofalnych – globalnych skutkach (statki transportujące ładunki niebezpieczne tj. zbiornikowce, gazowce, chemikaliowce);
- działania wymierzone w infrastrukturę portową³.

Kierunki ataków terroryzmu morskiego zostały przedstawione poniżej w formie diagramu.

Podsumowując, można bezsprzecznie stwierdzić, iż potencjalni sprawcy ataków terrorystycznych na morzu dysponują w pełną swobodą wyboru miejsca, czasu, obiektu i sposobu przeprowadzenia akcji. Jedyne ograniczeniami mogą być możliwości organizacyjne, takie jak: zaplecze kadrowe i finansowe.

2. Zwalczanie terroryzmu morskiego w obszarze prawnym

Analizując aspekty zwalczania terroryzmu morskiego należy zauważyć, iż dwie najważniejsze kodyfikacje prawne dotyczące przedmiotowego zagadnienia powstały praktycznie pod wpływem traumatycznych wydarzeń – ataków terrorystycznych.

Wspomniana powyżej spektakularna akcja uprowadzenia włoskiego statku pasażerskiego *Achille Lauro* w 1985 r. przyczyniła się znacząco do przyspieszenia prac legislacyjnych prowadzonych przez ONZ i jej agendy. Zgromadzenie Ogólne ONZ zleciło

³ Patrz: *op. cit.*, s. 205-247.



Źródło: Opracowanie własne

IMO⁴ zajęcie się problemem przemocy na morzu w oparciu o istniejące już konwencje międzynarodowe i inne akty prawne.

W efekcie prowadzonych prac przyjęto ostateczny projekt konwencji w sprawie zapobiegania bezprawnym aktom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej wraz z projektem protokołu dodatkowego – dotyczącego przeciwdziałania aktom bezprawnym, wymierzonym przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym. Projekty te zostały ostatecznie przyjęte na konferencji międzynarodowej (przez consensus, po wniesieniu szeregu poprawek), która obradowała w dniach 01-10.03.1988 r. w Rzymie.

⁴ IMO (*International Maritime Organization*) – Międzynarodowa Organizacja Morska powstała w 1958 r. Jest organizacją ONZ odpowiedzialną za organizowanie współpracy na rzecz regulacji prawnych związanych z transportem morskim, włączając w to bezpieczeństwo na morzu, nawigację, przeciwdziałanie i kontrole zanieczyszczeń morskich. Obecnie eksperci IMO dokonują przeglądu szeregu aktów prawnych związanych z bezpieczeństwem na morzu pod kątem dostosowania ich do przeciwdziałania terroryzmowi morskiemu.

Konwencja rzymska – Konwencja w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej z 10 marca 1988 r. (*Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against Safety of Maritime Navigation – SUA*) składa się z preambuły i 22 artykułów. W preambule stwierdzono, że celem konwencji jest stworzenie spójnego systemu norm międzynarodowych dla przeciwdziałania aktom terroru na morzu.

Artykuł 2. precyzuje zakres obowiązywania konwencji w stosunku do jednostek pływających. Stanowi on, że postanowienia konwencji dotyczą wszystkich jednostek pływających jakiegokolwiek rodzaju, niezwiązanych na stałe z dnem morskim, łącznie z jednostkami bezwypornościowymi, urządzeniami zdolnymi do zanurzania się i wszelkimi innymi urządzeniami bez własnego napędu. Sądzić należy, że sformułowanie takie znacznie rozszerzające znaczenie terminu „statek” do minimum ograniczy spory interpretacyjne.

Z konwencji wyłączone są: okręty, statki państwowe i przez państwo eksploatowane jako wojskowe jednostki pomocnicze czy też policyjne lub celne oraz statki wyłączone z eksploatacji z powodu braku zatrudnienia.

W artykule 3. wymieniono zakres czynów, których konwencja dotyczy. Podkreślić należy, że wobec braku powszechnie uznanej definicji terroryzmu twórcy konwencji, dążąc do zapobieżenia możliwym sporom dotyczącym kwalifikacji pewnych czynów, posłużyli się znacznie mniej kontrowersyjnym terminem „przestępstwo”. Jest to posunięcie zgodne z praktyką międzynarodową – w wymienionych już, obowiązujących konwencjach również stosowane jest pojęcie „przestępstwo” lub „akt bezprawny”. Z uwagi na znaczenie wymienionego artykułu, który jest *de facto* **opisową definicją terroryzmu morskiego**, celowym wydaje się przytoczenie go w całości.

- 1) Każda osoba popełnia przestępstwo, jeżeli bezprawnie i w sposób zamierzony:
 - a) zajmuje statek lub przejmuje nad nim kontrolę przy użyciu siły lub groźby jej użycia, lub przy pomocy wszelkiej innej formy zastraszenia;
 - b) dokonuje aktu przemocy skierowanego przeciwko jakiegokolwiek osobie znajdującej się na statku, jeżeli działanie to może zagrozić bezpiecznej żegludze tego statku;
 - c) niszczy statek lub powoduje uszkodzenie statku lub jego ładunku, jeżeli działanie to może zagrozić bezpiecznej żegludze tego statku;
 - d) przy pomocy jakichkolwiek środków umieszcza lub powoduje umieszczenie na statku urządzeń lub materiału, który może zniszczyć dany statek lub spowodować uszkodzenie jego lub znajdującego się na nim ładunku, powodując przez to możliwość lub bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa tego statku;
 - e) niszczy lub w sposób poważny uszkadza morskie urządzenia nawigacyjne lub w równie poważny sposób przeszkadza w ich obsłudze, jeżeli działanie takie przeszkadza bezpiecznej żegludze statku;
 - f) przekazuje informacje, o których wie, że są fałszywe powodując przez to zagrożenie bezpiecznej żeglugi statku;
 - g) rani lub zabija jakąkolwiek osobę w związku z dokonaniem lub próbą dokonania jednego z przestępstw wymienionych w punktach od „a” do „f”.

- 2) Każda osoba dokonuje również przestępstwa, jeżeli:
- usiłuje dokonać jednego z przestępstw wymienionych w ustępie pierwszym;
 - namawia jakakolwiek osobę do dokonania jednego z tych przestępstw lub w jakikolwiek inny sposób współdziała z osobą, która dokonuje tych przestępstw;
 - grozi osobie fizycznej lub prawnej w celu zmuszenia jej do dokonania lub powstrzymania się od dokonania określonego działania, aby dokonać jednego z przestępstw przewidzianych w ustępie 1 artykułu „a”, „b”, „c”, jeżeli groźba taka może zagrozić bezpiecznej żegludze statku.

Artykuł 5 konwencji stanowi, że państwa będące stronami winny uznać przestępstwa wymienione w artykule 4 za akty podlegające takiej sankcji, jaką stosuje się wobec ciężkich przestępstw⁵.

Ważnym elementem dopełniającym konwencję jest *Protokół o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym*, który definiuje pojęcie stałej platformy: *każda sztuczna wyspa, instalacja, budowla na stałe związana z dnem morskim w celu badania lub wydobywania bogactw naturalnych lub innych celach ekonomicznych*⁶. Należy jednak zwrócić uwagę, iż istotnym problemem powyższego aktu prawnego jest ograniczenie zakresu jego uregulowań jedynie do szelfu kontynentalnego przy jednoczesnym braku definicji (lub wskazania na jedną z kilku funkcjonujących definicji szelfu).

Kolejny spektakularny – jednocześnie obecnie najbardziej tragiczny w skutkach akt terroryzmu międzynarodowego – zamachy w USA 11 września 2001 r. niewątpliwie wpłynęły na decyzję IMO w kwestii przeprowadzenia kolejnej nowelizacji *Konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu SOLAS (International Convention for the Safety of Life at Sea)* z 1974 roku. W grudniu 2002 r. w Londynie odbyła się konferencja dyplomatyczna, na której zaprezentowano ponad roczne wyniki pracy ekspertów IMO w kwestii poprawek do powyższej konwencji oraz stanowiącego jej integralną część *Kodeksu ochrony statków i portów (Kodeks ISPS)*⁷. Przyjęte 12 grudnia 2002 r. poprawki wprowadziły w Kodeksu ISPS nowy rozdział XI-2 *Środki specjalne dla wzmocnienia ochrony żeglugi*, który składa się z 13 prawideł.

Prawidło 1.: Definicje.

Prawidło 2.: Zastosowanie (statki powyżej 500 GT, wieże wiertnicze i urządzenia portowe przyjmujące statki żeglugi międzynarodowej).

Prawidło 3.: Zobowiązania państw – stron konwencji w zakresie ochrony.

Prawidło 4.: Wymagania dotyczące armatorów i statków (w zakresie wymagań kodeksu).

Prawidło 5.: Specjalne obowiązki armatorów.

⁵ Patrz: K. Kubiak, W. Wosek, *Zagrożenie przemocą morską. Wymiar globalny, regionalny i narodowy*, op. cit. s. 205-247.

⁶ Art. 1 ust. 3 Protokołu.

⁷ Kodeks ISPS – *International Ship and Port Facility Security Code*. (Dz. U. 2005 Nr 120, poz. 1016).

- Prawidło 6.: Alarm statkowego systemu ochrony.
- Prawidło 7.: Zagrożenia dla statków.
- Prawidło 8.: Uprawnienia kapitana w sprawach bezpieczeństwa i ochrony statku.
- Prawidło 9.: Środki kontroli i zapewnienie zgodności.
- Prawidło 10.: Wymagania dotyczące obiektów portowych.
- Prawidło 11.: Alternatywne porozumienia w zakresie ochrony.
- Prawidło 12.: Ekwiwalentne środki ochrony.
- Prawidło 13.: Przekazywanie informacji⁸.

Zmiany w kodeksie ISPS składają się z dwóch części (A – obowiązkowa, B – zawiera wytyczne dotyczące realizacji zaleceń). Kodeks wprowadza następujące priorytety:

- ustanowienie międzynarodowych ram dla współpracy pomiędzy rządami, agencjami rządowymi, lokalną administracją, przemysłem portowym i żeglugowym w celu wykrycia zagrożeń grożących ochronie (bezpieczeństwu) oraz przedsięwzięcie prewencyjnych środków przeciwko wypadkom dotyczącym statków lub urządzeń portowych używanych w międzynarodowej żegludze;
- ustanowienie indywidualnych zadań i obowiązków dla rządów, agencji rządowych, lokalnej administracji, przemysłu portowego i żeglugowego, na krajowym i międzynarodowym poziomie dla zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi;
- zapewnienie wczesnego i skutecznego przepływu zebranych informacji dotyczących bezpieczeństwa;
- wprowadzenie sposobu oceniania ochrony (bezpieczeństwa) tak, by na miejscu istniały procedury i plany reagowania na zmianę poziomu zagrożenia (określone są trzy poziomy zagrożenia – normalny – 1, średni – 2, wysoki – 3);
- ugruntowanie przekonania, iż zostały przedsięwzięte adekwatne i proporcjonalne środki dotyczące ochrony żeglugi (bezpieczeństwa)⁹.

⁸ Pelen tekst kodeksu w obowiązującym tłumaczeniu opublikowano, [w:] Dz. U. 2005 Nr 120, poz. 1016.

⁹ Aby osiągnąć zamierzone cele, zostały wprowadzone poniższe funkcjonalne wymogi wyliczone przez kodeks, bez ostatecznego zamykania listy:

Postanowienia ogólne:

1. Stosowanie (*Application*).
2. Definicje (*Definitions*).
3. Obowiązki umawiających się rządów (*Responsibilities of Contracting Governments*).
4. Deklaracja bezpieczeństwa (*Declaration of Security*).

Postanowienia dotyczące statku:

5. Obowiązki armatora (*Obligation of the Company*).
6. Ochrona (bezpieczeństwo) statku (*Ship Security*).
7. Ocena ochrony (bezpieczeństwa) Statku (*Ship Security Assessment*).
8. Plan ochrony (bezpieczeństwa) Statku (*Ship Security Plan*).
9. Protokoły/Rejestry działań (*Records*).

Omawiając aspekty prawno-międzynarodowe nie sposób nie wspomnieć o dwóch innych aktach prawnych, a mianowicie:

- **Konwencja o morzu pełnym** z 29 kwietnia 1958 r., którą można uznać za pierwsze międzynarodowe źródło walki z terroryzmem; chociaż nie mówi się w niej bezpośrednio o aktach terrorystycznych;
- **Konwencja o prawie morza** z 10 grudnia 1982 r. przyjęta w Montego Bay, która jest ważna ze względu na fakt, iż zakładając w swojej treści pokojowe wykorzystanie mórz dostrzega jednocześnie obecność na nich sił morskich spełniających różnorodne funkcje, w tym policyjną związaną z działaniami na rzecz wymuszania i przestrzegania prawa, ochroną interesów ekonomicznych na morzach oraz zwalczaniem przemytu, piractwa i oczywiście terroryzmu. Konwencja uwzględnia także potrzebę współpracy w zakresie zwalczania przestępczości oraz terroryzmu, przewidując szerokie uprawnienia dla okrętów i upoważnionych statków państwowych. W tym kontekście najważniejszym elementem konwencji są:
- art. 110. „prawo wizyty”, który stanowi o możliwości poddania kontroli w określonych okolicznościach obcego statku na morzu pełnym, przez okręt jeśli istnieje uzasadnione podejrzenie, iż statek ten trudni się: piractwem, handlem narkotykami, nadaje nielegalne audycje radiowe z morza otwartego, nie ma przynależności państwowej lub pomimo podnoszenia obcej bandery w rzeczywistości ma tę samą przynależność co okręt;
- art. 111. – „prawo pościgu”, który może nastąpić jeżeli istnieją dostateczne podstawy do podejrzeń, że obcy statek naruszył ustawy i przepisy państwa, na terytorium, którego przebywał¹⁰.

3. Polska wobec zagrożeń terroryzmem morskim

Co prawda, w ostatnim raporcie Eurojust 2010 Polska została wskazana jako tzw. cel – kraj „drugiego wyboru”, to jednak systematyczny rozwój i rozbudowa morskiej infrastruktury portowej w całej aglomeracji trójmiejskiej oraz budowa nowej infrastruktury przeładunkowej w postaci terminala gazowego LNG w Świnoujściu uzmysławiają po-

10. Oficer ds. ochrony wyznaczony przez Armatora (*Company Security Officer*).

11. Oficer ds. ochrony na Statku (*Ship Security Officer*).

12. Szkolenia i ćwiczenia dotyczące ochrony (bezpieczeństwa) na statku (*Training, drills, exercises on ship security*).

Postanowienia dotyczące urzędzeń portowych:

13. Ochrona (bezpieczeństwo) urzędzeń portowych (*Port Facility Security*).

14. Ocena ochrony (bezpieczeństwa) urzędzeń portowych (*Port Facility Security Assessment*).

15. Plan ochrony (bezpieczeństwa) urzędzeń portowych (*Port Facility Security Plan*).

16. Oficer ds. ochrony urzędzeń portowych (*Port Facility Security Officer*).

17. Szkolenia i ćwiczenia dotyczące ochrony (bezpieczeństwa) urzędzeń portowych (*Training, drills, exercises on port facilities security*).

18. Weryfikacja i certyfikacja (*Verification and certification for ships*).

¹⁰ „Prawo pościgu” ustaje, gdy statek wpłynie na morze terytorialne obcego państwa.

trzebę szczegółowego przeanalizowania aspektów bezpieczeństwa dla tego typu obiektów. Nie do końca wyjaśniona sprawa pirackiego ataku na fiński frachtowiec *Arctic Sea*¹¹, eksplozja i pożar na pływającym pod litewską flagą promie Ro-Ro *Lisco Gloria* 8 października 2010 r. uzmysławiają nam, iż różne formy zagrożenia mogą zaistnieć także w obszarze Morza Bałtyckiego. W tym aspekcie należy zadać pytanie: W jakim stopniu zagrożenie terroryzmem morskim może dotyczyć polskich obszarów morskich?

Aby odpowiedzieć na tak sformułowane pytanie należy uwzględnić następujące uwarunkowania:

- zagrożenie terroryzmem morskim dla polskich obszarów oraz portów morskich nie różni się i nie odbiega znacząco od zagrożeń ogólnoswiatowych, tym bardziej, że pod pojęciem terroryzmu morskiego należy rozumieć nie tylko ataki terrorystyczne dokonywane bezpośrednio na morzu, ale także akcje na instalacje i infrastrukturę przemysłową związaną z gospodarką morską oraz działalność turystyczną;
- Polska w związku z członkostwem w NATO i UE oraz prowadzoną aktywną polityką zagraniczną na arenie międzynarodowej, w tym udział w misjach i działaniach antyterrorystycznych, stała się państwem, w którym zagrożenie działaniami terrorystycznymi znacznie wzrosło;
- Polska pomimo podejmowanych szeregu inicjatyw i działań na wielu płaszczyznach bezpieczeństwa musi stale polepszać i podnosić swój poziom przygotowania do przeciwdziałania obecnie istniejącym zagrożeniom terrorystycznym.

W tym kontekście należy przeanalizować obszary potencjalnych zagrożeń. Można do nich zaliczyć:

- bardzo duży i specyficzny do ochrony obszar infrastruktury przemysłowej bezpośrednio lub pośrednio związany z gospodarką morską;
- umiejscowienie na obszarach przemysłowych gałęzi przemysłu o dużym ciężarze potencjalnego zagrożenia (rafinerie, magazyny gazu, magazyny chemikaliów, bazy przeładunkowe paliw płynnych);
- rozwój infrastruktury przeładunkowej;
- stałe zwiększanie dynamiki przepływu towarów, ludzi i usług, przy jednoczesnych „otwarciu” granic;
- rozdrobnienie, umiędzynarodowienie praw własnościowych poszczególnych segmentów gospodarki morskiej;
- uatrakcyjnianie turystyczne obszarów nadmorskich;
- stale zwiększająca się dostępność do źródeł informacji.

¹¹ Atak na „Arctic Sea” jest bardzo tajemniczy, pierwszy atak nastąpił 24 lipca 2009 r. pomiędzy szwedzkimi wyspami Olandią i Gotlandią, następnie w dniu 28.07.2009 r. statek ten zaginął na Atlantyku. Statek miał wpłynąć do algierskiego portu 4.08.2009 r. jednak po raz ostatni widziany był u wybrzeży Portugalii, kiedy to stracono z nim łączność. Na poszukiwania wyruszyły m.in. jednostki rosyjskiej marynarki wojennej (załoga statku była rosyjska), które 17 sierpnia 2009 r. odnalazły statek w okolicach Wysp Zielonego Przylądka. Załogę zatrzymano, a statek przekonwojowano do portu Noworosijsk na Morzu Czarnym.

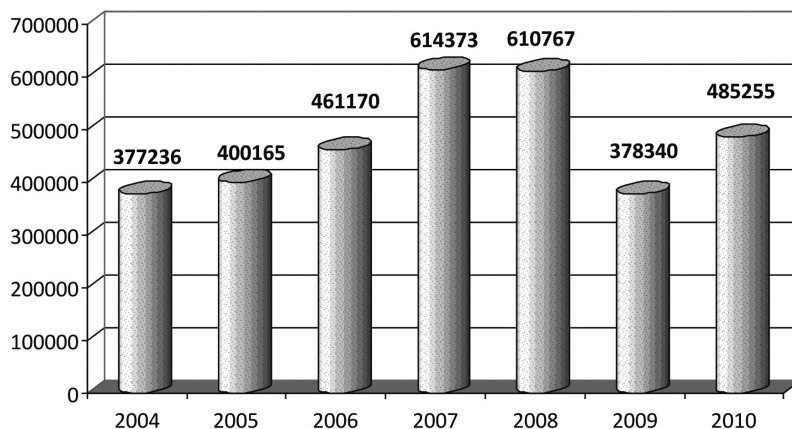
Infrastruktura przemysłowa związana z gospodarką morską to jedno z najistotniejszych obszarów zagrożonych morską działalnością terrorystyczną. Do najbardziej zagrożonych obszarów przemysłowych związanych z gospodarką morską należą obszary portów morskich w Gdyni, Gdańska, Zespołu Portowego Szczecin-Świnoujście, które stanowią swoiste morskie transportowe węzły modalne o bardzo dużym znaczeniu dla gospodarki krajowej, jak i mające istotne znaczenie dla obszaru Morza Bałtyckiego i europejskich systemów transportowych. Nie można pominąć zagrożeń związanych z niebezpiecznymi substancjami zgromadzonymi na obszarach stoczni, a wspomnieć należy o obszarze zajmowanym przez podmioty Grupy Lotos czy o wspomnianym już wcześniej rozpoczętym projekcie budowy terminalu LNG w Świnoujściu.

Potencjalnie najpoważniejsze zagrożenie związane są z działalnością Portu Północnego, który obecnie specjalizuje się w przeładunku ropy naftowej i znajdują się w tam unikatowe w skali kraju instalacje, a do portu prowadzi tzw. bezpieczne podejście dla ładunków niebezpiecznych. Każde poważniejsze uszkodzenie terminalu paliwowego w Porcie Północnym (na skutek awarii technicznej, a tym bardziej akcji terrorystycznej) może spowodować nie tylko wstrzymanie dostaw paliw, ale przede wszystkim trudną do oszacowania katastrofę. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż obszar (np. obszar portu w Gdańsku to blisko 700 ha, portu w Gdyni to blisko 500 ha) oraz specyficzne położenie zakładów przemysłowych związanych z gospodarką morską – bezpośredni dostęp od strony morza oraz duże obszary lądowe, na których rozmieszczony jest szereg obiektów stanowiących magazyny materiałów niebezpiecznych, np. amoniaku, chloru, ciekłego tlenu, kwasu solnego, propanu-butanu, są podstawowymi elementami zagrożenia działaniami terrorystycznymi. Należy w tym miejscu wspomnieć o rozpoczętej w maju 2009 r. budowie w Mostach koło Gdyni Kawernowego Podziemnego Magazynu Gazu „Kosakowo”, który w założeniach ma pomieścić 250 mln m³ gazu¹². Trudności związane z ochroną obszarów morskiej infrastruktury przemysłowej może obrazować charakterystyka portu gdyńskiego, który należy do jednych z największych i najnowocześniejszych na Bałtyku. Łączna długość nabrzeży wynosi 10 km. Dysponuje 40 stanowiskami dla statków. Do portu prowadzą trzy wejścia, z których główne ma szerokość 150 m. Głębokość basenów portowych umożliwia wejście statków o zanurzeniu do 13 m. Ponadto na terenach portowych znajduje się 23 000 m² powierzchni magazynowej i 40 ha placów, a w skład Zarządu Portu Gdynia wchodzi szereg odrębnych podmiotów gospodarczych, z których najważniejsze to terminale przeładunkowe¹³.

¹² Planowane zakończenie inwestycji, której investorem jest PGNiG przewidywane jest na 2020 r. Każda z 10 planowanych kawern będzie wysokości ok. 140-200 m i będzie miała średnicę ok. 60 m. Patrz: *Raport Nadmorski Gdynia*, nr 4/4 z 2010 r., s. 10-11.

¹³ Na terenie portu Gdynia funkcjonują dwa terminale kontenerowe: **BCT Bałtycki Terminal Kontenerowy** (*Baltic Container Terminal*) oraz **GCT Gdynia Container Terminal** (*A member of the Hutchison Port Holdings Group*) funkcjonujący od 2005 r. Na terenie portu w Gdańsku: **Gdański Terminal Kontenerowy S.A.** oraz **Terminal Kontenerowy DCT** w Porcie Północnym. 4 stycznia 2010 r. do DCT w Gdańsku wpłynął po raz pierwszy na Morze Bałtyckie duży kontenerowiec, o wydajności 8400 TEU (332 m długości, 43,2 m szerokości, 14,5 m zanurzenia). Tak duże kontenerowce do tej chwili docierały tylko do portu w Hamburgu.

Wykres 1
Przeładunki kontenerowe w porcie gdyńskim w TEU

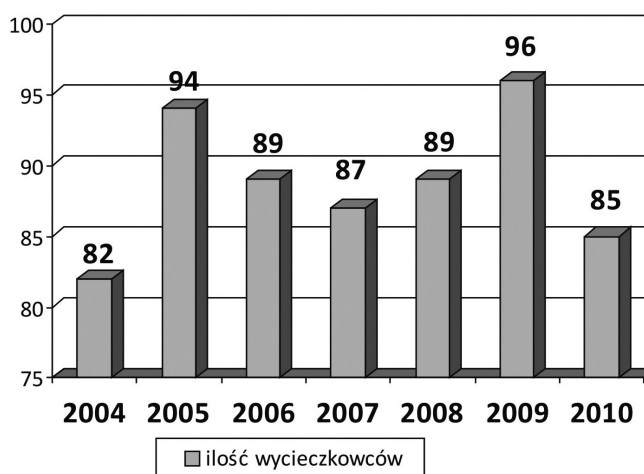


Źródło: Zarząd Portu Gdynia

Należy zwrócić uwagę, iż odrębnymi cechami charakteryzuje się największy na Bałtyku zespół portowy Szczecin-Świnoujście, który posiada połączenia kolejowe z okręgami przemysłowymi na południu Polski oraz z Pragą, Berlinem i krajami WNP. Kanał Odra-Hawela umożliwia prowadzenie rzecznych przewozów śródlądowych ze Szczecina. Zespół portów oferuje 54 ha powierzchni placów, 20,2 ha powierzchni magazynowej oraz blisko 73 000 m³ pojemności samego elewatora zbożowego. Roczna zdolność przeładunkowa tego portu wynosi 20 mln ton. Główne ładunki przeładunkowe to: węgiel, drobnica, rudy żelaza, zboże, drewno, towary masowe.

Podobnych trudności przysparza ochrona ruchu pasażerskiego. Skalę problemów z tym związanych uzmysławiają dane dotyczące na przykład zawinięć statków pasażerskich do portu w Gdyni.

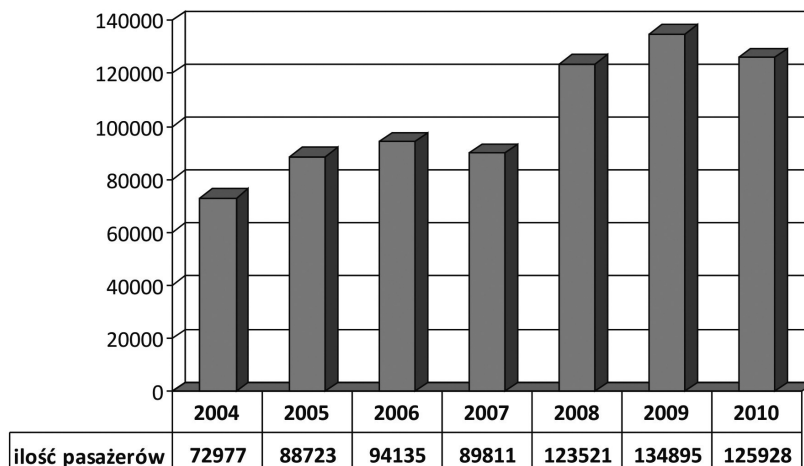
Wykres 2
Zawinięcia wycieczkowców do portu w Gdyni



Źródło: Zarząd Portu Gdynia

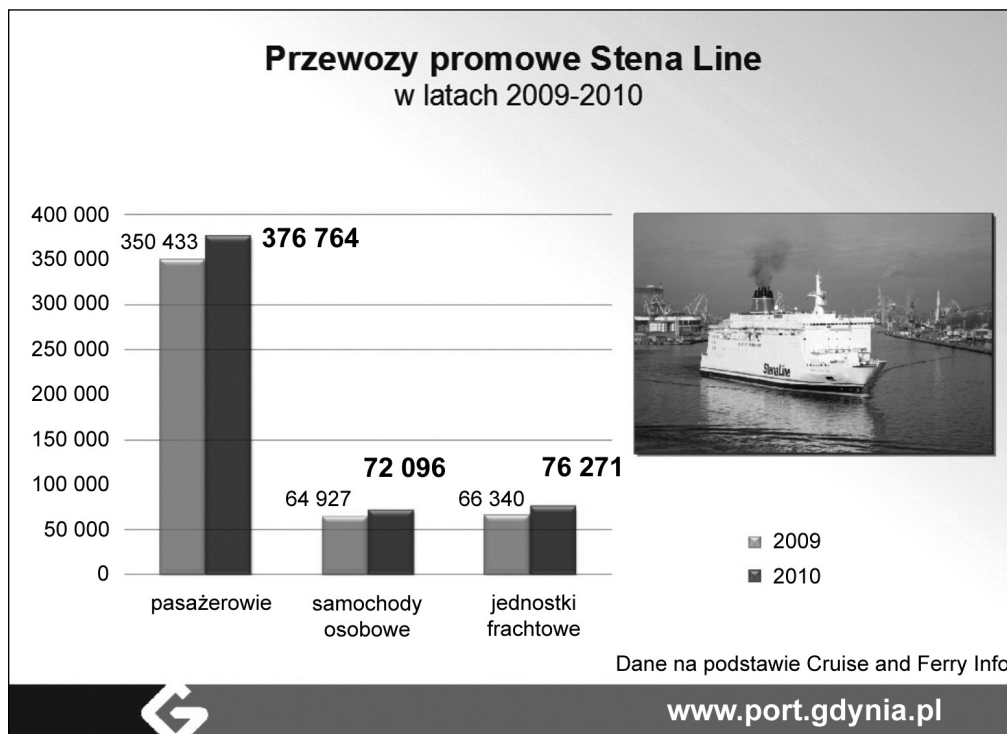
Wykres 3

Pasażerowie przybywający do Gdyni na pokładach statków pasażerskich



Źródło: Zarząd Portu Gdynia

Ponadto należy wspomnieć o wynikach działającej na obszarze portu gdyńskiego linii promowej Stena Line.



W 2011 r. wstępnie zaplanowano ok. 60 zawinięć statków wycieczkowych do Gdyni w okresie maj-wrzesień. Ważnym do podkreślenia elementem wpływającym na poziom bezpieczeństwa jest fakt, iż blisko 80 – 85% pasażerów z zawijających do portu statków schodzi na ląd, w celu skorzystania z różnego rodzaju atrakcji turystycznych w samym mieście, jak i udając się na przygotowane wcześniej wycieczki.

Odnosząc się do kwestii podnoszenia atrakcyjności turystycznej oraz stałego zwiększania ilości przepływu towarów i osób należy wspomnieć o działaniach podejmowanych przez podmioty gospodarcze w obszarze miasta Gdynia. Należy wspomnieć o takich projektach jak:

- „Autostrada morska” Gdynia-Karlskrona będąca wspólną propozycją Zarządu Morskiego Portu Gdynia S.A. oraz partnerów szwedzkich, a mająca na celu rozwój i zwiększenie połączeń promowych;
- „Projekt SoNorA” czyli Oś południe-północ będący kontynuacją projektu multimodalnego korytarza transportowego północ-południe, pomiędzy Morzem Bałtyckim a Adriatykiem. W projekt ten zaangażowanych jest 25 partnerów z 6 krajów UE oraz 35 instytucji stowarzyszonych z 9 krajów UE¹⁴.

4. Aspekty prawno-techniczne

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że przemoc morska, w tym zagrożenie atakami terrorystycznymi stała się na tyle istotnym i realnym problemem, iż skuteczne przeciwdziałanie temu zjawisku będzie możliwe jedynie przy pełnym zaangażowaniu i współpracy wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obszarów morskich, przede wszystkim Policji, Straży Granicznej, Marynarki Wojennej i administracji morskiej w postaci Urzędów Morskich. Do najważniejszych zadań przedmiotowych instytucji zaliczyć należy:

- ochronę instalacji gospodarczych i wojskowych rozmieszczonych w granicach narodowych obszarów morskich oraz rejonów o szczególnym znaczeniu dla żegluga przed działaniami o charakterze terrorystycznym,
- ochronę żegluga handlowej w obrębie narodowych obszarów morskich i poza nimi (w drugim przypadku w miarę posiadanych możliwości w ramach współpracy międzynarodowej),
- nadzorowanie ruchu jednostek obcych bander na narodowych obszarach morskich,
- wydzielanie okrętów do nadzorowania ruchu jednostek uznanych za podejrzane,
- transportowanie i wysadzanie grup inspekcyjnych na pokładach podejrzanych jednostek oraz zabezpieczenia tych działań;
- realizację działań pościgowo-interwencyjnych na podstawie prawa pościgu na morzu pełnym, do granic wód terytorialnych państw drugich,
- przeciwdziałanie nielegalnej imigracji oraz organizowanie deportacji dużych grup nielegalnych imigrantów.

¹⁴ Dane uzyskane dzięki uprzejmości Zarządu Morskiego Portu Gdynia S.A.

W celu prawidłowego wypełniania wskazanych zadań bardzo ważnym elementem wpływającym na poprawę bezpieczeństwa w obszarze zagrożeń morskich w aspekcie polskim jest przyjęcie i egzekwowanie właściwych uregulowań prawnych. W tym obszarze najważniejszym elementem jest uchwalona przez Sejm RP, na podstawie uregulowań międzynarodowych m.in. Konwencji SOLAS i Kodeksu ISPS, w dniu 4.09.2008 r. **Ustawy o ochronie żeglugi i portów morskich**¹⁵. Przedmiotowy akt prawny opisuje i definiuje tak ważne elementy jak:

- Organizacja ochrony żeglugi i portów,
- Ochrona statku,
- Ochrona portu i obiektu portowego,
- Poziomy ochrony żeglugi i portów,
- Weryfikacja ochrony żeglugi i portów,
- Kontrola osób, bagażu i ładunku,
- Wejście do portu oraz deklaracje ochrony,
- Szkolenie w zakresie ochrony żeglugi i portów,
- Organizacja ochrony,
- Finansowanie ochrony żeglugi i portów,
- Elementy oceny stanu ochrony portu,
- Elementy planu ochrony portu.

Kolejnym bardzo ważnym aktem prawnym wywodzącym się bezpośrednio z omówionej powyżej ustawy jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2010 r. **w sprawie trybu postępowania i sposobu współdziałania organów w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu grożącemu statkom, obiektom portowym i portom oraz związanej z nimi infrastrukturze, powstałego na skutek użycia statku lub obiektu pływającego jako środka ataku terrorystycznego**¹⁶. Rozporządzenie określa tryb użycia sił zbrojnych niezbędnych do zapobieżenia, ograniczenia lub usunięcia poważnego i bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego atakiem terrorystycznym – włącznie z zatopieniem statku lub obiektu pływającego mogącego być środkiem takiego ataku. Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego niezbędne siły podporządkowuje Dowódcy Operacyjnemu Sił Zbrojnych lub Dowódcy Wojsk Specjalnych.

Wspomnieć również należy o **Ustawie o zmianie ustawy o Policji oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 listopada 2004 r.**¹⁷ W art. 1 przedmiotowej ustawy ujęto kwestie związane ze zwalczaniem przez oddziały policji zagrożeń o charakterze terrorystycznym, możliwość udziału sił zbrojnych w takich działaniach jako wsparcie sił policyjnych oraz wprowadzenia do Ustawy o Policji zapisu o wykorzystaniu – wsparciu ze strony Żandarmerii Wojskowej¹⁸. Art. 2 przed-

¹⁵ Dz. U. 2008 Nr 171, poz. 1055.

¹⁶ Dz. U. 2010 Nr 163, poz. 1096. Przedmiotowy przepis jest aktem wykonawczym przyjętym na podstawie art. 27 ust. 2 Ustawy o ochronie żeglugi i portów morskich.

¹⁷ Dz. U. z 2004r. Nr 277, poz. 2742.

¹⁸ Przedmiotowy zapis został ujęty w art. 18a Ustawy o Policji z 6 kwietnia 1990 r., ponadto w art. 18b zostały ujęte przepisy dotyczące udziału w działaniach policyjnych Straży Granicznej.

miotowej ustawy brzmi *W ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416) w art. 3 ust. 2 otrzymuje brzmienie:*

2. Siły Zbrojne mogą ponadto brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego, a także w oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu.

Inne ważne akty prawne odnoszące się do ochrony bezpieczeństwa obszarów morskich to:

- „Deklaracja Kopenhaska” w sprawie bezpieczeństwa żeglugi i zdolności reagowania w niebezpieczeństwie na obszarze Morza Bałtyckiego (10.09.2001 r.);
- Dyrektywa 2002/59/EC ustanawiająca system monitorowania ruchu statków i przekazywania informacji we Wspólnocie (27.06.2002 r.);
- Porozumienie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Infrastruktury i Ministra Obrony Narodowej z 30.05.2003 r. w sprawie koncepcji i tworzenia Zintegrowanego Systemu Radiolokacyjnego Nadzoru (*upoważniające pełnomocników do efektywniejszego wykorzystania będących w ich posiadaniu obiektów i urządzeń oraz racjonalnego inwestowania w infrastrukturę*);
- Porozumienie Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, Dowódcy Marynarki Wojennej RP i Komendanta Morskiego Oddziału Straży Granicznej z 09.01.2004 r. w sprawie tworzenia Systemu Wymiany Informacji Bezpieczeństwa Żeglugi (SWIBŻ)¹⁹.

Szczególnie ważnym elementem tego systemu jest SWIBŻ, który pełni funkcje:

- a. Systemu wspomagającego działania operacyjne w polskich obszarach morskich w sytuacjach:
 - kryzysowych i antyterrorystycznych w ramach Kodeksu ISPS dla współdziałania z Centralnym Punktem Kontaktowym i Regionalnym Punktem Kontaktowym oraz Oficerami Ochrony Portów i służbami operacyjnymi resortów siłowych,
 - alarmowych i kryzysowych w ramach współdziałania z lokalnymi Centrami Zarządzania Kryzysowego wojewodów,
 - prowadzenia akcji ratowania życia i mienia na morzu oraz zwalczania rozlewów,
 - monitorowania ruchu statków oraz nadzoru nad bezpieczeństwem eksploatacji, eksploracji i badań w polskich obszarów morskich,
 - realizacji Serwisu Morskiej Asysty dla statków potrzebujących asysty lub schronienia;
- b. Systemu gromadzenia i przekazywania współużytkownikom krajowym i zagranicznym szerokiego zakresu danych pochodzących z systemów monitorowania i nadzoru ruchu statków oraz systemów rejestracji i przekazywania informacji;

¹⁹ Zestawienie przygotowano na podstawie materiałów Urzędu Morskiego w Gdyni.

- c. Systemu rejestracji ruchu i nadzoru nad ruchem statków w polskich obszarach morskich, w tym rejestracji ruchu jednostek nie konwencyjnych na wejściu/wyjściu w małych portach i przystaniach (kapitanaty i bosmanaty portów);
- d. Elementu Narodowego Systemu SafeSeaNet (NSSN-PL) – elektronicznego systemu wymiany monitorowania ruchu statków i wymiany informacji z Unią Europejską (EMSA – Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego);
- e. Wspomagania organizacji obrotu portowo – morskiego na rzecz przedsiębiorstw związanych z gospodarką morską (w szczególności Wydziały Usług Żeglugowych, Stacje Pilotów, Zarządy Portów morskich)²⁰.

Powyższy system jest jednym z elementów Centrum Bezpieczeństwa Morskiego w skład, którego wchodzi także System VTS Zatoki Gdańskiej.

Innym ważnym elementem bezpieczeństwa jest współpraca Straży Granicznej – w tym przypadku konkretnie Morskiego Oddziału Straży Granicznej w ramach współpracy międzynarodowej państwa Morza Bałtyckiego. Praktycznym elementem współpracy jest Międzynarodowe Centrum Koordynacyjne (MCK) koordynujące działalność Narodowych Centrów Koordynacyjnych (NCK) państw bałtyckich²¹.

Ostatnim, ale równie ważnym elementem w systemie kształtowania bezpieczeństwa w aspekcie przeciwdziałania aktom terroryzmu morskiego są działania i zabezpieczenia techniczne. Jednym z przykładów wykorzystania techniki w obszarze bezpieczeństwa na terenach morskich może być opracowany przez Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Centrum Techniki Morskiej S.A. (w praktyce już parokrotnie wykorzystywany m.in. podczas zabezpieczenia *The Tall Ship's Races, Gdynia 2009*) zintegrowany, wieloelementowy system ochrony portu „KRYL”²². Podstawowe zalety przedmiotowego systemu to:

- ciągła praca w systemie 7/24 bez względu na warunki pogodowe,
- niski poziom błędnych alarmów,
- podstawowy reżim pracy praktycznie niewykrywalny,

²⁰ www.umgd.gov.pl.

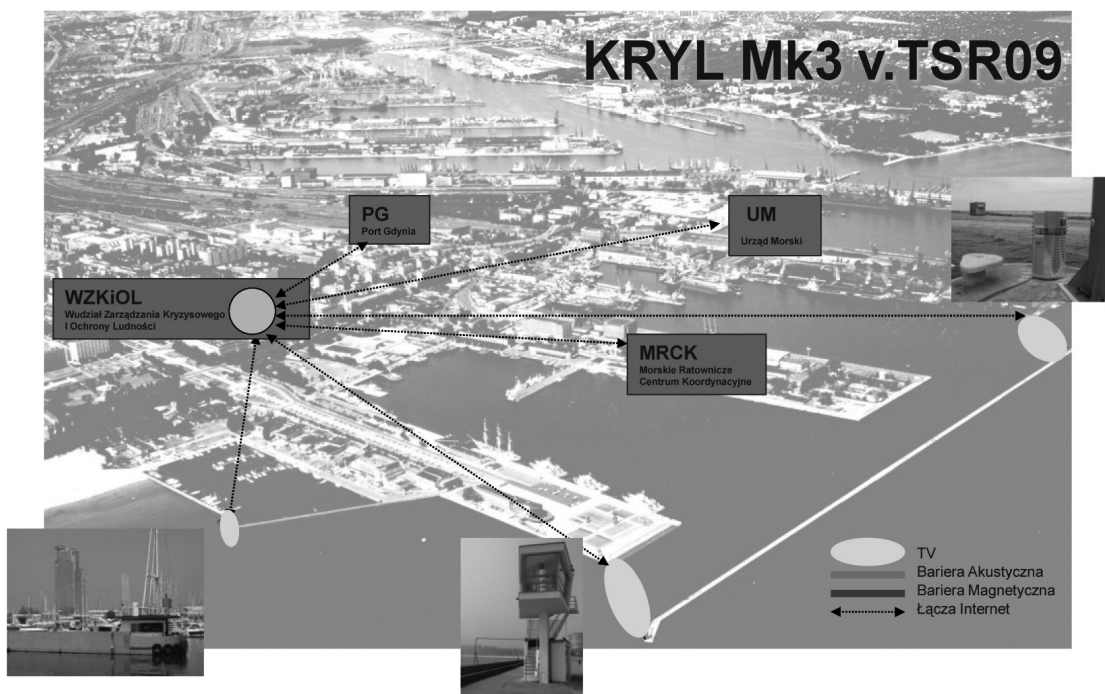
²¹ www.morski.strazgraniczna.pl; Podczas XIII Konferencji Szefów Służb Granicznych Państw Regionu Morza Bałtyckiego, która w dniach 24 – 26.11.2010 r. odbyła się w Sankt Petersburgu, Komendant Główny Straży Granicznej, gen. bryg. Leszek Elas, przejął od strony rosyjskiej przewodnictwo na 2011 r. w Konferencji Współpracy Służb Granicznych Państw Regionu Morza Bałtyckiego (*Baltic Sea Region Border Control Cooperation – BSRBCC*). BSRBCC koncentruje się na morskich granicach i obszarach współdziałających krajów. Aktywnie współdziałają w niej służby graniczne: Danii, Estonii, Federacji Rosyjskiej, Finlandii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Norwegii, Polski, Szwecji oraz Islandii – w charakterze obserwatora. W ramach BSRBCC w poszczególnych państwach funkcjonują całodobowo Narodowe Centra Koordynacyjne (NCK), zaś służba graniczna przewodnicząca Konferencji Współpracy rozwija Międzynarodowe Centrum Koordynacyjne (MCK), które pełni rolę międzynarodowego punktu kontaktowego. Narodowe Centrum Koordynacyjne Polski od początku 2011 r. przekształciło się w Międzynarodowe Centrum Koordynacyjne, znajduje się w Morskim Oddziale Straży Granicznej w Gdańsku.

²² www.ctm.gdynia.pl.

- zdolność do współdziałania z innymi systemami, np.: AIS, VTS, reagowania kryzysowego, ratownictwa, etc.,
- autonomiczność i odporność,
- bezpieczny dla środowiska²³.



The Tall Ship's Races, Gdynia 2009



Źródło: Centrum Techniki Morskiej S.A.

Ponadto bardzo ważnym elementem zabezpieczenia technicznego w aspekcie zagrożeń terrorystycznych na obszarach morskich i przemysłowych związanych z gospodarką morską jest szeroko stosowany monitoring oraz ochrona fizyczna w postaci SUFO – Specjalistycznych Uzbrojonych Formacji Ochrony lub WSO – Wewnętrznej Służby Ochrony²⁴. W przypadku monitoringu, ta forma zabezpieczenia technicznego jest bardzo

²³ www.ctm.gdynia.pl.

²⁴ WSO – formacja wykorzystywana do zabezpieczenia m.in. terenów Stoczni Remontowej „Nauta” w Gdyni.

szeroko rozpowszechniona praktycznie we wszystkich zakładach przemysłowych związanych z szeroko pojętą działalnością morską. Jako przykłady wykorzystania monitoringu warto wspomnieć:

- w 2007 r. operator telekomunikacyjny, firma Crowley Data Poland dokonała rozbudowy systemu telewizji przemysłowej w Porcie Wojennym Gdyni;
- rozbudowa systemu monitoringu przemysłowego na obecnym terenie Stoczni Remontowej „Nauta” – obecnie ok. 10 kamer;
- w 2009 r. budowa systemu monitoringu w gdyńskim porcie, w postaci 57 kamer obejmujących obszar 240 ha terenów portowych, którego sfinansowanie było możliwe dzięki dotacji z Norweskiego Mechanizmu Finansowego²⁵.

Przedmiotowy monitoring umożliwia obserwację bram wjazdowych do portu, nabrzeży portowych, wejść do portu, miejsc przeładunków ładunków niebezpiecznych oraz miejsc zaokrętowania pasażerów. System monitoringu również umożliwia wykrywanie naruszeń obowiązujących przepisów dotyczących ochrony środowiska – monitoring ma charakter prewencyjny, co przyczynia się do zapobiegania zanieczyszczeniu wód basenów portowych, w szczególności najgroźniejszymi substancjami ropopochodnymi²⁶.



²⁵ Należy mieć na uwadze, iż przedmiotowy monitoring nie jest jedynym elementem systemu wizyjnego zabezpieczenia, gdyż działające na terenie portu w Gdyni podmioty gospodarcze posiadają własne sieci monitoringu, które tworzą specyficzny bardzo rozbudowany i połączony ze sobą system.

²⁶ Zarząd Morskiego Portu Gdynia SA.



Źródło: Opracowanie własne dzięki uprzejmości Zarządu Portu Gdynia

Podsumowując powyższe rozważania na temat terroryzmu morskiego i jego potencjalnych zagrożeń dla infrastruktury przemysłowej, pragnę przedstawić następujące wnioski:

- wraz z szybkim rozwojem infrastruktury portowej zwiększać się będzie potencjalne zagrożenie ewentualnymi aktami terrorystycznymi, z uwagi na zmniejszającą się bezwzględną liczbę towarów i pasażerów poddawanych „wrywkowej” kontroli²⁷;
- wraz ze wzrostem zagrożenia terroryzmem zwiększać się będzie zagrożenie działalnością terrorystyczną na akwenach morskich, w tym dla infrastruktury przemysłowej, nawet jeśli uznamy Polskę za tzw. kraj „drugiego wyboru”;
- państwa polskie powinny przejawiać aktywność w kwestii współpracy regionalnej w grupie państw basenu Morza Bałtyckiego;
- zasadnym jest tworzenie wspólnych systemów reagowania na zagrożenia terroryzmem na obszarach morskich (regionalnie Bałtyku);
- akty prawne i porozumienia międzynarodowe w sprawach bezpieczeństwa powinny być na bieżąco uaktualniane i uzupełnione o zapisy dotyczące zwalczania aktów terroryzmu, w tym terroryzmu morskiego.

BIBLIOGRAFIA

Publikacje zwarte:

1. Kubiak K., Makowski A., Mickiewicz P., *Polska wobec zagrożenia terroryzmem morskim*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2005.
2. Ilnicki M., Kubiak K., Mickiewicz P., *Morski transport ropy i gazu w warunkach zagrożeń aktami przemocy*, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej Edukacji TWP, Wrocław 2006.
3. Kubiak K., *Przemoc na oceanach. Współczesne piractwo i terroryzm morski*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2009.
4. Walczak A., *Piractwo i terroryzm morski*, Wydawnictwo Akademii Morskiej, Szczecin 2004.

²⁷ Należy zwrócić uwagę, że unowocześnianie i rozbudowa m.in. terminali kontenerowych wpływa na zwiększenie zainteresowania armatorów tą formą działalności gospodarczej. Przejawia się to m.in. na zawijaniu do portów Gdańska i Gdyni coraz większych kontenerowców np. **4 stycznia 2010 r.** do portu w Gdańsku wpłynął, po raz pierwszy na Bałtyk, duży kontenerowiec (8400 TEU, 332 m długości, 43 m szerokości, 14.50 m maksymalnego zanurzenia), którego armatorem jest Maersk Line i zacumował w terminalu DCT w Porcie Północnym. Do tej pory takie statki dopływały tylko do portu w Hamburgu, a od maja 2011 r. do terminalu w ramach stałego połączenia mają wpływać kontenerowce oceaniczne o pojemności do 15500 TEU, dzięki czemu zdolność przeładunkowa DCT w Gdańsku wzrośnie do 1000000 TEU rocznie; **27 lutego 2011 r.** do Bałtyckiego Terminalu Kontenerowego w Gdyni wpłynął *MSC Fortunate* (5700 TEU, 275 m długości, 40 m szerokości), którego armatorem jest jedna z największych firm spedycyjnych na świecie MSC i był to największy statek tej firmy, który wpłynął na Morze Bałtyckie; www.spedycja.pl; www.bct.gdynia.pl.

5. *Wojna z terroryzmem w XXI wieku*, praca zbiorowa pod redakcją Hołyst B., Jałoszyński K., Letkiewicz A., Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2009.
6. *Wybrane aspekty zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, praca zbiorowa pod redakcją Gruza E., Wydawnictwo Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2010.

Protection of industrial infrastructure in case of the threat of maritime terrorism

ABSTRACT

In this article, the characteristic of terrorism at sea was presented. In the study, the main ways of potential attacks were analysed by this form of terrorism and the legal aspects were discussed. The above-mentioned concepts concerning the protection of industrial infrastructure connected with marine economy and also referring to the future development of some branches of the economic field were presented.

dr Grzegorz Krasnodębski

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

Wykorzystanie taksonomicznej formuły potencjałowej do oceny poziomu zagrożeń w aglomeracjach miejskich

ABSTRAKT

Proces oceny poziomu zagrożeń jest jednym z istotnych zadań realizowanych w zarządzaniu kryzysowym. W artykule przedstawiono koncepcję wykorzystania taksonomicznej formuły potencjałowej do oceny poziomu zagrożeń w aglomeracjach miejskich. Formuła ta należy do metod stosowanych w procesie pomiaru złożonych zjawisk, których nie można wyrazić za pomocą jednej zmiennej. Zastosowanie w praktyce proponowanego rozwiązania pozwoli na wyznaczenie syntetycznego wskaźnika liczbowego określającego poziom zagrożeń.

1. Wstęp

Zmiana charakteru współczesnych zagrożeń spowodowała, że coraz więcej miejsca poświęca się problemom zarządzania kryzysowego. Zagadnienia bezpieczeństwa cywilnego, ochrony infrastruktury technicznej oraz współpracy cywilno-wojskowej są przedmiotem wielu konferencji oraz badań naukowych. Postrzeganie kryzysu, jako klęski żywiołowej ustępuje miejsca nowej definicji, która obejmuje również zagrożenia terrorystyczne oraz zagrożenia odnoszące się do infrastruktury krytycznej państwa.

Zmiany te wymuszają konieczność prowadzenia prac nad modyfikacją narodowego systemu bezpieczeństwa w kierunku tworzenia kompleksowych i zintegrowanych narzędzi zarządzania kryzysowego umożliwiających efektywne wykorzystanie wszelkich dostępnych komponentów reagowania kryzysowego. Budowa i usprawnienie systemu zarządzania kryzysowego jest jednym z pilniejszych zadań, jakie stoją obecnie przed naszą administracją państwową. Jednym z istotnych elementów w systemie zarządzania kryzysowego jest właściwa identyfikacja zagrożeń oraz ich ocena. Celem opracowania

jest przedstawienie możliwości wykorzystania taksonomicznej formuły potencjałowej do oceny poziomu zagrożeń w aglomeracjach miejskich. Formuła ta z powodzeniem jest stosowana do oceny potencjału złożonych systemów broni oraz potencjału morskiego państwa¹.

2. Ogólna koncepcja taksonomicznej formuły potencjałowej²

Taksonomia definiowana jest jako nauka o zasadach porządkowania i podziału na grupy jednostek różnych zbiorowości. Jej metody i narzędzia badawcze są stosowane do pomiarów zjawisk (systemów) złożonych, których nie można wyrazić ani opisać za pomocą jednej zmiennej. Dzięki oryginalnym narzędziom i efektywnym procedurom badawczym, metody taksonomiczne mogą być wykorzystane do badania dowolnie złożonych zjawisk (systemów) zarówno jakościowych, jak też ilościowych. Zasadniczą zaletą badań taksonomicznych i stosowanych tam metod i narzędzi jest:

- możliwość wymiernego oceniania (porządkowania) zjawisk, procesów, systemów dowolnie złożonych,
- wykorzystanie w procesie badawczym najbardziej charakterystycznych zbiorów cech i parametrów opisowych,
- klasyfikowanie ocenianych zjawisk, obiektów czy systemów na podstawie wymiernych, ilościowych wskaźników oceny.

Metody taksonomiczne należą do grupy metod numerycznych, bazujących na statystycznej analizie porównawczej. Zasadniczo służą one do rozwiązywania problemów porównywalności oraz porządkowania danej zbiorowości, ze względu na poziom przyjętego miernika, będącego syntezą wielocechowego kryterium jakości. Pozwalają klasyfikować (porządkować, grupować) obiekty w wielowymiarowej przestrzeni ich charakterystyk (cech). Głównym celem badania taksonomicznego jest porządkowanie zbioru obiektów ze względu na poziom wielocechowego zjawiska (wskaźnika).

Podstawowym pojęciem taksonomii jest pojęcie obiektu (Q), będącego przedmiotem badań klasyfikacyjnych i zbioru cech (X) określających specyficzne właściwości rozpatrywanych obiektów. Najważniejsze są cechy ocenianych obiektów, które są istotne w świetle analizowanego zjawiska złożonego. Obiektami są badane jednostki (zjawiska, procesy, systemy) podlegające klasyfikacji.

$$Q = \{Q_k; k = \overline{1, K}\} \quad (1)$$

gdzie: $Q_k \in Q$ – zbiór badanych obiektów,
 K – liczność zbioru obiektów Q .

1 K. Ficoń, G. Krasnodębski, T. Szubrycht, *Wykorzystanie metod taksonomicznych do określenia potencjału morskiego państwa*, Collegium Civitas, Warszawa 2009.

2 K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, BelStudio, Warszawa 2007, s. 120.

Przedmiotem klasyfikacji jest zbiór wyodrębnionych obiektów $\{Q\}$ ze względu na przedmiot (kryterium) badań. Pojęcie obiektu może obejmować dowolne elementy (zbiory) typologiczne, będące przedmiotem badań. Obiektami mogą być zarówno elementy proste (jednorodne), jak również złożone systemy społeczne czy zjawiska naturalne. Szczególnym przykładem zbiorowości badań taksonomicznych może być zbiór zagrożeń opisany za pomocą pewnych charakterystyk (cech), odzwierciedlających najbardziej istotne właściwości tych zagrożeń z punktu widzenia pożądanych standardów bezpieczeństwa.

Cechami są właściwości obiektów (jednostek) badanego zbioru Q , wyodrębnione specjalnie ze względu na przyjęte kryterium klasyfikacji obiektów. Zbiór cech przyjętych do opisu klasyfikowanych obiektów Q jest oznaczany symbolem X :

$$X = \{X_i; i = \overline{1, I}\} \quad (2)$$

gdzie: $X_i \in X$ – zbiór cech opisujących badane objekty,
 I – liczność zbioru cech.

W zależności od rodzaju i klasy rozpatrywanego obiektu (zjawiska, systemu) $Q_k \in Q$ należy zdefiniować odpowiedni zbiór cech (zmiennych) $X_i \in X$ opisujących właściwości tych obiektów z punktu widzenia potrzeb badawczych. Wyodrębnione dla potrzeb procesu badawczego cechy, odzwierciedlające istotne właściwości obiektów nazywane są cechami diagnostycznymi. Liczbowe reprezentacje cech diagnostycznych służą do wyznaczania analitycznej miary podobieństwa badanych obiektów w sensie przyjętego kryterium (wskaźnika) jakości.

Metody taksonomiczne służą do rozwiązywania problemów relatywizacji i porównywalności oraz porządkowania określonej zbiorowości ze względu na poziom przyjętego miernika, będącego syntezą wielocechowego kryterium jakości. W procedurze badania taksonomicznego wyróżnia się następujące zasadnicze etapy:

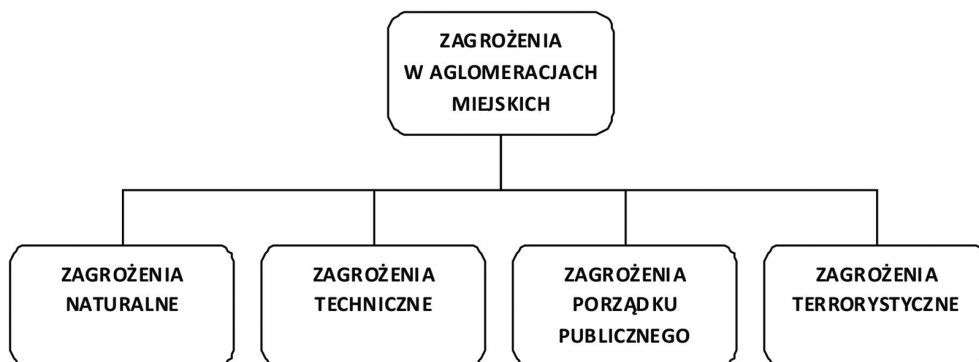
- sformułowanie problemu badawczego;
- dobór cech diagnostycznych i skali ich pomiaru;
- przygotowanie danych liczbowych (statystycznych);
- wybór miary podobieństwa obiektów;
- statystyczne opracowanie cech diagnostycznych;
- klasyfikacja badanych obiektów;
- weryfikacja i interpretacja wyników.

Przedstawiona powyżej koncepcja badań taksonomicznych jest podstawą do budowy modelu oceny poziomu zagrożeń występujących w aglomeracjach miejskich.

3. Model oceny poziomu zagrożeń w aglomeracjach miejskich

Zastosowanie przedstawionej powyżej procedury badawczej pozwoliło stworzyć model oceny poziomu zagrożeń w aglomeracjach miejskich. Podstawą budowy modelu była przyjęta na potrzeby badań klasyfikacja zagrożeń, które mogą wystąpić na terenie aglomeracji miejskich³. Ogólnie zagrożenia zostały podzielone na cztery grupy (rys. 1):

- zagrożenia naturalne;
- zagrożenia techniczne;
- zagrożenia porządku publicznego;
- zagrożenia terrorystyczne.

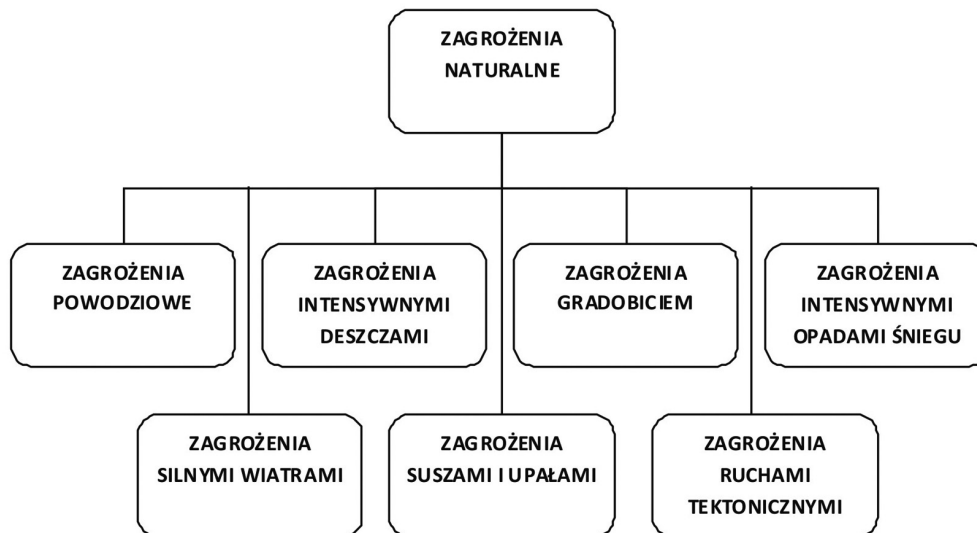


Rys. 1. Podział zagrożeń w aglomeracjach miejskich

Pierwszą grupą zagrożeń są zagrożenia naturalne. Wywoływane są one przez czynniki fizyczne oraz przez siły i zjawiska przyrodnicze. Zagrożenia naturalne są trudne do przewidzenia z dużym wyprzedzeniem czasowym. Bardzo często są przyczyną dotkliwych strat. W proponowanym modelu do zagrożeń naturalnych zaliczono (rys. 2):

- zagrożenia powodziowe;
- zagrożenia silnymi wiatrami;
- zagrożenia intensywnymi deszczami;
- zagrożenia suszami i upałami;
- zagrożenia gradobiciem;
- zagrożenia intensywnymi opadami śniegu;
- zagrożenia ruchami tektonicznymi.

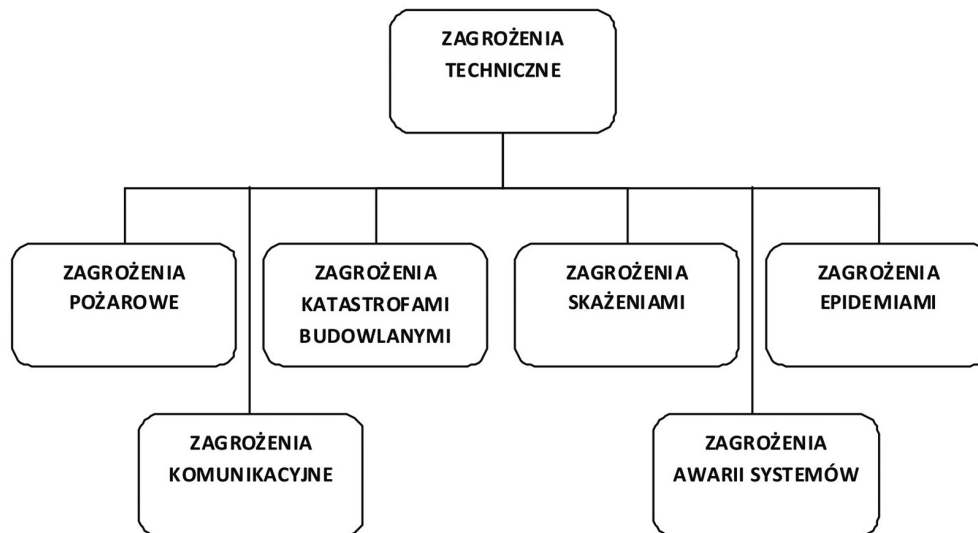
³ K. Ficoń, G. Krasnodębski, *Identyfikacja i analiza zagrożeń dużych aglomeracji miejsko-portowych*, AMW, Gdynia 2008.



Rys. 2. Podział zagrożeń naturalnych w aglomeracjach miejskich

Zagrożenia techniczne wynikają przede wszystkim z działalności człowieka. Uzasadnione są one od postępu naukowo-technicznego oraz opanowania sił natury przez człowieka. Wśród zagrożeń technicznych wyróżniono (rys. 3):

- zagrożenia pożarowe;
- zagrożenia komunikacyjne drogowe;
- zagrożenia komunikacyjne kolejowe;
- zagrożenia komunikacyjne morskie;
- zagrożenia komunikacyjne lotnicze;
- zagrożenia awarii systemu energetycznego;
- zagrożenia awarii systemu zasilania w wodę;
- zagrożenia awarii systemu sieci gazowej;
- zagrożenia awarii systemu sieci ciepłowniczej;
- zagrożenia awarii systemu telekomunikacyjnego;
- zagrożenia katastrofami budowlanymi;
- zagrożenia skażeniami;
- zagrożenia epidemiami.

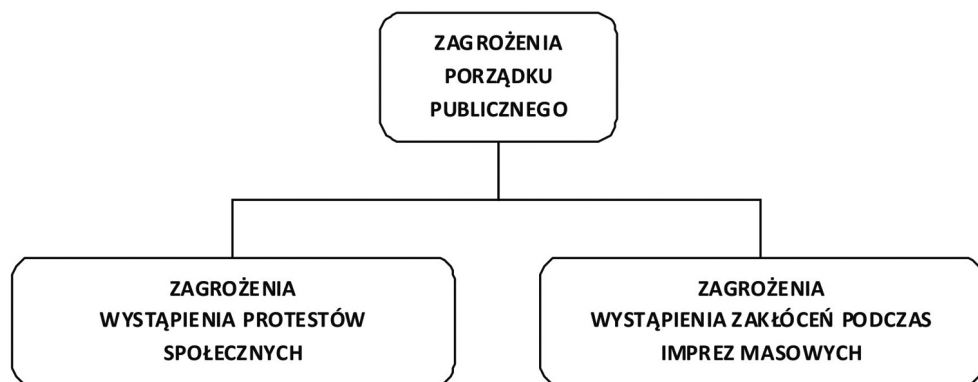


Rys. 3. Podział zagrożeń technicznych w aglomeracjach miejskich

Zagrożenia porządku publicznego należą do tej kategorii zagrożeń, których źródłem i sprawcą, a najczęściej także ofiarą jest człowiek i społeczeństwo. Wynikają one bardzo często z niezadowolenia spowodowanego złą sytuacją ekonomiczną, polityczną czy też religijną.

Zagrożenia porządku publicznego podzielono na dwie grupy (rys. 4):

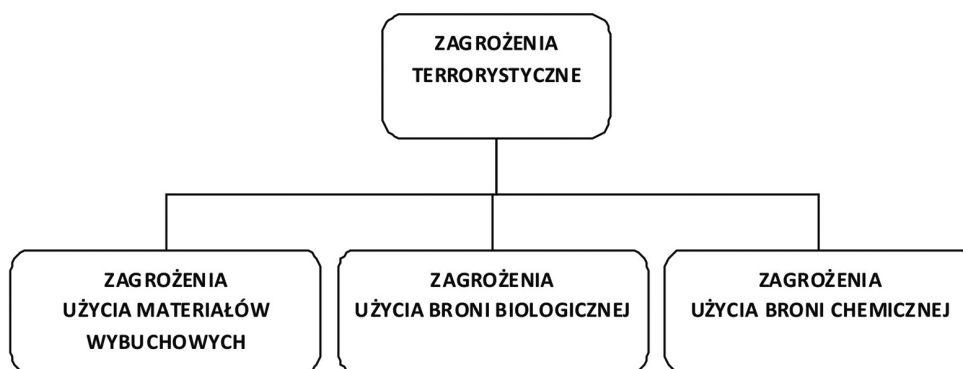
- zagrożenia wystąpienia protestów społecznych;
- zagrożenia wystąpienia zakłóceń podczas imprez masowych.



Rys. 4. Podział zagrożeń porządku publicznego w aglomeracjach miejskich

Terroryzm jest nową i bardzo groźną kategorią zagrożeń, z jakim zetknęła się nasza cywilizacja. Celem działań terrorystycznych mogą być ludzie, organa władzy i instytucje publiczne, obiekty materialne, różne instalacje, budynki, budowle, a także dobra uznawane za spuściznę dziedzictwa kulturalnego danej społeczności. Na potrzeby budowy zagrożenia terrorystyczne, podzielono na (rys. 5):

- zagrożenia użycia materiałów wybuchowych;
- zagrożenia użycia broni biologicznej;
- zagrożenia użycia broni chemicznej.



Rys. 5. Podział zagrożeń terrorystycznych w aglomeracjach miejskich

Zgodnie z przedstawioną klasyfikacją zagrożeń, globalna ocena potencjału zagrożeń (P_Z) aglomeracji miejskiej jest funkcją taksonomiczną⁴ czterech składowych:

$$P_Z = \text{TAX}(P_{ZN}, P_{ZT}, P_{ZPP}, P_{ZTR}) \quad (3)$$

gdzie:

- P_{ZN} – potencjał zagrożeń naturalnych;
- P_{ZT} – potencjał zagrożeń technicznych;
- P_{ZPP} – potencjał zagrożeń porządku publicznego;
- P_{ZTR} – potencjał zagrożeń terrorystycznych.

Pierwszą składową jest potencjał zagrożeń naturalnych aglomeracji miejskiej. Potencjał ten będzie funkcją taksonomiczną wyznaczaną na podstawie siedmiu ocen poziomu zagrożeń występujących w dzielnicach. Postać tej funkcji jest następująca:

⁴ K. Ficoń, *Taksonomiczne modele złożonych systemów broni*, AMW, Gdynia 2001, s. 11-32.

$$P_{ZN} = \{O_{ZNi}; i = \overline{1,7}\} \quad (4)$$

gdzie:

- O_{ZN1} – ocena poziomu zagrożenia powodziowego;
- O_{ZN2} – ocena poziomu zagrożenia silnymi wiatrami;
- O_{ZN3} – ocena poziomu zagrożenia intensywnymi deszczami;
- O_{ZN4} – ocena poziomu zagrożenia suszami i upałami;
- O_{ZN5} – ocena poziomu zagrożenia gradobiciem;
- O_{ZN6} – ocena poziomu zagrożenia intensywnymi opadami śniegu;
- O_{ZN7} – ocena poziomu zagrożenia ruchami tektonicznymi.

Potencjał zagrożeń technicznych aglomeracji miejskiej będzie wyznaczany jako funkcja taksonomiczna trzynastu ocen poziomu zagrożeń występujących w dzielnicach. Postać tej funkcji jest następująca:

$$P_{ZT} = \{O_{ZTi}; i = \overline{1,13}\} \quad (5)$$

gdzie:

- O_{ZT1} – ocena poziomu zagrożenia pożarowego;
- O_{ZT2} – ocena poziomu zagrożenia komunikacyjnego drogowego;
- O_{ZT3} – ocena poziomu zagrożenia komunikacyjnego kolejowego;
- O_{ZT4} – ocena poziomu zagrożenia komunikacyjnego morskiego;
- O_{ZT5} – ocena poziomu zagrożenia komunikacyjnego lotniczego;
- O_{ZT6} – ocena poziomu zagrożenia awarii systemu energetycznego;
- O_{ZT7} – ocena poziomu zagrożenia awarii systemu zasilania w wodę;
- O_{ZT8} – ocena poziomu zagrożenia awarii systemu sieci gazowej;
- O_{ZT9} – ocena poziomu zagrożenia awarii systemu sieci ciepłowniczej;
- O_{ZT10} – ocena poziomu zagrożenia awarii systemu telekomunikacyjnego;
- O_{ZT11} – ocena poziomu zagrożenia katastrofami budowlanymi;
- O_{ZT12} – ocena poziomu zagrożenia skażeniami;
- O_{ZT13} – ocena poziomu zagrożenia epidemiami.

Kolejny potencjałem składowym jest potencjał zagrożeń porządku publicznego aglomeracji miejskiej. Jest on funkcją taksonomiczną wyznaczaną na podstawie dwóch ocen poziomu zagrożeń występujących w dzielnicach. Postać tej funkcji jest następująca:

$$P_{ZPP} = \{O_{ZPPi}; i = \overline{1,2}\} \quad (6)$$

gdzie:

- O_{ZPP1} – ocena poziomu zagrożenia wystąpienia protestów społecznych;
- O_{ZPP2} – ocena poziomu zagrożenia wystąpienia zakłóceń podczas imprez masowych.

Ostatnią składową jest potencjał zagrożeń terrorystycznych aglomeracji miejskiej, który będzie wyznaczany jako funkcja taksonomiczna na podstawie trzech ocen poziomu zagrożeń występujących w dzielnicach. Postać tej funkcji jest następująca:

$$P_{ZTR} = \{O_{ZTRi}; i = \overline{1,3}\} \quad (7)$$

gdzie:

O_{ZTR1} – ocena poziomu zagrożenia użycia materiałów wybuchowych;

O_{ZTR2} – ocena poziomu zagrożenia użycia broni biologicznej;

O_{ZTR3} – ocena poziomu zagrożenia użycia broni chemicznej.

Przewiduje się, że wykorzystywane w modelu oceny poziomu zagrożeń, będą określone przez ekspertów dla każdej z dzielnic badanych aglomeracji miejskich. Poniżej przedstawiono model struktury danych do przechowywania wartości ocen zagrożeń.

4. Model struktury danych

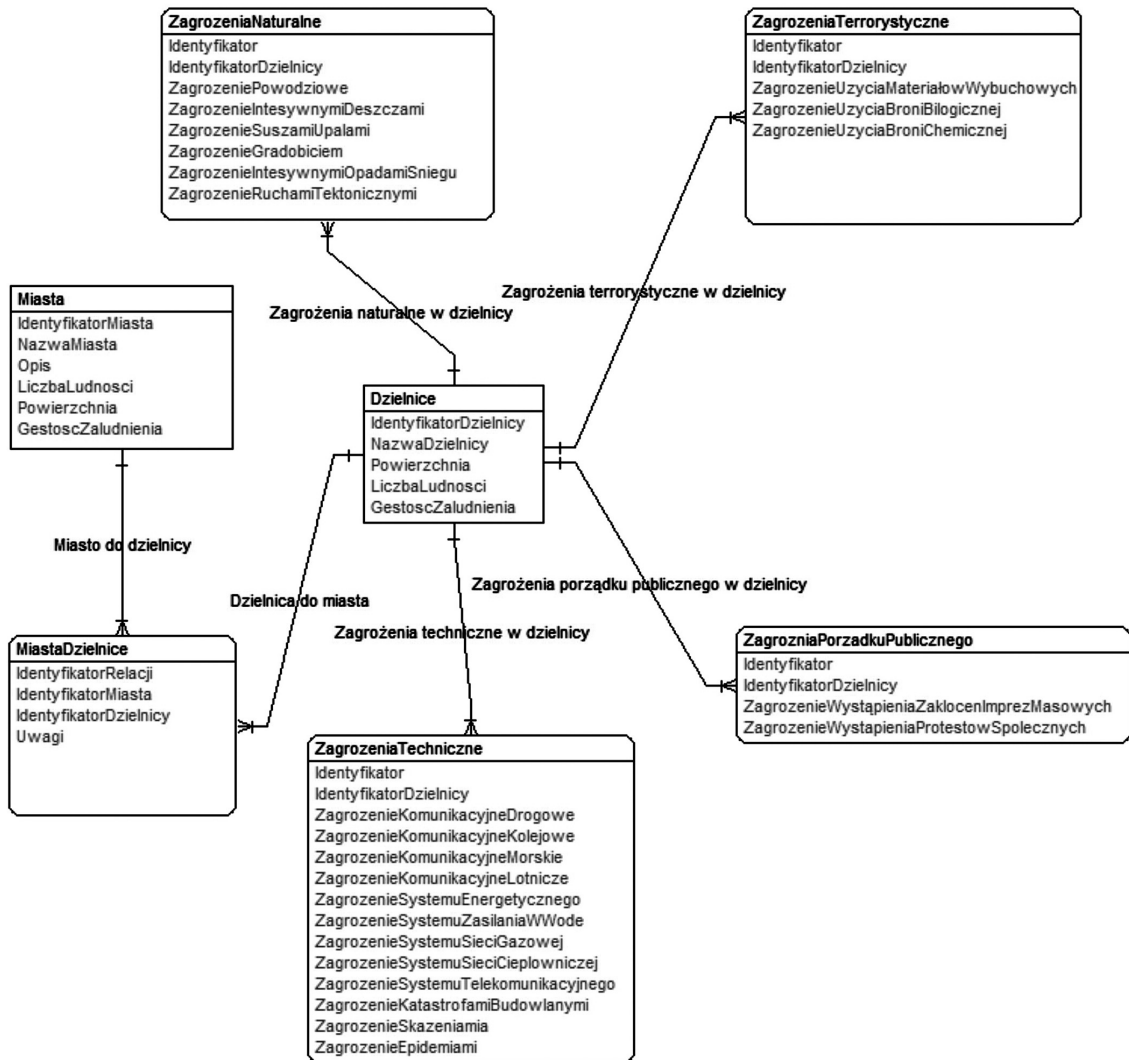
Model struktury danych przedstawia podstawowe struktury, które będą wykorzystywane do przechowywania wartości liczbowych umożliwiających wyznaczenie globalnego potencjału zagrożeń dla badanych aglomeracji miejskich. Model ten jest ściśle związany z przedstawionym w poprzednim rozdziale modelem oceny poziomu zagrożeń.

Zgodnie z przyjętą procedurą badań taksonomicznych, zbiorem obiektów podlegających procesowi relatywizacji będzie zbiór aglomeracji miejskich oraz należących do nich dzielnic. Cechami diagnostycznymi będą oceny poziomu zagrożeń występujących w poszczególnych dzielnicach.

Procedura wyznaczania globalnego potencjału zagrożeń będzie się rozpoczynała od wyznaczenia składowych potencjałów zagrożeń w dzielnicach a następnie przeprowadzane będą kalkulacje dotyczące miast zgodnie z formułą taksonomiczną. W proponowanym rozwiązaniu mogą być ze sobą relatywizowane aglomeracje posiadające różną liczbę dzielnic.

Ogólne informacje o aglomeracjach miejskich przechowywane są w encji⁵ *Miasta* natomiast o dzielnicach w encji *Dzielnice* (rys. 6). Relacyjne powiązanie „MiastaDzielnice” umożliwia definiowanie wielu dzielnic dla wybranej aglomeracji miejskiej. Oceny poziomu zagrożeń naturalnych, technicznych, porządku publicznego i terrorystycznych przechowywane są odpowiednio w encjach *ZagrozeniaNaturalne*, *ZagrozeniaTechniczne*, *ZagrozeniaPorzadkuPublicznego* i *ZagrozeniaTerrorystyczne*.

⁵ Reprezentacja rzeczywistego obiektu (grupy obiektów) stosowana przy modelowaniu danych.



Rys. 6. Model struktury danych

5. Wnioski

Wykorzystanie taksonomicznej formuły potencjalowej do oceny poziomu zagrożeń w aglomeracjach miejskich wynika z jej uniwersalności oraz niezależności od przedmiotu badań. Prostota zastosowanych algorytmów kalkulacyjnych jest czynnikiem, który pozytywnie wpływa na efektywność prowadzonych obliczeń.

Zbudowany model oceny poziomu zagrożeń jest ściśle związany z przyjętą klasyfikacją zagrożeń mogących wystąpić na obszarze aglomeracji miejskich oraz ich dzielnic.

Klasyfikacja ta ma również odzwierciedlenie w modelu struktury danych, określającym wewnętrzną organizację zasobów informacyjnych zawierających wartości ilościowe cech badanych obiektów.

Praktyczne zastosowanie modelu oceny zagrożeń wymaga zbudowania aplikacji komputerowej zawierającej jego logikę oraz odpowiednie zasoby informacyjne.

BIBLIOGRAFIA

1. Ficoń K., Krasnodębski G., *Identyfikacja i analiza zagrożeń dużych aglomeracji miejsko-portowych*, AMW, Gdynia 2008.
2. Ficoń K., Krasnodębski G., Szubrycht T., *Wykorzystanie metod taksonomicznych do określenia potencjału morskiego państwa*, Collegium Civitas, Warszawa 2009.
3. Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, BelStudio, Warszawa 2007.
4. Ficoń K., *Taksonomiczne modele złożonych systemów broni*, AMW, Gdynia 2001.

Using of taxonomic function to assess the level of threats in urban areas

ABSTRACT

The process of assessing the level of threats is one of the most important tasks in crisis management. The article presents the concept of the use of potential taxonomic function to assess the level of threats in urban areas. This function is one of the methods used in the measurement of complex phenomena that can not be expressed by one variable. Practical implementation of the proposed solution will allow for the designation of the synthetic index of the numerical determination the level of threats.

dr hab. Kazimierz Dendura

prof. Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

Rozumienie tolerancji jako narzędzie kierowania zachowaniami organizacyjnymi

(szkic wstępny)

ABSTRAKT

Rozumienie pojęć takich jak: norma, standard, wymagania, tolerancja wpływa na zachowania organizacyjne: kierowników i kierowanych. Sposób rozumienia jest ustanawiany przez systemy socjalizacji, środki masowego przekazu i kierujących. Niekiedy jednak słowa te rozumiane są partykularnie i wówczas zachowania organizacyjne są niezgodne z wymaganiami lub w ogóle przekraczają ustalone granice tolerancji.

Wprowadzenie

Badania autora prowadzone obecnie w WSAiB dotyczą wykorzystania zasobów „miękkich” w kierowaniu ludźmi. Do zasobów tych zaliczyć można także rozumienie pojęć w organizacji: rozumienie **nadawane** przez kierujących dla ukierunkowania zachowań organizacyjnych pracowników oraz **faktyczne** rozumienie przez kierowanych. Do podstawowych pojęć, także w zakresie zarządzania jakością czy **bezpieczeństwem** można zaliczyć: wymagania, normę (standard) i tolerancję odchyień od wymagań. Przykładowo, badanie tych pojęć podczas auditów w organizacjach pozwalało – po uporządkowaniu sposobów rozumienia ich znaczeń – przewidywać i odtwarzać zachowania organizacyjne pracowników, które nie zawsze są wprost ujawniane. Pozwala też wyjaśnić, jak np. w organizacjach politycznych wykorzystywane są do kierowania zachowaniami ludzi, takie pojęcia jak nadzieja i sukces [1].

Badanie związków rozumienia pojęć z zachowaniami organizacyjnymi pozwala uzyskać pożytek zarówno poznawczy, jak i praktyczny. Poznawczy – to rozwój wiedzy i samowiedzy kierujących i kierowanych. Wprawdzie zachowania organizacyjne wyini-

kają także z licznych innych zmiennych, tym niemniej badanie rozumienia znaczenia pojęć np. tolerancja, wymagania, norma jest przydatne również w praktyce – pomaga kierownikom ustalać przyczyny zachowań pracowników i wpływać na te zachowania, zaś kierowanym – poznać, jakimi narzędziami posługują się przełożeni, stosujący socjotechnikę drugiego stopnia.

W szkicu wstępnym omówiono pojęcie tolerancja jako ściśle powiązane z pojęciem norma. Najpierw przypomniano rozumienie pojęcia norma, gdyż tolerancja bywa rozumiana nie tylko jako dopuszczalne odchylenie od wymagań określonych w normie, ale także jako „zmienna norma”, a nawet – jako brak wymagań i ograniczeń.

Rozumienie normy i tolerancji

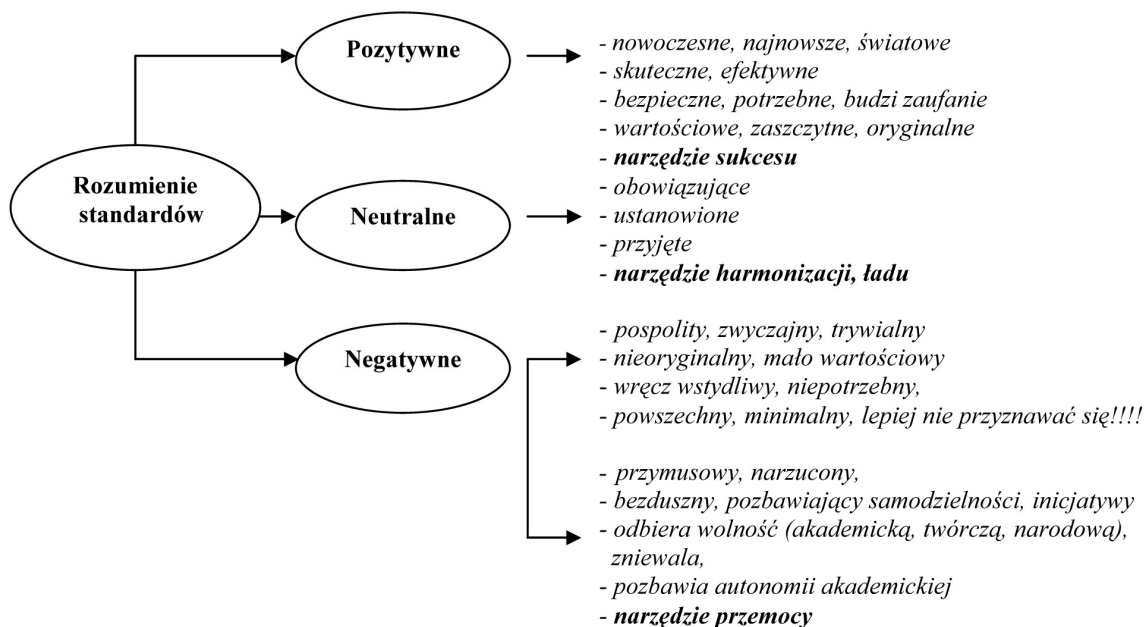
Termin norma jest używany jako synonim standardu (określenie normy technicznej w języku angielskim). Normy ustalają wymagania, a niektóre – także sankcje za ich nieprzestrzeganie. Przykładowo – normy techniczne określają także dopuszczalne odchylenia od wymagań (tolerancje), zaś normy prawne – granice kar za ich naruszenie. Nie budzą na ogół zdziwienia ani obaw normy etyczne, społeczne, prawne, normy w psychiatrii itp. Normy mogą być ujęte w całe systemy, wewnątrznie spójne, np. system religijny, prawny, ekonomiczny, polityczny itp. Zbiorem norm jest też język: słownictwo, gramatyka, stylistyka itp. Normy są przyswajane w procesach socjalizacji (naśladownictwa, identyfikacji oraz internalizacji) dla przystosowania jednostki do życia w społeczeństwie. Także rozumienie tolerancji może być i jest ukierunkowywane przez kierujących (i środki masowego przekazu) – bezpośrednio i pośrednio: przez upowszechnianie wzorców do naśladowania i identyfikacji. Również nagrody i kary służą utrwalaniu pożądanego zachowania oraz umacnianiu granic tolerancji. Co najwyżej normy nie są przestrzegane albo interpretowane według „indywidualnego”, a więc ograniczonego pojmowania prawdy, dobra i piękna, wymagań, powinności i korzyści, dobra i zła.

Pierwszym krokiem do podważenia trwałości i niezmienności normy (jako nienaruszalnego tabu), więc i zakresu tolerancji – jest najpierw jej porównywanie z innymi standardami (obowiązującymi w innych kontekstach historycznych lub kulturowych); następnie – relatywizacja wymagań normy, a później różnicowanie wymagań w dotychczasowej normie – aż sama tolerancja (brak ograniczeń) staje się normą. Wówczas **dowolność** staje się normą (słynne „róbta co chceta”). Norma jest więc terminem wyjściowym do rozumienia tolerancji, a jego rozumienie – przesądza o stosunku do normy i tolerancji, do ustalonych wymagań. Widać to wyraźnie w języku mówionym oraz w komunikacji niewerbalnej, a także w transakcjach podczas rozmów i auditów.

W praktyce rozumienie (pojmowanie) znaczenia słowa norma ulega redukcji, najczęściej do jednego tylko „pojęcia”. Jest to naturalne dążenie ludzi do „jedno-znacznego” tylko pojmowania świata dla usunięcia niepewności i dla ekonomii myślenia. Stąd i nadawca i odbiorca tylko w przybliżeniu przekazuje i odbiera to samo znaczenie danego słowa. Wybór (z reguły nieuświadomiony, bo uważany za oczywisty) znaczenia terminu zależy od czynników wpływających na rozumienie słów, takich jak:

- zasób pojęć oraz różnych ich znaczeń,
- związki gramatyczne,
- interpretacje kontekstowe i sytuacyjne,
- wykształcenie,
- wiek i doświadczenie,
- stereotypy, nastawienia, stan emocjonalny, reakcje na frustrację potrzeb,
- cechy osobowości (introwertyk-ekstrawertyk, indywidualizm-kolektywizm, typ temperamentu, poziom lęku itp.),
- pełnione role, interes (organizacji lub osobisty), zajmowane stanowiska („punkt widzenia a miejsce siedzenia”),
- światopogląd, system wartości,
- kontekst kulturowy i historyczny itp.

Przykładowo (rys. 1) – wybór znaczenia terminu norma jako wyraz negatywnego nastawienia może być ograniczony do rozumienia:



Rys. 1 Rozumienie słowa standard (norma) [2]

- pospolity, a w przestrzeni semantycznej znaczeń tego z kolei słowa (pospolity) dalsze skojarzenia bliskoznaczne lub wręcz synonimy to: zwyczajny, trywialny, nieoryginalny, mało wartościowy, wręcz wstydlivy,
- przymusowy, to jest: narzucony, bezduszny, ograniczający autonomię (np. akademicką, twórczą, lokalną), pozbawiający samodzielności (np. narodowej, naukowej, politycznej itp.), odbiera wolność, zniewala, jest wręcz przemocą itp.

Przy pozytywnym zaś nastawieniu standard to coś nowoczesnego (np. lekarze często mówią, że stosują metodę odpowiadającą światowym standardom), coś dobrego, pewnego, na wysokim poziomie jakości, godne zaufania itp.

Szczególnie w obrocie globalnym towarów konieczne jest zapewnienie zaufania, że wyrób jest zgodny z wymaganiami, określonymi w międzynarodowych standardach i nie trzeba stale wszystkiego sprawdzać na granicach państw. Natomiast podane przykłady negatywnego nastawienia do standardów, zaczerpnięte także z języka polityków (wykorzystywanych także w 2004 r. w publicystyce antyunijnej) pokazują, jak język (znaczenia nadawane słowom) może nie tylko pomagać w racjonalizacji i werbalizacji oporów wobec zmian, ale także wręcz wywoływać lub wzmacniać te negatywne nastawienia. Jest tutaj widoczna szczególnie wyraźnie nie tylko komunikacyjna funkcja języka, ale także funkcja kreatywna: tworzy **obraz** rzeczywistości, uważany za samą rzeczywistość, a więc subiektywnie obraz prawdziwy / „**oczy-wisty**”/. Wykorzystanie więc funkcji kreatywnej języka do oddziaływania na zachowania ludzi jest ważnym narzędziem kierowania.

Warto dodać, że negatywne nastawienie do międzynarodowych standardów (norm) do wymagań w nich określonych wynikać może nie tylko z częstej u ludzi niechęci do dyscypliny, nowych wymagań i wysiłku. Także oderwanie miejsca decyzji ekonomicznych – przy globalizacji właściciele i akcjonariusze, myślący tylko o przychodzie od kapitału, są gdzieś daleko i często anonimowi – od problemów społecznych w miejscu produkcji towarów lub powstającego bezrobocia powoduje, że standardy międzynarodowe były i są widziane nie tylko jako niezbędne narzędzie ładu w międzynarodowym obrocie towarami, ale także jako środek nowej kolonizacji świata. Sprzeczności interesów znacząco więc wpływają na rozumienie słowa standard jako narzędzia przewagi w relacjach praca – kapitał. Dlatego opracowywane są i upowszechniane międzynarodowe normy dotyczące społecznej odpowiedzialności organizacji czy kodeksy etyczne międzynarodowych korporacji. Stąd też i normy (wymagania) i „tolerancja” (jako uelastycznienie norm) zasługują na dalszą analizę ich rozumienia.

Uzasadnienia tolerancji

Globalizacja komunikacji powoduje, że obok standaryzacji (ujednoczenia wymagań) narasta świadomość różnorodności kultur, zwyczajów i systemów wartości. W tej sytuacji powstaje napięcie pomiędzy tożsamością a różnicami kulturowymi. Literatura podaje, że np. w przedrozbiorowej Polsce **różnorodność** etniczna i religijna wymagała tolerancji – a taki styl rządzenia wówczas sprzyjał upadkowi państwa. Niezdolność do utrzymania ładu nazywano wówczas „wolnością”, ale wyzwalany tą drogą egocentryzm sprzyjał także korupcji (słynne: „Polska nierządem – czyli sprzedajnością – stoi”). Tak rozumiana tolerancja, oderwana od realiów otoczenia i epoki, prowadziła do rozpadu państwa jako **wyodrębnionego systemu**, który ze swej natury jako trwały system musi mieć ustalone reguły (normy) postępowania obywateli oraz nieprzekraczalne „warunki brzegowe” (tutaj: granice tolerancji), aby uniknąć efektu domina [3].

Badając rozumienie słowa tolerancja gromadzono też różne określenia z tym związane. Przykładowo, dla uzasadnienia swych zachowań organizacyjnych (tolerancja wobec siebie, brak dysonansu pomiędzy uznawanymi normami a własnym zachowaniem) używane są takie określenia (wynikające z egocentryzmu), jak: nie moja sprawa, co mnie to obchodzi, moja chata skraja, mnie to nie dotyczy, mnie to nic nie da itp. Występują tutaj też takie motywy, jak:

- wygodnictwo, brak reakcji, lęk, pobłażanie, obojętność, brak wymagań (np. wymagań wychowawczych wobec dzieci),
- unikanie okazywania własnego stanowiska z obawy o „dobre stosunki”, „poprawność towarzyska”, ukrywanie swej opinii („prawda bywa niemiła”),
- kunktatorstwo, swoisty pragmatyzm zachowania, gra pozorów, oportunizm, korzyść osobista, tzw. roztropność, konformizm wobec sugerowanej „większości” („wszyscy tak myślą”), zachowanie „dyplomatyczne” itp.

Zamiast podsumowania

Badane są także opinie o skutkach „tolerancji bez granic”. Uważa się, że wówczas powstaje miękki (elastyczny) świat bez fundamentu zasad i norm, bez mocnego kręgosłupa (kręgosłupem pozostaje atawistyczne ego). Brak zaś trwałych norm i określonych granic tolerancji, nie ma stabilnych przekonań i woli ich przestrzegania, nie ma chęci obrony godności i honoru. Te pojęcia nie występują w ogóle jako uzasadniające normy. Myślenie „towarowe” (**co mi to da**) prowadzi do myślenia doraźnego i egocentrycznego – które „coś da” **tu i teraz**. Powstaje świat towarów, dostawców i klientów, handlu i wymiany. Utrwala się niezdolność do obrony wartości niematerialnych, tożsamości (tworzonej także przez normy), swych potencjałów intelektualnych i ekonomicznych. Brak jest zdolności do samoorganizacji zbiorowej, do budowy kapitału społecznego [4]. Utrwalany jest lęk przed posądzeniem o „staroświeckość”, o „zacofanie”.

Interesujące są też wstępne wyniki badań skutków drugiej krańcowości: całkowitego braku tolerancji. W Księdze Ezdrasza czytamy: *Wyście wystąpili i pojęli żony obce, aby przydać do grzechu Izraela. A teraz dajcie chwałę Panu Bogu ojców waszych, i uczynicie według woli jego, i odłączcie się od narodów ziemi i od żon obcych* (10, 10-11) [5]. W ten sposób Ezdrasz (po powrocie z niewoli babilońskiej) polecił rozwiązać mieszane małżeństwa, aby zachować czystość rasową; nie dopuścił do mieszanych małżeństw. Jest to też zapewne jedna z podstawowych przyczyn przetrwania tego narodu jako systemu przez tysiące lat – pomimo braku własnego państwa [6]. Restrykcyjne normy („zero tolerancji”) mogą więc wymuszać zachowania jednostek korzystne dla całej organizacji.

Niektóre wyniki z badań nad wykorzystaniem zasobów „miękkich” do kierowania ludźmi autor przedstawiał już w innych publikacjach, przywołanych w tym komunikacie. Badania sygnalizowane w tej pracy, są również próbą weryfikacji maksymy: kto panuje nad językiem – panuje nad ludźmi.

BIBLIOGRAFIA

1. Dendura K., *Sterowanie nadzieją na sukces. Materiały seminarium: Zarządzanie celami i wskaźnikami jakości*. Klub Polskie Forum ISO 9000. Zakopane 2006.
2. Dendura K., *Standardy jakości – narzędzie zniewolenia czy sukcesów. Materiały Konferencji /23-25.5.2004/. Rozwój systemów zarządzania a konkurencyjność w Unii Europejskiej*. Polskie Forum ISO 9000. Hajnówka, 2004.
3. Tazbir J., *Tradycje tolerancji religijnej w Polsce*. KiW, Warszawa 1980.
4. Dendura K., *Wykorzystanie kapitału społecznego w sterowaniu procesami. Problemy Jakości*, Nr 11, 2008.
5. Księga Ezdrasza, [w:] *Pismo Święte Starego Testamentu*, Kraków 1956.
6. Dendura K., *Efekt organizacyjny grupy kulturowo zamkniętej*. *Miscellanea Anthropologica et Sociologica*. Uniwersytet Gdański, 1993.

Understanding tolerance as a means to control organizational behaviour (an introductory draft)

ABSTRACT

Meaning of words /as standard, requirements and tolerance/ influences organizational behaviour /managers' and managed/. Connotation manner is established by socialization systems, mass media and managers. Words sometimes are understood particularly and organizational behaviours are nonconformed with the requirements or are found out of tolerance's bounds.

Dorota Kowalska-Goś¹

Safety of HR management

ABSTRACT

The main subject of the article is safety in personnel management, especially regarding staff recruitment and selection. Presented remarks concern safety in acquiring new employees and include the role of monitoring in the first employment phase. In the article the author focuses on the most frequently used recruitment tools to indicate their impact on security in staff recruitment and selection.

Admission

Human resource management is the management of an organization's employees². Recruitment and employee selection form a major part of an organization's overall resourcing strategies which identify and secure people needed for the organization to survive and succeed. The selection process for workers is inextricably connected with

¹ Dorota Kowalska-Goś master degree in the department of Journalism and Political Science from the Warsaw University. She graduated from the International Ph.D. Studies Institute for "ORGMASZ" Organization and Management in 2009. She has been employed in the General Police Headquarters for 12 years in divisions dealing with international cooperation, international training and international police contact organization. Officially appointed civil servant. Currently she has been employed in the International Police Cooperation Bureau as the expert-coordinator in the international contact organization unit. The author of publications on management of the civil service corps in the Police and co-author of articles on international police cooperation.

² Armstrong, Michael, *A Handbook of Human Resource Management Practice (10th ed.)*. London 2006; Kogan Page, page 22.

the risk of employment of inappropriate people. The aim of the selection process for employers is to choose the suitable person for the vacancy. Companies are looking for persons with required skills, abilities and personality traits and who can use them in his or her work.

Selection techniques used by employers depend on many factors. Among them there are:

- type and size of the company or the degree of formality,
- organizational culture and HR strategy in the company,
- financial resources for recruitment,
- requirements of a prospective employee for a given position,
- the number and expectations of candidates.

Sources of personal risk are the conditions in the inside the organization, methods and styles of personal decision-making and the characteristics of decision makers. One form of personal risk – the risk of selection includes:

- the risk of an inappropriate method used in choice of candidates,
- the risk of low quality information about a candidate,
- the risk of inadequate interpretation of the information concerning the candidate.

The more sensitive it is planned to fill the position, the greater the temptation to pose as company losses generating activities, the greater the care taken in its fill.

1. Security – recruitment and selection

Recruitment which is sensitive for the company safety needs to have clear expectations stated for candidates. A special form of personal risk, namely the risk of selection comprises inappropriate method of candidates diversification, the risk of inadequate information interpretation on a candidate etc.

In the personnel recruitment and selection a wide range of possible projects can be applied that allow for the minimization of recruitment of detrimental persons for the company. Below there are submissions which focus on safety in recruitment and reduce the risk of unsuitable candidates employment in the company.

1.1 Candidate profile

Firstly, the job description process is determined and secondly, and most importantly, a candidate profile is developed. The starting point to conduct a professional recruitment and selection process is to analyze the job which is currently vacant. The purpose of that analysis is to determine the profession specifics, the relationship of business and positions in the organization as well as to understand the scope of duties and responsibilities derived from the position. Properly made description allows to clarify the nature and scope of the tasks of the employee and the knowledge of that is necessary to contribute to the objectives of the company. Preparation of job description benefits for employers, managers, and prospective employees.

On the basis of the job vacancy description a candidate profile shall be formed. It needs to include the requirements tied to the following areas:

- education and expertise,
- work experience,
- skills,
- personality traits,
- physical conditions,
- other important responsibilities for the job implementation.

Determination of the candidate profile aims at providing a precise answer to the question what kind of a person is required and what qualities and skills an ideal candidate for the position shall represent. It has to be remembered that all requirements included in the profile shall be divided into these actually necessary for the job, those that are desirable, needed ones and finally the completely irrelevant. A very common mistake made by employers is overstating requirements in the candidate profile in relation to the real needs of the workplace. Job analysis and the ideal candidate profile suitable to position requirements help to decrease the risk of incorrect selection and increase the chance of success in activities related to recruitment and selection.

1.2 Biographical data questionnaire

This is data related to the potential employee or applicant based on certain criteria. These criteria apply to required knowledge, experience, qualifications and confirm that the person is suitable for the position. Biographical data include such information as:

- sex and age,
- experience and qualifications,
- place of employment,
- positions in previous workplaces,
- interests and ways of spending free time,
- plans and expectations for the job or career.

The above mentioned information is usually included in the personal data questionnaire or in the biographical data questionnaire which is more detailed. Personal data is important to be referred to for employers for its detailed, descriptive and scrupulous character. Analysis of personal data is particularly useful when a limited number of jobs is applied by a large number of candidates.

In such case, threshold number of points can be specified and according to the score achieved appropriate candidates will be selected.

Candidate profile – how to develop³

Job title	Job title consistent with its description in the organization according to documentation	
Formal requirements-qualifications	Necessary	Desirable
Education	Graduated high schools and universities	Preferred faculties, complementary studies
Licenses, trainings, courses	Licenses -necessary to job performance	Training certificates, courses and training participation certificates
Professional Experience	Necessary	Desirable
Institutions, branches	Institution types e.g. consulting firms, banks, etc.	Seniority
Position	Types of position held e.g. in executive management	Seniority in management positions
Projects	measurable results of projects	Specific projects participation
Competencies	Necessary	Desirable
Knowledge	Knowledge regarding one's branch and profession	the latest developments in the field
Skills	Computer skills	Special computer software
Personality traits	openness, ability to inspire others	Openness for change
Experience	other required field	In different branches
Determinants of preferences	values of action such as business awareness	honesty, respect for colleagues
Other	Necessary	Desirable
Requirements relevant to specific jobs such as mobility	Availability	nearby resident

1.3 Examination of self-presented documents and research references

Among self-presented documents more than half information provided is false⁴. Detailed analysis of candidate employment self-presentation is particularly important. The causes of departure from previous workplaces has to be thoroughly investigated.

References prove to be a weak method in selecting candidates as employers may provide positive reference due to their sympathy or in order to comfort an employee whom they made redundant. Therefore, it is always recommended to obtain reference information through direct contacts such as direct telephone calls.

³ www.competitiveskills.pl/rekrutacja/profil-kandydata.html, 2011.

⁴ J. Konieczny, *Wprowadzenie do bezpieczeństwa biznesu*, Konsalnet, Warszawa 2004, page 48.

1.4 Honesty tests

This form of testing is becoming prevalent in human resources management for several reasons. These factors include legislation ban in regards to the polygraph tests use (practiced by many businesses to identify dishonest employees), the rising costs of employee turnover and other changes in the corporate climate. Honesty questionnaires are usually intended to identify the most dishonest candidates, as well as those who might sway from ethical behavior when they find themselves in enticing situations. Employers are most likely to use honesty testing for positions where employees have access to cash or merchandise where people need to be trusted to work with little supervision and in other situations where there is temptation to act dishonestly⁵.

If used as part of an appropriate pre-employment assessment process, the results of an honesty test should never be the only factor determining who is and who is not hired. They are not infallible and should be interpreted cautiously. As a result of the controversial nature of honesty tests, they have been made illegal in two American states: Massachusetts and Rhode Island⁶.

1.5 Other ways of checking candidates

The most popular ways of checking is requirement to submit certificates of good conduct and whether the candidate is not entered in the national debt register.

Candidates also include statements that confirm their clear criminal record from tax office.

2. The first step of employment

Many reasons including safety considerations militate in favor of a probation period. This is the time to observe the employee's behavior, competences and motivation. It is an important method to monitor the development of a new employee and it gives him an opportunity to receive mentoring.

Mentoring is a process for the informal transmission of knowledge, social capital, and the psychosocial support perceived by the recipient as relevant to work, career or professional development. Mentoring entails informal communication, usually face-to-face and during a sustained period of time, between a person who is perceived to have greater relevant knowledge, wisdom or experience (the mentor) and a person who is perceived to have less (the protégé)⁷.

⁵ <http://testyourself.psychtests.com/testid/2100>, 2011.

⁶ Idem.

⁷ B. Bozeman, M. K. Feeney, *Toward a useful theory of mentoring: A conceptual analysis and critique*, *Administrative and Society* 39 (6), Athens 2007, pages 719-739.

2.1 Role of mentoring

Mentoring is the process of transferring knowledge and experience. Unlike coaching, which helps in finding their own solutions, mentoring often involves providing guidance and advice. Mentoring offers a new candidates motivational benefits, better performance of the company and implementation of legislation, development of knowledge and skills, and self-confidence. Mentor who has extensive experience as a professional helps a new person to operate independently. It also helps new workers in making discoveries which enables them to continue managing their own development. Mentor's role is to explain the goals, support, advise, demonstrate skills, help in setting priorities, educational and developmental needs and explore the possibilities and consequences. Assistance of an experienced mentor is invaluable for less experienced professional. A mentor and new workers jointly seek a relationship between the objectives of daily events and jointly develop ways to tackle any problems.

The purpose of mentoring is to ensure implementation of the worker and his development company, as well as improvement of selected skills of the trainee. These objectives are implemented through individual training.

The basic tasks of mentoring can be defined as⁸:

- skills improvement and development (first mentor identifies the key skills needed in the workplace and concentrates on their development),
- fast adaptation and assimilation of new employees in the company (as implemented mentor shows how the work of a person in your company looks like, what the rules, organization culture and core values are),
- increase employee identification with their jobs and the company (through clear communication and the transfer of knowledge about work and business. It also brings development goals and support staff in the pursuit of their employer can gain a greater involvement of employees),
- assistance in the implementation of career paths (to describe the opportunities for staff advancement, determine what skills and knowledge are needed to achieve a higher level, and support staff role in achieving the aim),
- better preparation of workers to jobs (skills and knowledge improvement, monitoring progress, help in solving problems).

Mentoring is cheap as it uses a company's internal resources. It is also very fast and effective way of training and adaptation for the employee. In addition, strongly increased commitment and job satisfaction of both mentor and employee is crucial.

⁸ http://www.kadryonline.pl/zarzadzanie_personelem, 2011.

Summary

Human resource management is one of many elements in the process of managing a company. However, the process of managing people is complex and its effectiveness depends on the quality of its components. These include: recruitment and selection, employee training, staff motivation and evaluation. The whole process begins with proper procedures for recruitment and selection of employees for specific positions. HR (human resources) and consultancy firms have prognostic and diagnostic tools which increases the chance to select the best candidate. Psychologists who know how to assess the candidate's skills and competencies to perform specific work under certain conditions. Avail themselves of such services do not guarantee that a worker will come true but only increases the chances. If one uses a global network of headhunting services, one receives a guarantee that when first candidate is not satisfactory, they are presented with alternative with no extra payment. Small businesses do not have specialized departments or persons appointed to the selection and recruitment.

Therefore, the basic problem of inadequate recruitment is also exempt from acceptance of the employee, the cost of training, and delays in implementation of tasks and expectations of a new employee. Selection of appropriate tools and proper recruitment process preparation reduces the risk of inadequate staff employment.

BIBLIOGRAPHY

1. Armstrong M., *A Handbook of Human Resource Management Practice (10th ed.)*. London 2006.
2. Bozeman B., Feeney M. K., *Toward a useful theory of mentoring: A conceptual analysis and critique*, *Administrative and Society* 39 (6), 2007.
3. Konieczny J., *Wprowadzenie do bezpieczeństwa biznesu*, Konsalnet, Warszawa 2004.
4. Filipowicz G., *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi*, PWE, Warszawa 2004.
5. Pfeffer, J., *Competitive advantage through people*, Harvard Business School Press 1994.
6. www.competitiveskills.pl/rekrutacja/profil-kandydata.html.
7. www.testyourself.psychtests.com/testid/2100.
8. www.kadryonline.pl/zarzadzanie_personelem.

mgr Ewa Zimnowłocka-Łozyk

Wybór zawodu oraz przekwalifikowanie jako tendencja współczesnego rynku pracy

ABSTRAKT

W pracy przedstawiono problematykę związaną z kwestią wyboru zawodu. Podano determinanty, które ułatwiają lub utrudniają przebieg tego procesu. Wykazano, że wielokrotne procesy wyboru zawodu, przekwalifikowania, są integralną cechą współczesnego rynku pracy. Uwidoczniono problem osób bezrobotnych bądź poszukujących pracy, które często zmuszone są do podejmowania decyzji dotyczących podniesienia kwalifikacji lub zmiany zawodu. Istotnym aspektem ujętym w tej pracy jest kwestia świadomego planowania kariery zawodowej.

Słowa kluczowe: bezrobocie, zmiana zawodu, przekwalifikowanie

Wstęp

W dzisiejszej czasach, czasach zaistniałego ostrego kryzysu w gospodarce, w dobie globalizacji, problem zmiany zawodu i przekwalifikowania jest niezwykle aktualny. Kwestia wyboru zawodu jest elementem towarzyszącym każdemu etapowi każdego naszego życia. Poniższa praca przedstawia problematykę wyboru zawodu oraz przekwalifikowania.

Istnieje bardzo mała ilość publikacji naukowych analizujących bieżącą sytuację, czego przyczyną może być brak świadomości o wielkości znaczenia wpływu wyboru zawodu na życie człowieka.

W pierwszej części opisano definicję zawodu i jego wymiary. W drugiej przedstawiono modele dotyczące etapów planowania kariery, w trzeciej podano determinanty ułatwiające lub utrudniające zmianę zawodu, aby dokładniej przedstawić wielowymiarowość tego zjawiska.

I. Definicja i charakterystyka zawodu

Zawód, jak żadne inne zjawisko kulturowe, kształtuje pracownika, warunkuje jego dalszą karierę. Sam fakt, że praca zawodowa zabiera zwykle około jednej trzeciej doby, tj. połowę czasu dziennego, określa znaczenie zawodu dla jednostki. Wykonywanie zawodu w sposób niedostrzegalny kształtuje nasze przyzwyczajenia, doskonali umiejętności profesjonalne, wzbogaca niezliczonymi doświadczeniami w obcowaniu z narzędziami i maszynami i innymi instrumentami niezbędnymi w wykonywaniu naszej pracy. Zawód jest zespołem czynności wyodrębnionych w ramach społecznego podziału pracy, wymagający przygotowania, kwalifikacji.

Wykonywany zawód stwarza nam styczności społeczne, czyni z nas członków pewnych grup – łączy węzłami przyjaźni, szacunku, wytwarza autorytety także wznaga poczucie odpowiedzialności za to, co robimy oraz kształtuje etykę zawodową. Różne zawody w różnym stopniu wywierają ten wpływ w najrozmaitszych zakresach, ale nie ulega wątpliwości, że działają na wszystkie struktury naszej osobowości, wyznaczają drogę samokształcenia i samodoskonalenia. Za ponoszone wysiłki pracownicy zyskują autorytet i tworzą osobowości zawodowe. To oznacza, że każdy zawód wywiera wpływ na osobowość człowieka, jego charakter i postępowanie¹.

Niewątpliwie, w opinii większości dorosłych, do ważnych życiowych momentów należy wybór przyszłego zawodu. Większość ludzi zmuszona jest podjąć pierwsze decyzje dotyczące przyszłego zawodu, dosyć wcześnie konieczny jest bowiem wybór profilowanej szkoły średniej, deklaracja dotycząca przedmiotów zdawanych w czasie egzaminu maturalnego czy też wybór studiów wyższych.

Wymagania współczesnego rynku pracy, wiążące się z zanikaniem pewnych zawodów, jak również likwidowanie i upadek firm świadczących usługi w rzadkich specjalnościach powodują, że kolejne, niemniej ważne decyzje podejmujemy także później. Jednym z ważniejszych problemów społecznych ostatniej dekady jest bezrobocie. Bezrobotne osoby poszukujące pracy bardzo często muszą podjąć ważne decyzje dotyczące podniesienia swoich kwalifikacji lub zmiany dotychczas wykonywanego zawodu. Długotrwałe bezrobocie, nie uczestniczenie w życiu publicznym izolacja kulturowa i deprivacja materialna, mogą spowodować całkowite wykluczenie z rynku pracy. Osoby powracające na rynek pracy, np. po okresie pozostawania bez pracy, po wieloletniej przerwie wykorzystanej na wychowanie dzieci, także muszą na nowo odnaleźć się na rynku pracy. Można zatem założyć, że we współczesnym świecie wybór nowego zawodu zdarza się nie tylko osobom młodym, ale także coraz częściej osobom w średnim, a nawet w starszym wieku. Ludzie muszą dokonywać takich wyborów wielokrotnie², ponieważ rynek pracy wymaga elastycznego przystosowania się do istniejących warunków. Konieczność uwzględniania w rozwoju zawodowym człowieka potrzeb rynku pracy nie budzi wątpliwości. Chodzi jednak o to by nie było to jedyne kryterium wyboru. Dobra orientacja we

¹ T. Nowacki, *Zawodoznawstwo*, Instytut Technologii eksploatacji, Radom 1999, s. 5.

² Likwidacja Stoczni Gdańskiej.

własnych preferencjach zawodowych często decyduje o skuteczności podejmowanych przez nas działań³.

II. Planowanie kariery zawodowej

Wg moich spostrzeżeń w ostatnich latach daje się zaobserwować zmianę w rozumieniu i postrzeganiu życia zawodowego ludzi.

Do niedawna obowiązywał model społeczno-zawodowy, którego trzema głównymi i niezmiennymi składnikami były:

- etap przedzawodowy – uczenie się, zdobywanie zawodu,
- etap zawodowy – działalność zawodowa, praca przez cały czas w jednym zawodzie i w jednym miejscu,
- etap postzawodowy – wycofanie z pracy, przejście na emeryturę.

Wraz ze zmieniającą się rzeczywistością i wystąpieniem szeregu czynników ekonomicznych, gospodarczych, politycznych, społecznych i psychologicznych, nastąpiła również zmiana obowiązującego schematu. Powyższy model został zastąpiony modelem prezentowanym poniżej. Głównymi jego aspektami są:

- rozszerzenie ścieżki zawodowej (co wiąże się niekoniecznie z wykonywaniem jednego zawodu do końca życia),
- brak typowego etapu przygotowania do zawodu (zawód można właściwie zdobyć w każdej chwili – edukacja ustawiczna),
- wydłużenie czasu edukacji szkolnej (kiedyś praca od 15-16 roku życia; obecnie w tym wieku kończy się dopiero gimnazjum).

Charakterystyczne jest, więc dążenie do tego, aby okres nauki był otwarty, by człowiek w tym czasie jak najwięcej się nauczył. Zdobyte jak największych doświadczeń, umiejętności, wiedzy będzie przydatne w pracy albo w działalności zawodowej.

Odnosząc się do wykonywanego zawodu należy raczej mówić o karierze zawodowej, ścieżce zawodowej, rozumianej jako to, co trwa przez całe życie. Na każdym etapie rozwoju człowieka możliwe jest zdobycie innego, nowego zawodu, nowych kwalifikacji, czy nowych umiejętności.

Pojęcie kariery w języku potocznym oznacza zdobywanie coraz wyższej pozycji zawodowej, naukowej, wojskowej albo przebieg pracy, spis osiągniętych kolejno stanowisk w danym zawodzie⁴. Jednak pamiętać należy, że dotychczasowa kariera zawodowa człowieka – zdobyte już doświadczenie najczęściej warunkuje jego możliwości, szanse i kierunek jego dalszego rozwoju zawodowego. Aby optymalnie wykorzystywać własny potencjał wiedzy, umiejętności i zdolności trzeba świadomie zaplanować karierę zawodową. Trzeba wyznaczyć sobie cel, bądź cele, do których będzie się dążyć.

³ S. Retowski, projekt *Poradnictwo w Sieci* współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego realizowanego przez Fundację Realizacji Programów Społecznych i ECORYS Polska Sp. z o.o., <http://www.doradca-zawodowy.pl> (22.06.2011 r.).

⁴ K. Lelińska, *Zawodownawstwo w planowaniu kariery*, OHP, Warszawa 2006, s. 13.

Poszukiwanie rozwiązań i podejmowanie decyzji, które pozwolą systematycznie dążyć do założonych celów oraz wybór najodpowiedniejszej drogi i realizacja celów w nieodległym czasie. Poznanie ich – z jednej strony ułatwia odnalezienie się na rynku pracy, a z drugiej – pozwala na wybór ścieżki zawodowej zgodnej z naszymi własnymi możliwościami, predyspozycjami, przekonaniami i aspiracjami itd. bada Dorota Posyniak⁵.

Jak pisze K. Lelińska w Polsce ostatnio podejmowano wiele badań ujawniających pośrednio niski poziom umiejętności planowania kariery np. GUS, AIG czy Gazeta Wyborcza. Niezmiernie ważnym czynnikiem utrudniającym wejście na rynek pracy jest posiadanie kwalifikacji niezgodnych z jego potrzebami oraz brak umiejętności poruszania się po aktualnym rynku pracy⁶.

Decyzje dotyczące wyboru zawodu, zaplanowania zawodowej kariery, przekwalifikowania są jednymi z ważniejszych decyzji w życiu. Od nich w dużym stopniu zależy przyszłe życie i to zarówno prywatne, ale przede wszystkim zawodowe. Zmieniająca się rzeczywistość związana z rynkiem pracy wymaga dużej mobilności (umiejętności dokonywania zmian, przystosowania się), umiejętności przekwalifikowania się.

Wg Anny Breś⁷ doradcy zawodowego skutki nietrafnego wyboru, mało świadomych decyzji to m.in.:

- niepodjęcie pracy w wyuczonym zawodzie,
- niska jakość wykonywanej pracy,
- brak satysfakcji z pracy,
- napięcie psychiczne.

Wybór zawodu nie jest zadaniem łatwym. W wyborze drogi zawodowej powinni pomóc doradcy zawodowi, którzy udzielają pomocy w wyborze zawodu i kierunku dalszego kształcenia, uwzględniając możliwości psychofizyczne, predyspozycje i zainteresowania człowieka na każdym etapie jego życia oraz potrzeby rynku pracy. Ale czy rzeczywiście tak jest?

III. Determinanty wyboru zawodu

3.1 Zainteresowania

Zainteresowanie jest ważnym składnikiem motywacji wewnętrznej, która sprzyja koncentrowaniu się na określonej aktywności przez dłuższy czas oraz tworzeniu i realizowaniu długofalowych planów⁸.

⁵ D. Posyniak, *Rola doradcy zawodowego w kształtowaniu ścieżki kariery zawodowej uczniów różnych typów szkół*, <http://pu.wsptwp.eu/wp-content/uploads/2011/03/Rola-doradcy-zawodowego-w-ksztaltowaniu-kariery.pdf>, (23.06.2011 r.).

⁶ U. Peruszka, [w:] por. K. Lelińska, *Zawodownawstwo w planowaniu kariery*, *op. cit.*, s. 15.

⁷ A. Breś, *Czynniki ważne przy planowaniu kariery zawodowej*, <http://www.metis.pl> (09.06.2011).

⁸ T. Mądrzycki, *Osobowość jako system tworzący i realizujący plany*. GWP, Gdańsk 1996, s. 92.

Zainteresowania są siłą napędową, która pobudza do działania. Należy jak najlepiej poznać to, co nas interesuje. Ważne jest, by umieć rozróżnić trwale zainteresowania od przelotnych. Chwilowe zaciekawienie nie może stanowić wskazówki w wyborze zawodu i może prowadzić do błędnych decyzji. Silne i trwałe zainteresowania należy traktować jako drogowskazy przy wyborze kierunku kształcenia i przy wyborze zawodu. Zainteresowanie dynamizuje i ukierunkowuje czynności poznawcze oraz działanie jednostki⁹. Zainteresowanie to stan wzmożonej uwagi i skupienia nad czymś, to dążenie do głębszego zbadania tego czegoś, czemu z reguły dodatkowo towarzyszy przeżywanie różnorodnych uczuć.

3.2 Zdolności

U podstaw instrumentalnych składników osobowości leżą zdolności. Przez zdolności rozumie się warunki osobowe, które wyznaczają poziom określonych czynności czy działań oraz łatwość uczenia się¹⁰.

Zdolności to inaczej predyspozycja do łatwego opanowywania pewnych umiejętności, zdobywania wiedzy, uczenia się, wykonywania lepiej od innych pewnych czynności bądź działań. Zdolność oznacza w szczególności umiejętność uczenia się i nabywania określonych sprawności. W wieku 30-60 lat nauka powinna koncentrować się na reorganizowaniu i doskonaleniu nabytych wcześniej sprawności i wiedzy. Dorośli potrzebują sprawności, kompetencji by radzić sobie z wymaganiami życia codziennego. Chcą rozwijać swoją osobowość i potencjał, ale uczą się wtedy, gdy widzą bezpośrednie zastosowanie i przydatność zdobytej wiedzy czy nabytej umiejętności. Edukacja zachowująca ciągłość i systematyczność jest czynnikiem rozwoju człowieka i rozwoju gospodarczego kraju¹¹. Człowiek dorosły posiada potrzebę i zdolność samokierowania, samodzielnego podejmowania decyzji, która nasila się z wiekiem, w procesie uczenia się wykorzystuje zgromadzone od dzieciństwa doświadczenia.

Mówiąc o zdolnościach, mamy na myśli dwojakiego rodzaju zmienne tj. predyspozycje czy zadatki wrodzone oraz zdolności przejawiane w działaniu i uczeniu się¹².

3.3 Temperament

Wg Jana Strelau temperament stanowi zespół formalnych, względnie stałych cech zachowania przejawiających się w poziomie energetycznym oraz czasowych parametrach reakcji¹³.

Poza podstawowymi emocjami i elementami popędów czy motywów o podłożu biologicznym, człowiek przynosi ze sobą na świat pewne właściwości, które przejawiają

⁹ Por. T. Mądrzycki, *Osobowość jako system tworzący i realizujący plany*, *op. cit.*, s. 92.

¹⁰ Ibidem, s. 136.

¹¹ U. Peruszka, *Edukacja dorosłych czynnikiem rozwoju*, [w:] *Pedagogika i praca* nr 44/ 2004.

¹² J. P. Guilford, [w:] T. Mądrzycki, *op. cit.*, s. 136.

¹³ J. Strelau, [w:] T. Mądrzycki, *op. cit.*, s. 41.

się w różnych zachowaniach, niezależnie od ich treści. Chodzi tu o tego rodzaju właściwości, jak wrażliwość sensoryczna i emocjonalna, siła i szybkość reakcji, zrównoważenie emocjonalne, odporność itp. Cechy te łączone są z pojęciem temperamentu¹⁴.

3.4 System wartości

Rokeach twierdzi, że systemem wartości są trwałe przekonania, że określony sposób postępowania lub stan końcowy jest osobiście lub społecznie bardziej pożądanym niż przeciwny sposób postępowania czy stan końcowy¹⁵.

Występują dwa rodzaje wartości:

- I rodzaj – określają stany końcowe, czyli cele działania i nazywa się je wartościami ostatecznymi czyli piękno, równość, wolność, szczęście itp.,
- II rodzaj – wytycza sposoby i środki działania, są to wartości instrumentalne (ambicja, zdolności, urok osobisty, odwaga)¹⁶.

Wartości regulują zaspokajanie potrzeb. System wartości wpływa na wybór odległych celów i sposobów ich realizacji. Wartości wpływają także na samoocenę jednostki, oddziałują też na ocenę, szerzej mówiąc spostrzeganie innych osób, różnych grup społecznych, instytucji. Istnieją podstawy, aby sądzić, że wartości przejęte od innych w procesie socjalizacji w mniejszym stopniu wpływają na zachowanie jednostki niż wartości ukształtowane w wyniku jej własnych doświadczeń¹⁷.

3.5 Zdrowie

Żeby sprostać dzisiejszym wymaganiom stawianym przez zawód należy zdobyć niezbędne kwalifikacje. O możliwości wykonywania konkretnego zawodu decyduje również stan zdrowia, ponieważ niektóre schorzenia wykluczają pracę w zawodzie. Określenie stanu zdrowia ma istotne znaczenie przy planowaniu zawodowej kariery, jak i przy wyborze zawodu czy przekwalifikowaniu. Znajomość stanu zdrowia wraz z poznaniem przeciwwskazań do wykonywania danego zawodu pozwoli uniknąć niewłaściwych wyborów w tym zakresie.

3.6 Znajomość zawodów

Klasyfikacji zawodów jest wiele. Najbardziej popularne są dwie z nich¹⁸:

1. Klasyfikacja opracowana przez Departament Pracy USA, zgodnie, z którą zawody dzielą się na trzy grupy, w zależności od tego, czego dotyczą:

¹⁴ Por. T. Mądrzycki, *Osobowość jako system tworzący i realizujący plany*, op. cit., s. 35.

¹⁵ Ibidem, s. 107.

¹⁶ Ibidem, s. 108.

¹⁷ Ibidem, s. 108.

¹⁸ A. Breś, *Czynniki ważne przy planowaniu kariery zawodowej*, <http://www.metis.pl> (09.06.2011).

- zawody dotyczące danych (informacji),
 - zawody dotyczące ludzi,
 - zawody dotyczące przedmiotów, rzeczy.
2. Klasyfikacja Johna L. Hollanda, której autor wyróżnia 6 typów środowisk zawodowych odpowiadających 6 typom osobowości.
- I. B – **badawczy** – osoba o zdolnościach matematycznych, analitycznych, lubiąca problemy teoretyczne, niepraktyczna, nie lubiąca problemów praktycznych.
 - II. A – **artystyczny** – o uzdolnieniach artystycznych w różnych obszarach w zakresie muzyki, sztuki, teatru, aktorstwa itp. Osoba wrażliwa, słabo zorganizowana, twórcza, otwarta, nie schematyczna.
 - III. S – **społeczny** – osoba lubiąca ludzi, pracę z ludźmi zarówno z jednostkami jak i z grupami, lubiąca pomagać ludziom i rozwiązywać ich problemy.
 - IV. P – **przedsiębiorczy** – osoba dynamiczna, kreatywna, niebojąca się ryzyka, lubiąca kierować innymi.
 - V. K – **konwencjonalny** – osoba uporządkowana, lubiąca pracę z danymi, dobrze radząca sobie z przepisami, dokładna i skrupulatna.
 - V. R – **realistyczny** – to osoba lubiąca problemy praktyczne, techniczne, prace na wolnym powietrzu, z roślinami i zwierzętami, a także z maszynami i urządzeniami.

Osobę chcącą wybrać zawód najpierw poddaje się diagnozie, by poznać jej dominujący typ osobowości, a następnie za pomocą specjalnego „Przewodnika po zawodach” znaleźć zawody, których kod odpowiada kodowi uzyskanemu przez tą osobę w teście.

Zarówno do jednej, jak i do drugiej klasyfikacji istnieją narzędzia – testy, diagnozujące predyspozycje do wykonywania zawodu z danej grupy.

Istnieje też nasza rodzima, polska „Klasyfikacja zawodów i specjalności”. Struktura tej klasyfikacji grupuje 1636 zawodów w grupy elementarne, a te z kolei w bardziej złożone grupy średnie duże i wielkie. Z klasyfikacją tą można się zapoznać na stronie: www.praca.gov.pl. Zapoznanie się z ww. klasyfikacją oraz poznanie nazw obowiązujących na rynku pracy zawodów to jeden element omawianej grupy czynników. Znacznie ważniejsze jest, bowiem zaznajomienie się z cechami charakterystycznymi interesujących nas zawodów.

Istnieją odpowiednie przewodniki po zawodach zawierające wszelkie informacje na ich temat. Opisy te przedstawiają:

- nazwę zawodu,
- zadania i czynności,
- środowisko pracy,
- wymagania psychologiczne,
- wymagania fizyczne i zdrowotne,
- warunki podjęcia pracy w zawodzie,
- możliwości awansu,
- możliwości zatrudnienia oraz płace,
- zawody pokrewne,

- ścieżki kształcenia,
- literaturę.

3.7 Tendencje rynku pracy

Rynek pracy można pojmować jako miejsce spotkania popytu na pracę (w postaci ofert zatrudnienia) z podażą pracy ze strony chętnych do jej podjęcia w różnych formach. W globalnym ujęciu nadwyżkę podaży nad popytem na nią określamy terminem *przymusowego bezrobocia*. To określenie nie obejmuje bezrobocia *frykcyjnego*, wynikającego z czasowego pozostawania poza zatrudnieniem osób zmieniających miejsce zamieszkania, poszukujących bardziej korzystnych warunków w dotychczasowym zawodzie, zmieniających zawód czy kwalifikacje ze względu na własne preferencje, a nie z braku ofert pracy¹⁹.

Bardzo istotnym czynnikiem jest poznanie aktualnych tendencji na rynku pracy. Musimy, bowiem wiedzieć: czy dostaniemy pracę w wybranym przez siebie zawodzie (ewentualnie gdzie tą pracę dostaniemy, co może się wiązać z wyjazdem); jakie zawody są zanikające; jakie zawody są zawodami przyszłości; jaki jest nasz lokalny rynek pracy.

Warto wspomnieć krótko o najważniejszych tendencjach i zmianach na rynku pracy. Należą do nich: zanikanie wielkich przedsiębiorstw, korporacji na rzecz tzw. przedsiębiorstwa z wysoko wykwalifikowanymi pracownikami, gdzie celem jest sprzedaż wiedzy i gdzie do pracy nad konkretnym zadaniem tworzone są grupy celowe, uelastycznienie rynku pracy (ruchome płace – zależne od rynku pracy, indywidualizacja umów o pracę), wzrost merytokracji – zależności między liczbą lat nauki a wynagrodzeniem, powstawanie popytu na pracę o charakterze i zasięgu ponadnarodowym (jako efekt globalizacji); wiąże się z tym tania siła robocza w krajach słabo rozwiniętych, elastyczne zatrudnienie, elastyczne formy pracy: umowy na czas określony, umowy „do projektu”, praca dorywcza, outsourcing (wypożyczanie pracowników), telepraca – świadczenie pracy na odległość (efekt rewolucji informatycznej).

Zmienia się model organizacji, zmieniają się wymagania pracodawców wobec pracowników, zmieniają się formy organizacji pracy, polityka socjalna firm, itp. Aby móc dobrze funkcjonować na rynku pracy, należy te zmiany i uwarunkowania poznać i zaakceptować.

Umiejętność poruszania się po rynku pracy może wynikać z:

- Wiedzy o trudnościach ze znalezieniem pracy w wyuczonym zawodzie,
- Sprawnego przygotowania dokumentów dla przyszłego pracodawcy,
- Znajomości zasad rozmowy z pracodawcą,
- Wiedzy o oczekiwaniach i wymaganiach stawianym kandydatom do wyuczonego zawodu przez pracodawcę²⁰.

¹⁹ S. Ginda, *Rynek pracy, problemy, tendencje zmian*, http://www.biurokarier.ath.bielsko.pl/pliki/rynek_pracy.pdf (09.06.2011 r.).

²⁰ Por. K. Lelińska, *Zawodoznawstwo w planowaniu kariery*, *op. cit.*, s. 16.

Podsumowanie

W dzisiejszych czasach, w dobie globalizacji i w czasach kryzysu i próby pokonywania jego skutków konieczne jest nowe podejście do wykonywanego zawodu. Często dzieje się tak, że istnieje potrzeba zmiany wyuczonego zawodu, zdobycia nowych kwalifikacji, zgodnie z aktualną koniunkturą, zapotrzebowaniem rynku pracy.

Każdy człowiek jest inny, posiada różne kompetencje, wiedzę, umiejętności, doświadczenie, jest całością psychofizyczną, dlatego chodzi o uświadomienie sobie i osobom zawodowo zajmującymi się poradnictwem zawodowym, konieczności oceny, czy kandydat starający się o pracę prezentuje walory zapewniające powodzenie w wybranym zawodzie. Ogromne znaczenie dla omawianego zjawiska ma również kwestia dostosowania struktury kształcenia kadr do potrzeb gospodarki rynkowej.

Czynników istotnych przy planowaniu kariery zawodowej jest bardzo dużo. Za każdym razem należy je dokładnie przeanalizować, a następnie już w pełni świadomie zaplanować poszczególne etapy edukacyjnej i zawodowej kariery. Tak, by po zrealizowaniu tych etapów móc osiągnąć cel, jakim będzie zdobycie dobrej, satysfakcjonującej pracy w określonej sytuacji.

Istnieje potrzeba naukowego opracowania zasad wspomagających ludzi w wyborze zawodu i przekwalifikowaniu się. Powodem jest chęć ułatwienia odnalezienia się osobom poszukującym pracy w dobie istniejącego większego lub mniejszego bezrobocia oraz pomoc w pokonywaniu trudności w momencie zmiany profesji.

BIBLIOGRAFIA:

1. Białas L., *Orientacja zawodowa w gimnazjum. Materiały pomocnicze*, <http://gim42.szkoly.lodz.pl>, 09.06.2011.
2. Breś A., *Czynniki ważne przy planowaniu kariery zawodowej*, <http://www.metis.pl>, 09.06.2011.
3. Ginda S., *Rynek pracy, problemy, tendencje zmian*, http://www.biurokarier.ath.bielsko.pl/pliki/rynek_pracy.pdf, 09.06.2011.
4. Guilford J. P., *Natura inteligencji człowieka*, PWN, Warszawa 1978.
5. Jeruszka U., *Edukacja dorosłych czynnikiem rozwoju*, [w:] *Pedagogika i praca* nr 44/ 2004.
6. Nowacki T., *Zawodoznawstwo*, Instytut Technologii eksploatacji, Radom 1999.
7. Mądrzycki T., *Osobowość jako system tworzący i realizujący plany*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 1996.
8. Lelińska K., *Zawodoznawstwo w planowaniu kariery*, Ochotnicze Hufce Pracy, Warszawa 2006.
9. Paszowska-Rogacz A., *Warsztat pracy europejskiego doradcy kariery zawodowej*, Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej, Warszawa 2002.

10. Posyniak D., *Rola doradcy zawodowego w kształtowaniu ścieżki kariery zawodowej uczniów różnych typów szkół*,
<http://pu.wsptwp.eu/wp-content/uploads/2011/03/Rola-doradcy-zawodowego-w-ksztaltowaniu-kariery.pdf> (23.06.2011).
11. Retowski S., *Poradnictwo w Sieci*, Projekt współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowany przez Fundację Realizacji Programów Społecznych i ECORYS Polska Sp. z o.o., <http://www.doradca-zawodowy.pl> (22.06.2011).
12. Strelau J., *Temperament, osobowość, działanie*, PWN, Warszawa 1985.

Career choice and career change – trends and tendencies of the contemporary labour market

ABSTRACT

This paper presents the aspects of career choice and career change. Concrete factors – barriers and facilitations impacting this process are presented. It has been shown that contemporary labour market requires multiple career changes and retraining. Problems of unemployed people looking for various job opportunities has been brought up – people like that are forced to either upgrade their qualifications or change their career and get extra training. Role of conscious planning of man's career is a major part of this study.

Key words: unemployment, career change, retraining

mgr Anna Bociąga
mgr Beata Surmacz

Uczestniczki seminarium doktoranckiego w zakresie ZZL
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Wpływ zarządzania zasobami ludzkimi na kształtowanie warunków pracy

ABSTRAKT

W artykule przedstawiono wpływ zarządzania zasobami ludzkimi na kształtowanie warunków pracy. We współczesnej gospodarce warunki pracy odgrywają coraz większą rolę, gdyż od nich zależy jakość i skuteczność wykonywanej pracy. Istnieje wiele czynników tworzących warunki pracy, zarówno fizycznych, jak i psychospołecznych, które w sposób znaczący oddziałują na zatrudnione osoby, a przez to przyczyniają się do zwiększenia efektywności całej organizacji. Warto dodać, iż w proces zapewniania odpowiednich warunków pracy zaangażowane są wszystkie podmioty z obszaru zarządzania zasobami ludzkimi oraz sami pracownicy. W artykule skoncentrowano się także na istocie ergonomii, która ma coraz większe znaczenie w gospodarce. To dzięki jej zastosowaniu można polepszyć warunki pracy oraz właściwie dostosować je do możliwości danego pracownika.

Wstęp

Zarządzanie zasobami ludzkimi nabiera coraz większego znaczenia we współczesnej gospodarce, wpływając w dużej mierze m.in. na kształtowanie warunków pracy. Istota kapitału ludzkiego ma swoje odzwierciedlenie nie tylko w ekonomii, lecz również w polskim prawie pracy. Od tego czynnika zależy jakość i efektywność wykonywanej pracy w organizacjach oraz ogólnego ich rozwoju. Czynniki fizyczne i psychospołeczne, ujmowane w procesie projektowania warunków pracy oraz ich ergonomiczny aspekt oddziałują na pracowników poszczególnych szczebli struktury organizacyjnej. Artykuł ma na celu ukazać nie tylko ujęcie teoretyczne tematu, lecz także praktyczną

analizę opartą na konkretnym przykładzie, a mianowicie dotyczącą organizacji stanowiska pracy i kształtowania jej warunków w pomieszczeniach biurowych.

1. Podstawowe pojęcia i terminy

1.1. Definicja zarządzania zasobami ludzkimi

W XX wieku, a dokładniej w latach dziewięćdziesiątych pojawiło się w naszym kraju pojęcie zarządzanie zasobami ludzkimi (dalej: ZZL), początkowo jako tłumaczenie z języka angielskiego (*Human Resources Management*), później jako termin autorów polskich publikacji¹.

Pojęcie zarządzania zasobami ludzkimi jako współczesnej koncepcji realizacji funkcji personalnej organizacji do dziś nie posiada w literaturze wspólnego stanowiska. Proponowane są rozmaite określenia terminologiczne, które ukazują zarówno różnice w rozumowaniu tego pojęcia, jak i szereg podobieństw².

W tym artykule oparto się przede wszystkim na jednej definicji, najbardziej obszernej, która nie należy do najłatwiejszych, ale porusza wiele nowych, istotnych kwestii z obszaru ZZL, opartych i prezentujących wyłącznie interes kierownictwa firmy: *zarządzanie zasobami ludzkimi jest określoną koncepcją zarządzania w obszarze funkcji personalnej przedsiębiorstw, w której zasoby ludzkie postrzega się jako składnik aktywów firmy i źródło konkurencyjności, postuluje się strategiczną integrację spraw personalnych ze sprawami biznesowymi, aktywną rolę kierownictwa liniowego w rozwiązywaniu kwestii personalnych oraz wskazuje się na potrzebę kształtowania kultury organizacyjnej, integracji procesów personalnych oraz budowania zaangażowania pracowników jako narzędzi osiągnięcia celów*³.

Bazując na powyższej definicji można stwierdzić, iż autorzy są zgodni co do tego, że ZZL może wyrażać współczesną funkcję personalną organizacji, wyróżniając równocześnie jej pewne specyficzne cechy, jak np. podkreślanie roli pracowników jako podstawowego elementu zasobu organizacji, który zapewnia realizację jej celów, a przede wszystkim źródło przewagi konkurencyjnej, łączenie strategiczne spraw personalnych ze strategią ekonomiczną, zaangażowanie kierownictwa (przede wszystkim biorąc pod uwagę aktywność kierownictwa liniowego) oraz przedsięwzięcie decyzji zmierzających do łączenia interesów pracodawców i pracowników⁴. Te właściwości powinny zawsze być uwzględniane przez przedsiębiorstwa, ponieważ zapewniają podstawę dla prawidłowego funkcjonowania polityki personalnej. Pominięcie którejs z cech może skutkować brakiem sukcesów danej organizacji.

¹ H. Król, A. Ludwiczynski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 50.

² A. Pochtowski, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, Polskie Wyd. Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 34.

³ Tamże, s. 34.

⁴ H. Król, A. Ludwiczynski (red.), *op. cit.*, s. 55.

1.2. Cele zarządzania zasobami ludzkimi

Zarządzanie zasobami ludzkimi ma wiele różnych celów. Według A. Poczrowskiego nadrzędnym celem jest dostarczanie wartości stronom organizacji, w taki sposób, że osiągana i utrzymywana jest efektywność pracy oraz stałe podnoszenie walorów kapitału ludzkiego, który zgodny jest z ustalonymi przez daną organizację celami. Cele ZZL możemy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach jako cele: ogólne, czyli „umożliwienie firmie osiągnięcia sukcesu dzięki zatrudnionym w niej ludziom” oraz szczegółowe, do których należą:

- zapewnienie takich usług firmie, które wspierałyby cele firmy i stanowiły nieodzowny element procesu kierowania organizacją;
- pozyskiwanie wykwalifikowanych, zaangażowanych i dobrze zmotywowanych pracowników, którzy osobistym i zbiorowym wysiłkiem przyczyniają się do osiągnięcia założonych celów firmy;
- zapewnienie szkoleń i ciągłych szans rozwoju pracownikom;
- zapewnienie takiego klimatu pracy, aby możliwe było utrzymywanie efektywnych i harmonijnych relacji między kadrą kierowniczą a pracownikami (inaczej mówiąc budowanie relacji poczucia wzajemnego zaufania);
- stworzenie wszelkich warunków ułatwiających pracę zespołową;
- wspomaganie organizacji w utrzymaniu równowagi i przystosowaniu się do potrzeb różnych grup interesów (np. agencji rządowych, klientów itd.);
- zapewnienie, by pracownicy byli oceniani i nagradzani za ich pracę i wyniki;
- zapewnienie, aby różnice w potrzebach poszczególnych pracowników zostały w stosowny sposób uwzględniane;
- zapewnienie równych szans wszystkim pracownikom;
- przystosowanie etycznych zasad zarządzania pracownikami, które opierają się na sprawiedliwości ludzkiej;
- umożliwienie, utrzymanie i polepszenie umysłowej i fizycznej kondycji pracowników⁵.

Z powyższego opisu celów ZZL wynika, że pracownicy stanowią główny element danej firmy. To przede wszystkim od nich zależy powodzenie organizacji. Zapewnienie im m.in. szkoleń, odpowiednich warunków pracy, czy sprawiedliwego wynagrodzenia przyczynia się nie tylko do istnienia firmy, ale także jej rozwoju.

1.3. Najważniejsze zadania zarządzania zasobami ludzkimi

Specjaliści ds. zasobów ludzkich oraz menedżerowie liniowi to innymi słowy siłą napędową każdej istniejącej firmy. To oni posiadają odpowiednie kompetencje pozwalające zaistnieć danej organizacji na rynku pełnym konkurentów. Dzięki takim profesjonalistom pracownicy mają okazję wykazać się, a także uzupełnić braki w określonych

⁵ M. Armstrong, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, Wyd. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 19-20.

dziedzinach wiedzy. Do najważniejszych zadań ZZL realizowanych przez menedżerów liniowych oraz specjalistów ds. zasobów ludzkich należą:

1. Organizacja:
 - projekt organizacji – czyli stworzenie organizacji, która podejmuje wszystkie wymagane działania i grupuje je w sposób, który zachęca do integracji celów i współpracy w ich realizacji, działa elastycznie w każdych warunkach oraz umożliwia efektywne podejmowanie decyzji i wzajemne komunikowanie się;
 - projektowanie stanowisk pracy (*job design*) i budowanie ról – czyli określanie zakresu obowiązków, odpowiedzialności oraz relacji między pracownikami na poszczególnych stanowiskach; budowanie ról poprzez określanie wymagań dotyczących kompetencji oraz delegowanie uprawnień pracownikom, tak aby umożliwić im wypełnianie swoich ról;
 - rozwój organizacji – planowanie i wdrażanie programów opracowanych w celu polepszenia efektywności, a także wspieranie wszelkich procesów zarządzania dotyczących przystosowania organizacji do koniecznych zmian.
2. Stosunki pracy:
 - „podnoszenie jakości stosunków pracy;
 - tworzenie klimatu zaufania;
 - wypracowanie lepszego kontraktu psychologicznego;
 - wykształcenie w pracownikach silnego zaangażowania w sprawy organizacji”⁶.
3. Pozyskiwanie pracowników:
 - planowanie zasobów ludzkich – ocenianie i planowanie przyszłych wymagań, kwalifikacji oraz kompetencji dotyczących pracowników; formułowanie i wdrażanie planów tych wymagań poprzez rekrutacje, szkolenia, rozwój, a nawet w razie potrzeby redukcję zatrudnienia, podejmowanie działań mających na celu podniesienie produktywności, stabilności oraz elastyczności przy zatrudnianiu pracowników;
 - rekrutacja i selekcja – pozyskanie dokładnie takiej liczby pracowników i o takich cechach, jakich dana organizacja w danym czasie potrzebuje.
4. Zarządzanie przez efekty:
 - uzyskiwanie lepszych wyników przez organizację, zespoły oraz poszczególnych pracowników dzięki mierzeniu efektów i zarządzaniu nimi według ustalonych modeli celów i wymagań kompetencyjnych, szacowanie i poprawianie efektów.
5. Rozwój zasobów ludzkich:
 - uczenie się organizacji i poszczególnych pracowników – systematyczny rozwój danej organizacji oraz jej pracowników tj. umożliwienie doskonalenia umiejętności, zapewnienie rozwoju kariery, a przez to również zwiększenie możliwości znalezienia zatrudnienia;

⁶ Tamże, s. 27.

- rozwój kadry kierowniczej – umożliwienie menedżerom rozwoju ich umiejętności, które w dużym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia celów organizacji;
 - zarządzanie karierą – planowanie oraz stwarzanie możliwości rozwoju kariery u osób, które mają szanse na osiągnięcie sukcesu.
- 6. Zarządzanie wynagrodzeniami:**
- wartościowanie stanowisk pracy – ocena zakresu obowiązków poszczególnych pracowników na stanowiskach pracy;
 - płaca – opracowanie i zarządzanie systemami płac;
 - płaca za wkład – adekwatne wynagradzanie pracowników za ich wyniki, kompetencje i umiejętności;
 - wynagrodzenie pozafinansowe – czyli wynagradzanie w postaci uznania, obdarzania większą odpowiedzialnością lub umożliwienie dalszego rozwoju;
 - świadczenia pracownicze – zapewnienie pracownikom bezpieczeństwa oraz dodatkowych świadczeń związanych z potrzebami osobistymi.
- 7. Stosunki pracownicze:**
- stosunki przemysłowe – utrzymywanie formalnych i nieformalnych relacji ze związkami zawodowymi;
 - włączanie pracowników w życie organizacji – komunikacja informacyjna uwzględniająca pracowników oraz wzajemne konsultacje w sprawach dotyczących wspólnych interesów;
 - komunikowanie się – przekaz ważnych informacji pracownikom.
- 8. BHP i usługi pracownicze:**
- BHP – opracowanie i zarządzanie programami BHP;
 - usługi pracownicze – uzyskanie pomocy i zapewnienie świadczeń w przypadku problemów osobistych;
 - stworzenie odpowiednich warunków do pracy oraz wdrażanie przepisów BHP, dzięki którym utrzymywana jest fizyczna i umysłowa kondycja pracowników.
- 9. Zatrudnienie i administrowanie zasobami ludzkimi:**
- polityka i procedury zatrudnienia – awanse, dyscyplina, warunki usług, skargi, wprowadzanie polityki równych szans itd. oraz problemy typu: molestowanie seksualne, rasowe, wieku, palenie, AIDS – wypełnianie prawnych i socjalnych zobowiązań organizacji;
 - informacyjne systemy ZZL – wprowadzenie i zarządzanie skomputeryzowanymi systemami informacji związanych z zasobami ludzkimi oraz pozostałymi danymi, które umożliwiają wspieranie procesów decyzyjnych⁷.

Zadania specjalistów ds. zasobów ludzkich i menedżerów liniowych stanowią bardzo ważny element funkcjonowania każdej organizacji. Ich szeroki zakres kompetencji

⁷ Tamże, s. 27-28.

pozwała nie tylko dbać o pracowników, ale także ustanawiać i rozwijać firmę – jej politykę, procedury, informacyjne systemy ZZL. Wypełnianie ich zadań przyczynia się w dużej mierze do rozwoju pracowników, kadry kierowniczej, a to z kolei ma wpływ na efektywne działanie firmy.

Odkrywanie i rozwijanie zdolności zatrudnionych osób, dysponowanie i zarządzanie personelem, zarządzanie stosunkami pracowniczymi, czy stworzenie odpowiednich warunków pracy oraz wdrażanie przepisów BHP prowadzi do harmonijnego zarządzania firmą, a tym samym kapitałem ludzkim.

2. Wprowadzenie do ergonomii

2.1. Definicja organizacji stanowiska i warunków pracy

Stanowisko pracy – jest to układ, gdzie człowiek za pomocą dostępnych środków pracy, takich jak np. maszyny, narzędzia, przyrządy, w określonej przestrzeni środowiska wykonuje zorganizowane czynności w celu uzyskania określonego produktu. Zważywszy na coraz większą rolę ergonomii we współczesnych czasach, bardzo istotne jest prawidłowe dostosowanie stanowiska pracy do indywidualnych potrzeb pracowników. Powinno ono być nie tylko dostosowane do rodzaju wykonywanych czynności, lecz również zapewnić swobodę ruchu umożliwiającą wykonanie pracy w bezpieczny sposób – uwzględniając zasady ergonomii⁸.

Organizacja stanowiska pracy jest to układ tworzony z odpowiednich elementów, które z kolei współdziałają ze sobą, aby osiągnąć wytyczony cel. W sytuacji, gdy organizacja stanowiska pracy jest zaprojektowana w prawidłowy sposób, możliwe jest uzyskanie optymalnych (przy danych warunkach) wyników ekonomicznych, polepszenie jakości pracy oraz zwiększonej wydajności przy najmniejszym koszcie biologicznym, jak też bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Warunki pracy to ogół czynników fizycznych (materialnych), jak i psychospołecznych, które mają swoje źródło w środowisku pracy, wpływających na osoby wykonujących pracę. Do czynników fizycznych zalicza się elementy zasobów rzeczowych organizacji, takich jak np. maszyny, budynki, pomieszczenie, urządzenia, a także mikroklimat, wibracje, oświetlenie, hałas, promieniowanie, substancje chemiczne, gazy, smary i oleje. Skutki oddziaływania powyższych czynników na pracowników są zależne od rodzaju, czasu działania, nasilenia, stanu odporności i wrażliwości indywidualnych osób oraz ich stanu zdrowia. Czynniki psychospołeczne obejmują nie tylko stosunki międzyludzkie, warunki socjalno-bytowe, lecz również uczestnictwo pracowników w życiu organizacji. Niedobór któregoś czynnika może powodować stres oraz wpływać niekorzystnie na jakość życia ludzi⁹.

⁸ E. Górską, E. Tytyk, *Ergonomia w projektowaniu stanowisk pracy*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 1998, s. 16-17.

⁹ A. Pocztowski, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, Polskie Wyd. Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 89.

2.2. Pojęcie ergonomii

Celem ergonomii jest zapewnienie człowiekowi dobrego życia, zadowolenia, poczucia bezpieczeństwa oraz komfortu psychicznego, które może on uzyskać w chwili stworzenia mu optymalnych warunków pracy, wypoczynku, a także życia. Ergonomia przyczynia się do poprawy „jakości życia” poprzez permanentne sterowane nauką i stwarzanie jak najbardziej korzystnych warunków do niezawodnego funkcjonowania układu człowiek – technika uwzględniając obustronne przystosowanie jego elementów. Biorąc pod uwagę tak określony cel zadania ergonomii, można ją przedstawić następująco: przygotowanie planów i programów działań tak, aby dostosować technikę zarówno do możliwości psychofizycznych człowieka, jak i do jego potrzeb i oczekiwań, po drugie, tak, by przygotować człowieka do roli nie tylko twórcy techniki, lecz również do roli konsumenta, który potrafi z niej korzystać i doceniać jej wartości. Należy podkreślić, iż konsekwentne i umiejętne wdrażanie wyników badań ergonomicznych podczas projektowania maszyn, urządzeń i narzędzi oraz urządzania stanowiska pracy i kształtowania materialnego środowiska pracy przynosi konkretne efekty. Najważniejsze z nich to: zmniejszenie znaczenia różnic indywidualnych, w ten sposób, że im bardziej maszyny i urządzenia są dostosowane do przeciętnych możliwości człowieka tym mniejsza jest potrzeba badań selekcyjnych, które eliminują osoby o mniejszej sprawności fizycznej i psychicznej, a także zmniejszenie znaczenia szkoleń zawodowych (krótsze szkolenie powoduje osiągnięcie niezbędnej sprawności zawodowej). Do pozostałych efektów należą: złagodzenie zmęczenia pracą, zwiększenie wydajności pracy, ograniczenie ilości chorób zawodowych oraz zmniejszenie liczby wypadków przy pracy.

Do głównych kierunków działania ergonomii zalicza się ergonomię korekcyjną oraz ergonomię koncepcyjną. Zadaniem pierwszej z nich jest analiza już istniejących stanowisk pracy uwzględniając ich dostosowanie do psychofizycznych możliwości pracowników. Zajmuje się ona także procesami polepszenia warunków pracy, zmniejszenia obciążeń oraz poprawy wydajności i jakości pracy. Celem ergonomii koncepcyjnej jest zaprojektowanie narzędzi, urządzeń, maszyn i całych obiektów przemysłowych, tak by spełniał on podstawowe wymagania i zasady ergonomii¹⁰.

3. Praktyczna analiza problemu – ZZL a kształtowanie warunków pracy (ergonomia)

Zadaniem wszystkich głównych podmiotów zarządzania zasobami ludzkimi, a więc kierownictwa przedsiębiorstwa, menedżerów liniowych, menedżerów ds. personalnych, jak i samych pracowników jest przede wszystkim dbanie o zapewnienie odpowiednich warunków pracy. Do zadań kierownictwa organizacji zalicza się zwłaszcza: strategiczne podejście do kształtowania warunków pracy, promowanie odpowiednich działań w tej dziedzinie, jak i ponoszenie odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa i higieny pracy

¹⁰ B. Rączkowski, *BHP w praktyce*, Wyd. ODDK, Gdańsk 1996, s. 251-253.

oraz szkolenie pracowników w tym zakresie. Kierownicy liniowi odpowiadają za przestrzeganie zasad bezpiecznej pracy, wdrażanie tych zasad w codziennej pracy, dbanie o sprawność środków ochrony indywidualnej osób zatrudnionych. Powinni oni zachęcać ich do postępowania zgodnego z BHP oraz egzekwować przestrzeganie przepisów prawa w tym zakresie. Rolą menedżerów ds. personalnych jest szkolenie menedżerów liniowych dotyczące wpływu warunków pracy na tworzenie wartości oraz przygotowanie programów doskonalenia materialnego, jak i społecznego środowiska pracy razem ze służbą BHP, lekarzem, inspektorem pracy, inspektorem sanitarnym itp. Pracownicy powinny przestrzegać przepisów i zasad BHP, zgłaszać zagrożenia, dbać o poprawne stosunki międzyludzkie oraz o własną kondycję fizyczną i psychiczną¹¹.

Człowiek jest częścią składową organizacji i w połączeniu z pracą innych osób przyczynia się do osiągnięcia głównego celu firmy. Wiedząc, że specyficzne warunki pracy biurowej przyczyniają się do różnych reakcji organizmu ludzkiego należy robić wszystko, aby zapobiec negatywnym skutkom, takim, jak np. występowanie zmęczenia, znużenie zawodowe, osłabienie tętna, czy zmniejszenie wydajności pracy¹².

Jednym z najważniejszych czynników wpływających na jakość pracy biurowej jest organizacja stanowiska pracy, ściśle powiązana ze wszystkimi elementami bezpieczeństwa i higieny. Pod uwagę powinny być brane materiały i środki organizacyjno-techniczne, które powinny mieć swoje stałe miejsce i być odpowiednio dostosowane do rodzaju pracy i wzrostu człowieka.

Tak więc rozplanowanie mebli w pomieszczeniach biurowych powinno uwzględniać następujące zasady: odpowiednie skrócenie dróg wewnętrznych dla osób i rzeczy, zapewnienie warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, uwzględnienie oszczędności, jeśli chodzi o powierzchnię administracyjno-biurową, zapewnienie odpowiedniego i łatwego dostępu interesantów z zewnątrz w razie potrzeby.

Na warunki bezpiecznej pracy w pomieszczeniach i przy wykonywaniu prac biurowych wpływają następujące czynniki: wielkość lokali, w których zorganizowane są stanowiska pracy biurowej, mikroklimat pracy biurowej oraz wyposażenie miejsca pracy oraz wymagania socjalne i higieniczno-sanitarne¹³.

Istnieje zakaz, zgodnie z którym w piwnicach, suterrenach i na poddaszach nie wolno organizować lokali z przeznaczeniem na stały pobyt ludzi, a w szczególności na wykonywanie prac biurowych. Norma powierzchni podstawowej przysługująca jednemu pracownikowi w pomieszczeniach biurowych wynosi 2 m² wolnej powierzchni podłogi. Powierzchnia podstawowa to łączna powierzchnia pomieszczeń, w których odbywa się praca biurowa. Istotne jest także, aby powierzchnia pomocnicza w budynkach i lokalach biurowych nie przekraczała 15% powierzchni podstawowej. Powierzchnia pomocnicza to powierzchnia lokali, która służy celom biurowym i w których odbywa się owa praca. Należą do niej m.in.: czytelnie, biblioteki, sale konferencyjne, świetlice itd.

¹¹ A. Pochtowski, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, Polskie Wyd. Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 34.

¹² K. Swat, *Bezpieczeństwo pracy w biurze*, Wyd. Ergo Bis, Warszawa 2000, s. 5.

¹³ Tamże, s. 11.

Jeżeli w pomieszczeniach biurowych mamy do czynienia z występującymi czynnikami szkodliwymi dla zdrowia, powinny mieć one wysokość 3 m. W sytuacji, gdy w pomieszczeniu nie przebywa więcej niż 4 osoby lokale biurowe mogą mieć wysokość 2,5 m. Natomiast pomieszczenia biurowe, w których występują czynniki zarówno uciążliwe, jak i szkodliwe dla zdrowia, powinny mieć wysokość 3,3 m. W sytuacji, gdy w lokalu takim pracuje tylko 1 osoba, powierzchnia jego nie może być mniejsza niż 6 m².

Odpowiedni mikroklimat odgrywa bardzo ważną rolę w środowisku pracy, to od niej w dużej mierze zależy zdrowie pracownika, jego samopoczucie oraz wydajność pracy. Na mikroklimat wpływają takie czynniki, jak: temperatura, wilgotność względna powietrza oraz prędkość przepływu powietrza. Temperatura gwarantuje pracownikowi sprawność psychofizyczną i dlatego też powinna wynosić 18 stopni Celsjusza dla pracy biurowej. Oprócz tego czynnika zaleca się dla lokali biurowych 0,5-krotną wymianę powietrza na godzinę. Można ją uzyskać dzięki zastosowaniu wentylacji naturalnej lub mechanicznej, bądź też łącznie jednej i drugiej. W pomieszczeniach, których istnieje możliwość występowania substancji szkodliwych, w ilości niebezpiecznej dla zdrowia należy stosować wentylację wyciągową zapewniającą bezpieczeństwo użytkowania tych pomieszczeń. Istotną rolę odgrywa również wentylacja awaryjna, która powinna zapewnić wymianę powietrza dostosowaną do potrzeb, jednakże nie mniejszą niż 10-krotną w ciągu godziny. Inny czynnik – wilgotność względna powietrza (stosunek ilości pary wodnej w powietrzu do ilości maksymalnej) wywiera duży wpływ na warunki pracy. Jego optymalny poziom (zależny w dużej mierze od temperatury otoczenia) wynosi 50-60%, natomiast w pomieszczeniach przeznaczonych do pracy z monitorami ekranowymi nie powinna on być mniejszy niż 40%.

Oświetlenie pomieszczeń jest jednym z najważniejszych czynników, które wpływają na wydajność pracy, zdrowie i samopoczucie pracowników. Głównym punktem odniesienia jest przede wszystkim korzystanie z oświetlenia dziennego. Spełnia ono swoją rolę, gdy stosunek powierzchni okna do powierzchni podłogi wynosi 1:5 oraz gdy udział procentowy części otwieranej okna wynosi 50%. Oświetlenie elektryczne stanowi uzupełnienie oświetlenia naturalnego. Powinno się unikać zbyt wielkich różnic jasności oświetlenia stanowiska pracy oraz jego otoczenia. Warto podkreślić, że długotrwała praca w warunkach niedostatecznej równomierności oświetlenia może przyczynić się trwałego osłabienia wzroku, zmniejszenia ostrości widzenia i doprowadzić do krótkowzroczności, jak i przyspieszyć występowanie ogólnego zmęczenia. Podczas doboru oświetlenia należy pamiętać o zjawisku olśnienia, które występuje, gdy przenosimy wzrok na powierzchnię o znacznie większej jaskrawości. Powoduje ono osłabienie widzenia oraz obniża zdolność rozpoznawania przedmiotów. Bardzo często mamy do czynienia z mikroolśnieniem, które działa długo i systematycznie, w przeciwieństwie do dużego lśnienia.

Podczas organizowania środowiska świetlnego w lokalach biurowych należy wziąć pod uwagę współczynnik odbicia światła. Z dużym współczynnikiem mamy do czynienia, gdy czytanie tekstu następuje na białym papierze. Czarny druk wywołuje duży

kontrast, natomiast tekst pisany ołówkiem średni. Duży współczynnik oraz kontrast mogą przyczynić się do zaburzenia wzroku, jego szybkiego zmęczenia, czy też często przedwczesnego osłabienia wzroku.

Przeprowadzone badania psychotechniczne wykazały, że poszczególne barwy wywierają ogromny wpływ na ludzi. Dlatego też kolorystyka pomieszczeń biurowych powinna zawierać ciepłe, jasne tony o małym nasyceniu barw. Efektem takiego zabiegu jest aktywizujące oddziaływanie na pracownika. Biurka powinny mieć spokojny, jasny kolor, natomiast sufity powinny być pomalowane na biało. Warto podkreślić, że pomieszczenia biurowe, które są przytłaczające, pomalowane w smutnych, zimnych barwach oraz kolorach jaskrawych, wywołują niepokój i odwracają uwagę od wykonywanych zadań.

Jeżeli chodzi o hałas, biurowe dopuszczalne natężenie mieści się w granicach 55-65 dB. Badania wykazały, że przebywanie człowieka w hałasie o poziomie w granicach 60-70 dB przez dłuższy okres może prowadzić do trwałego uszkodzenia słuchu. W Polsce obowiązująca norma przeciwdźwiękowa ustala średnią dopuszczalną intensywność hałasu dla lokali pracy umysłowej 15 dB, dla biur o małym ruchu 35 dB, dla biur zwykłych 40 dB i dla sal interesantów w urzędach, czy bankach 50 dB. Budynki biurowe powinny być, w miarę możliwości, izolowane od hałasu ulicznego dzięki zastosowaniu odpowiedniej konstrukcji okna, klimatyzacji, wyłożenie ścian i sufitów materiałami dźwiękochłonnymi¹⁴.

Należy także dodać, że pracownikom biurowym upadki zdarzają się 3 razy częściej niż innym, przy czym około 8% spowodowane jest potknięciami o krzesła, wystające szuflady, dywany i wyposażenie biurowe. Najczęściej do czynienia mamy z upadkami z wysokości, np. z krzesła, gdy pracownik usiłuje sięgnąć coś z górnych półek szafy i należą one do najcięższych w skutkach. Przyczyną wypadku może być również uderzenie o otwarte drzwi nagle pchnięte z przeciwnej strony.

Można uchronić pracowników przed wypadkami, przestrzegając następujących wskazówek:

- wchodząc do biura nie powinno się zbyt energicznie otwierać drzwi,
- podczas wchodzenia i schodzenia ze schodów powinno się zachować należytą ostrożność,
- nie powinno się pastować stopni schodów ze względu na duże zagrożenie,
- szuflady biurek dolnych powinny być zamknięte,
- wykładziny podłogowe powinny być należycie umocowane do podłogi, a uszkodzenia natychmiast naprawiane,
- krawędzie schodów nie mogą być wyszczerbione, natomiast powinny być wzmacniane gumowatymi lub porowatymi nakładkami,
- nie powinno się układać chodników na schodach (są przyczyną częstych wypadków),
- po wyjęciu dokumentów powinno się zamknąć szufladę i nie należy zostawiać segregatorów na podłodze,

¹⁴ Tamże, s. 13.

- tylko uprawnieni elektrycy powinni wykonywać wszelkie prace związane z naprawą i konserwacją sprzętu elektrycznego i oświetleniowego,
- należy dbać o porządek przed zakończeniem pracy na własnym biurku i wokół stanowiska pracy,
- należy w biurach dbać o czystość miejsc pracy oraz przestrzegać przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej,
- należy zapewnić pracownikom możliwość korzystania z przenośnej, odpowiednio wyposażonej apteczki pierwszej pomocy.

Zarówno źródła uciążliwości pracy biurowej, jak i czynniki i przyczyny powodujące dolegliwości zdrowotne mogą tkwić w pracownikach, ich nadzorze, na stanowiskach pracy, bądź w otoczeniu tych stanowisk.

Do czynników uciążliwych zalicza się: brak odpowiednich warunków powierzchniowo-przestrzennych, niedostateczna wymiana powietrza w lokalach, wszelkie odbicia i odbłaski światła od powierzchni przedmiotów, hałas podczas procesu drukowania, czy też pisanie na maszynie, promieniowanie elektromagnetyczne i elektryczność statyczna, brak przestrzeni, która jest niezbędna do zajęcia wygodnej pozycji ciała przy pracy, obciążenie statyczne i dynamiczne ciała, brak odpowiedniej wielkości powierzchni do ustawienia urządzeń i sprzętu, niemożliwość regulacji biurka, stołów itd., niemożliwość regulacji wysokości siedziska, a także psychiczne obciążenie.

Polskie Normy odnoszą się między innymi do klasyfikacji czynników występujących podczas procesu pracy. Czynniki szkodliwe mogą powodować pogarszanie się zdrowia pracowników, a ich stałe oddziaływanie może prowadzić do schorzenia. Niebezpieczny czynnik może prowadzić nawet do urazu¹⁵.

Podsumowanie

Celem artykułu było dokonanie analizy wpływu zarządzania zasobami ludzkimi na kształtowanie warunków pracy oraz podkreślenie coraz większej roli zasad ergonomii w polskiej gospodarce. Zawarto w nim teoretyczno-praktyczne podejście do tematu, które ma na celu ukazać zależność powyższego procesu, a także odzwierciedlać jego skutki w wydajności i efektywności danej organizacji. Reasumując, Henry Ford I oddał istotę i sens idealnego układu człowiek-technika-praca niniejszymi słowami: *Zabierzcie mi moje fabryki i maszyny, a odbuduję firmę w ciągu trzech lat. Jeśli zabierzecie mi moich współpracowników – nie zdołam jej odbudować nigdy.*

¹⁵ <http://www.bhp.org.pl/modules.php?name=News&file=article&sid=579>.

BIBLIOGRAFIA

1. Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wyd. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
2. Górka E., Tytyk E., *Ergonomia w projektowaniu stanowisk pracy*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 1998.
3. Ludwiczynski A., Król H. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wyd. PWN, Warszawa 2006.
4. Olszewski J., *Podstawy ergonomii i fizjologii pracy*, Wyd. AE, Poznań 2002.
5. Pocztowski A., *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, Polskie Wyd. Ekonomiczne, Warszawa 2007.
6. Rączkowski B., *BHP w praktyce*, Wyd. ODDK, Gdańsk 1996.
7. Swat K., *Bezpieczeństwo pracy w biurze*, Wyd. Ergo Bis, Warszawa 2000.
8. <http://www.bhp.org.pl>.

The influence of human resources' management on creating working conditions

ABSTRACT

The main focus of the article was the influence of human resources' management on creating working conditions. The working conditions play a greater part in the modern economy than ever before. It is strictly connected with the quality and effectiveness of the performed work in companies. There are a lot of factors which create physical, as well as psychosocial, working conditions. All of them have a great impact on employees and contribute to increase in the effectiveness of all organization. It is worth saying that all entities connected with the human resources' management, as well as employees, are engaged in the process which heads for creating appropriate working conditions. One of the main subjects in the article is also the ergonomics which is of great importance in the economy nowadays. Thanks to the use of the ergonomics, working conditions may increase and they may be adapted to the possibilities of the particular employee.

Valentinas Navickas¹

Rima Kontautiene²

Kaunas University of Technology

The importance of corporate social responsibility to the social security implementation

ANNOTATION

The authors examine the importance and the benefit of corporate social responsibility to social security implementation. They evaluate an interaction between social security and the maintenance of societal stability's, characterize the practice of responsible business in the process of social security's ensuring, corporate social responsibility show a positive impact of corporate social responsibility on communal public progress.

Keywords: globalization, corporate social responsibility, social security

Introduction

The relevancy of the study: By globalization processes development in the world, for successfully worldwide challenges of social security requires a complex broader

¹ **Valentinas NAVICKAS.** Doctor of social sciences (economics), professor at Kaunas University of Technology, the Faculty of Economics and Management, the Department of Economics and International Trade. E-mail valna@ktu.lt. Author of more than 210 scientific publications and scientific popularity articles, published in Lithuania and abroad, author of four experimental development projects. Prepared 3 doctors of social (economics) science. He is research adviser of 2 persons maintaining a doctor's thesis of social (economics) science. Spheres of interest: microeconomics, macroeconomics, international economics, tourism economics, logistic, economic development, competitiveness, social responsibility, corporate philanthropy.

² **Rima KONTAUTIENE.** Postgraduate of Kaunas University of Technology, the Faculty of Economics and Management, the Department of Economics and International Trade; E-mail: rima.kontautiene@stud.ktu.lt. Spheres of interest: microeconomics, macroeconomics, international economics, corporate social responsibility, corporate philanthropy.

understanding of issues. Structural changes in the economy raise doubts and fear about the future for many people. Therefore, globalization is often equated with uncertainty and job losses. Appropriate general context and opportune public discourse of social security depend on many combined forces of business, public administration, and culture and in science people. The communal actions of business and society, the effectiveness of development and aid programs can not only enhance the economic development indicators, but also greatly facilitate the social security challenges. Socially responsible companies contribute to the implementation of social development aspects.

The object of the study is corporate social responsibility.

The novelty of the study: The study emphasizes the importance of corporate social responsibility implementation to ensuring social security, as social stability factor, in growth of globalization, treated as a social uncertainty process, in the world.

The aim of the study is to investigate the benefit of corporate social responsibility implementation to public social security ensuring.

The tasks of the study are:

1. To evaluate the interaction between social security and social stability;
2. To describe responsible business practices in the process of social security implementation;
3. To disclose a positive impact of corporate social responsibility on communal public progress.

The methods of research are: systematic, logical and comparative analysis of scientific literature, synthesis.

1. The interaction between social security and social stability

The social security concept has become an integral part of modern society life. For the economic-social human living conditions social security is in one of the first places in the modern life. Human and public safety is the most important social, community-based problem (Slapkauskas, 2005). This is due to different socio-economic interests, to social disjuncture increasing and to lack in social sector's management. Democracy, legitimacy and respect for human rights are fundamental security assumptions. It is important that the security policy has reached a certain level of robustness and reliability's as applicable measures are reasonable and strategically implemented to some extent in line with international humanitarian and human rights (Petkuvienė, 2005). Social security's needs are first and foremost concern to whether the material needs of the future will meet the same or higher level. Security is ensuring by social and job guarantees. A free speech, personal security and freedom of trade unions are also satisfied security needs (Jugert & Duckit, 2009). "Social security or social welfare is understand not only as a sufficient personal satisfaction of material needs, but also as universal security from the licence of state power and also from the negative life's surprises (unemployment, illness, injuries, survivors, inflation, natural disasters and so on.), posing a threat to individual rights" (Vaisvila, 2006). Social security is the implementation of

society's social function by ensuring the proper development of all social subjects. The ensuring of social security is realizable by assuring the necessary minimum, but sufficient level of social subject's development and their activity. The key objective of social security's maintenance must be the preservation and development of public social potential, the universal actuation of all society's members working and civic activity and protection of their vital interests.

2. Responsible business practices in the process of social security implementation

Socially responsible business is means of European and worldwide harmonization, competency development and social cohesion promotion. The social aspects to companies, implementing CSR, are important in times of economic health and in business depression years. According to report by Ethical Investment Research Services (2007), European companies, practicing corporate social responsibility activities, are leading in the world (Figure 1).

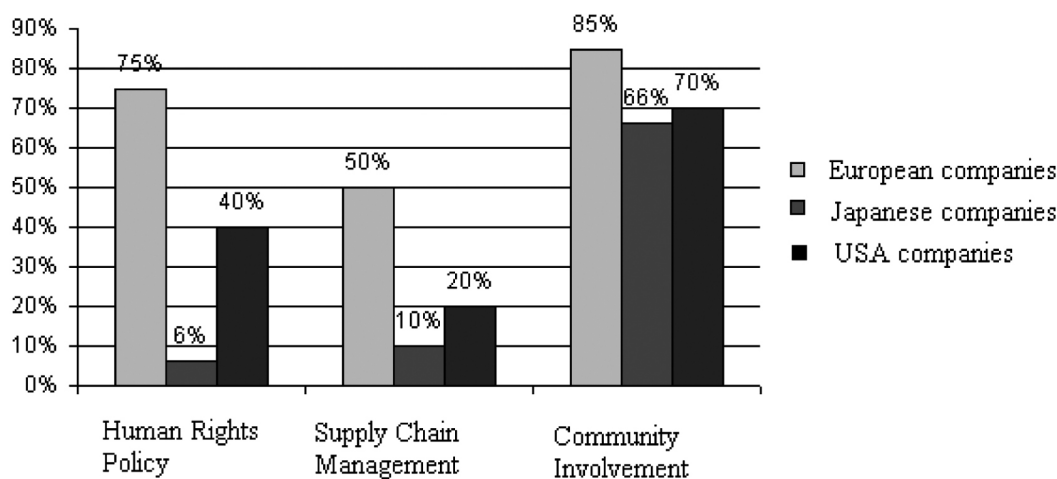


Figure 1. Companies implementing human rights policies, supply chain management and community involvement practices, in percent

The managers of business and State organizations are beginning to recognize that conception of social responsibility and social activity open up their business prospects, so ultimately ensure greater prestige and profits. Socially responsible organizations are proactive and their daily activities predicate on the environment, transparency, staff training and other democracy supporting principles (Navickas & Kontautiene, 2011). A socially responsible company first and foremost takes care of its employees and deals with investment in intellectual capital, health, safety and other challenges (Ruzevicius & Serafinas, 2007).

Companies cannot be isolated economic actors, operating in isolation from society and working only to owners (Palazzi & Starcher, 2006). Companies serve its local communities by creating jobs, paying salaries to staff, and contribute to welfare of the community by paying taxes. Local communities are also interested in corporate welfare, because the majority of its members are the employees. In addition, the companies, paying taxes, are contributing to improvement of community's living standards. Therefore, the mutual relationships and benefits must be properly balanced. The essential element of social responsibility business is responding to the key expectations of stakeholders, and the permanent process of harmonization and integration of complex relations and objectives (Juscus & Snieska, 2008).

Any company, recognizing of its social responsibility and voluntarily taking an additional commitments to improve its business practices, to introduce modern human resource management techniques, are using natural resource saving technologies, human health-friendly materials and manufacturing processes in their practice, framing their strategic business plans spots the possible negative effects to natural and social environment, harmonizes labour relations and is actively involved in social dialogue, in planning their activities takes into account the positions expressed by the stakeholders and the public's expectations, ensuring transparent management and development of ethical relationships with partners, guarantees social security, while ensures the public stability.

3. The impact of corporate social responsibility on communal public progress

Corporate Social Responsibility (CSR) is a concept whereby companies integrate social and environmental concerns in their business activities and in the relationships with stakeholders. Economic responsibility means taking into account shareholders' objectives of profitability and contribution to the implementation of economic health in society. Environmental responsibility is conservation of environmental and natural resources. Social responsibility means caring for staff and demonstrates how openly operate businesses, how companies comply with good practice in relations with the parties concerned and how responsible and ethical take the views of stakeholders. Successfully working organization adapts all these aspects of social responsibility so that they operate in equilibrium. All these elements are important for sustainable business development, and must be equal and parallel developing. That is why corporate social responsibility is considered essential for sustainable development.

During the intensification of globalization for the progress of the communal society (social security) the one of the most important elements of CSR is social responsibility, including guarantees of equal opportunities, work/ leisure balance, health and safety, training and staff development, job satisfaction, rewards and accessories, job creation and conservation, labour rights, social integration (ethnic tolerance and social cohesion), health care and education, quality of life (sports and culture), economic regeneration, development and employment, ensuring local infrastructure (Responsible entrepreneurship,

a collection of good practice cases among small and medium-sized enterprises across Europe, European Commission, 2003). According Guogis (2006), corporate social responsibility must be defined as a form of social security, which occurs in the workplace (as an alternative to the functioning of trade unions) and by withdrawal from the work-market, becomes a recipient of social benefits and social services users. "Social responsibility is it deliberately created the economic, political, legal and moral relationships between organizations and society, and its various structural forms, the ability to deliver the duties and responsibilities of public pressure under certain conditions" (Pruskus, 2003). Today the business relationship is measured by the principles of humanism. Almost in all cases, "social responsibility" is understood as a moral responsibility of the organization. As stated Smaliukiene (2005), "moral values allow to maintain a balance between business organizations and groups of its influence". Taking one of the widespread concepts of CSR, there are state that responsible can be reputed the business that not only meets all the requirements set out in business, compliances with laws and so on, but does much more than is provided for by law, so we can say that corporate social responsibility's implementation positively impacts on communal public progress. The implementation of public stability and social security is particularly important in this time of globalization expansion, during the growth of social uncertainty and unrest.

Conclusions

- The implementation of human rights and guarantees at any social level is the ongoing process of security's development. Social security is not only residents' social interests, but also readiness and ability of government institutions and business to develop mechanism of the social interests' implementation and protection to support the social stability of society.
- Business, as a social product, affects not only workers but also the environment. Socially responsible business expansion positively impact on a harmonious social environment's development. Social responsibility reflects the organization's commitment to maximize the positive impact on society and to minimize negative impacts. CSR reveals a new role of business in society, expanding and showing the contribution of the business to a comprehensive social security and welfare's development.
- The implementation of the social responsibility promotes the business subjects in its desire to enter into additional commitments to improve its business practices and to introduce modern human resource management technologies in its operations, to use natural resources conserving technologies, human health-friendly materials and manufacturing processes, to harmonize working relations and actively participate in social dialogue, considering the positions expressed by the stakeholders and the public's expectations. CSR implementation contributes to a better quality of life, as well as being one of the most important social security' and public stability' aspects.

REFERENCES

1. Guogis, A. (2006). Some Aspects of Corporative Social Responsibility and Equity. *Public policy and administration*. No 18: 73-77.
2. Jugert, P.; Duckit, J. (2009). A Motivational Model of Authoritarianism: Integrating Personal and Situational Determinants. *Political Psychology*. Vol. 30 (5): 693-719.
3. Juscius, V.; Snieska, V. (2008). Influence of Corporate Social Responsibility on Competitive Abilities of Corporations. *Engineering Economics*. No 3(58): 34-44.
4. Navickas, V.; Kontautiene, R. (2011). Influence of corporate philanthropy on economic performance. *Business: theory and practice*. No 12(1): 15-23.
5. Palazzi, M.; Starcher, G. (2006). Corporate social responsibility and business success. *A publication of the European Baha'i Business Forum*. [Online]. March 2006. Available at: <http://www.scribd.com/doc/36200136/Responsibility-Success>.
6. Petkuvienė, R. (2005). Terrorism as a Consequence of Denial of Universal Human Rights. *Jurisprudence*. 68 (60): 20-24.
7. Pruskus, V. (2003). Business Ethics: time challenges and response capabilities. Vilnius: Encyclopaedia, 388 p. ISBN 9986-433-30-4.
8. Responsible entrepreneurship, a collection of good practice cases among small and medium-sized enterprises across Europe. *European Commission brochure*. [Online] 2003. Available at: http://www.insme.org/documents/resp_entrep_en.pdf.
9. Ruzevicius, J.; Serafinas, D. (2007). The development of Socially Responsible Business in Lithuania. *Engineering Economics*. No 1(51): 36-43.
10. Smaliukiene, R. (2005). Public-private partnership and its influence to corporate social responsibility. *Public policy and administration*. No 12: 69-76.
11. Slapkauskas, V. (2005). The relationship between Social Security and Human Rights as a Basis for the Legitimacy of the Antiterrorist Ideology. *Jurisprudence*. 68 (60): 25-34.
12. The state of responsible business: Global corporate response to environmental, social and governance (ESG) challenges. *A report by Ethical Investment Research Services (EIRIS)*. [Online]. September 2007. Available at: <http://www.eiris.org/files/research%20publications/stateofespbusinessexecsumsep.07.pdf>.
13. Vaisvila, A. (2006). The relationship between Legal and Social State. *A report of the Conference "Welfare State" in Vilnius*. [Online]. February 2006. Available at: <http://www.lsdsltdocuments/A.VaisvilaGerovesvalstybered2.doc>.

Kornela Oblńska¹

Safety of classified information – the process approach

ABSTRACT

The article presents subjects regarding safety of classified information protection in the process approach aspect. It presents a new point of view concerning the classified information protection. The analysis shows that classified information protection issue ranges from management to organization activity. Firstly, it presents general information regarding safety. Subsequently, it describes the general issue of classified information protection. Finally, the author pays attention to the processing approach and possible changes in the classified information protection matter in order to improve its safety.

1. Safety

Safety is the state of being “safe”, the condition of being protected against physical, social, financial, political and other information types or consequences of failure, errors, harms, damages or any other events which could be considered non-desirable. Moreover, safety can also be defined as the control of recognized dangers to achieve an acceptable risk level. It may mean to be protected from some event or from exposure to something that causes information protection loss. It is important that the phenomenon

¹ Kornela Oblńska – a graduate of the Police High School in Szczytno and of the Law and Administration department at the Wrocław University. In 2004-2005 she took part in peace missions organized by the UN and UE in former Yugoslavia (Kosovo, FYROM). She has supervised and co-ordinated police works in settling Polish SIRENE Office and Polish police force accession to the Schengen zone. In 2009 she graduated from the International Ph.D. Studies in ORGMASZ Industry Management Institute in Warsaw. Her main publications comprises: *Management Strategy of the International*

often includes protection of people or possessions. According to safety of classified information it applies to both types mentioned. Generally, safety is interpreted as implying a real impact on risk of damage to property, death or injuries².

It is crucial to distinguish between elements that meet standards and are regarded as safe and those that merely gives the feeling of safety. We can divide safety for: normative, objective and perceived. These types mean:

- normative safety concerns products or designs that meet applicable design standards and protection,
- objective safety means that the real-world safety history is favorable, whether or not standards are met,
- perceived safety refers to the level of comfort of users.

The common individual response to perceived safety issues is insurance and special measures, systems of protection which provide safety and solutions in case of damages, losses etc. Safety issues still discover new areas and cannot be deduced by a single individual element. Safety system should be a combination of technology, environmental regulation, home and international legal expectations.

2. Classified information

Classified information is any data or material that belong to the government or other public or private institution and are related to sensitive topics such as military plans or vulnerabilities of particular security systems. There are sensitive information access to which is restricted by law regulation or procedures to particular groups of persons. Generally, a formal security clearance requires to handle classified documents or to guarantee access to classified data. No doubts, the clearance process requires a satisfactory background investigation. There are typically several levels of sensitivity, with different clearance requirements. The act of assigning the level of sensitivity to data is called data classification. Distinction could be made between formal security classification and privacy markings such as “Commercial in confidence”. Moreover, some corporation and non-governmental organizations assign sensitive information to multiple levels of protection.

The safety of classified information includes:

- classification information and change of clauses,
- person safety; access to classified information,
- measures of physical safety, secret legal chamber,

Information Exchange at the Polish National Police Headquarters. New trends & Challenges in management. Company in process of integration with European Union. Edited by Marzena Godlewska and Elzbieta Weiss. University of Finance and Management In Warsaw. Warsaw 2009 and Impact of European integration on legal regulation changes regarding classified information protection in Poland. European Integration Journal. No. 4/2010. Edited by WNPiD UAM. Poznań 2010.

² http://www.cotojest.info/bezpieczenstwo_610.html/, 2011.

- IT safety,
- industrial safety,
- training regarding classified information.

In Poland institution responsible for safety of classified information is Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego³ which is a governmental institution for protection of internal security of the Republic of Poland and its citizens. Its primary objective is to know as much and as early as possible in order to effectively neutralize threats to the State's internal security.

The ABW's status of a special service as well as its tasks and powers are regulated by a single law – the Internal Security Agency and Foreign Intelligence Agency Act of 24th May 2002⁴. ABW performs its duties following both the rule of legalism and the rule of law which are characteristic for every single act undertaken by ABW officers. Their experience in the collection and analysis of information significant from the State security point of view enables the Poles to perform our tasks formulated by the Statute. Moreover, as special service they have both operational and investigative powers. ABW is a governmental institution which, under Polish law, is responsible for internal security of the Republic of Poland. ABW operational and investigative powers are subject to supervision by various democratic institutions which include the President, the Parliament, the Constitutional Tribunal and the Commissioner for Civil Rights Protection.

While eliminating threats to the State's internal security, ABW follows strictly the spirit and rule of law. It accomplishes its mission through performing its following statutory tasks:

- 1/ Investigation, prevention and combating threats against the State's internal security, its constitutional order, and specifically its sovereignty and international position, independence and territorial integrity, as well as national defense;
- 2/ Investigation, prevention and detection of the crimes of:
 - espionage,
 - terrorism,
 - breach of State secrets,
 - crimes which may damage State security,
 - crimes which may damage economic foundations of the State,
 - corruption of public officials which may pose a threat to the State's security,
 - crimes connected with production and trade of goods, technologies and services of strategic importance for the State's security,
 - illegal production and possession and trade in arms, ammunition and explosives, weapons of mass destruction as well as narcotics and psychotropic substances in international trade and prosecuting individuals who commit such crimes;

³ Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – ABW (The Internal Security Agency).

⁴ Dz. U. Nr 74 poz. 676, z dnia 14.06.2002.

- 3/ Performing, within the limits of its powers, the tasks of the state security authority and performing the function of the national security authority in relation to the protection of classified information in international relations;
- 4/ Collection, analysis, processing and reporting to appropriate bodies the information which may be significant to the protection of the State's internal security and its constitutional order;
- 5/ Performing other tasks specified in separate laws and international agreements⁵.

The scope of tasks given to ABW was complemented by a number of investigative and operational powers. It is important that in performing their tasks specified by the statute, ABW officers have the same investigative powers as the Police under the Code of Criminal Procedure⁶. ABW is entitled to carry out acts in proceedings specified in the Code of Criminal Procedure or the Punishment Execution Code⁷ if a proper order is issued from a court of law or a public prosecutor's office. Moreover, ABW officers are empowered to use firearms only in situations defined in detail by law⁸.

In cases when the State expresses its readiness to share classified information bilaterally (or multilaterally) with another State that it has signed a sharing agreement with, the States have to determine which information can be shared. Those States would have to maintain the classification of the document at the level originally classified (TOP-SECRET, SECRET, etc.) with the appropriate caveat (USNZ, AUSGE, CANUK, etc.). The international organizations accept the following classification:

- European Commission recognizes 5 levels⁹:
 - EU TOP SECRET,
 - EU SECRET,
 - EU CONFIDENTIAL,
 - EU RESTRICTED,
 - and EU COUNCIL / COMMISSION (usually the French term is also used).
- OCCAR¹⁰ a European defense organization recognizes three levels¹¹:
 - OCCAR SECRET,
 - OCCAR CONFIDENTIAL,
 - OCCAR RESTRICTED.

⁵ www.abw.gov.pl/portal/en/, 2011.

⁶ USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks karny. Dz. U. z dnia 2 sierpnia 1997 r. Nr 88, poz. 553.

⁷ Kodeks postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. Dz. U. Nr 89, poz. 555.

⁸ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r., o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. Nr 74 poz. 676, z dnia 14.06.2002 r., art. 26 ust. 1 pkt. 1-9.

⁹ COMMISSION DECISION of 29 November 2001 amending its internal Rules of Procedure (*notified under document number C(2001) 3031*) (2001/844/EC, ECSC, Euratom) (OJ L 317, 3.12.2001, p. 1).

¹⁰ OCCAR – The Organisation for Joint Armament Cooperation (“OCCAR”) was created in 1998 by the Farnborough Convention, signed by France, Germany, Italy and the United Kingdom. Belgium joined in 2003, followed by Spain in 2005.

¹¹ <http://www.occar-ea.org/>, 2011.

- NATO recognizes 4 levels¹²:
 - COSMIC¹³ TOP SECRET (CTSA),
 - NATO SECRET (NS),
 - NATO CONFIDENTIAL (NC),
 - NATO RESTRICTED (NR).

For example, sensitive information shared amongst NATO allies has above presented four levels of security classification. A special case exists in regards to NATO UNCLASSIFIED (NU) information. Documents with that marking are NATO properties and must not be made public without NATO permission. In general, documents with that classification are not cleared for internet-transmission either, unless clearly marked with RELEASABLE FOR INTERNET TRANSMISSION. Documents that can be made public however, should be clearly marked with NON SENSITIVE INFORMATION RELEASABLE TO THE PUBLIC.

The most important is the lack of “classified information” definition. This pertains to almost every agency that collects, processes and disseminates intelligence, classified information, and further adds to the confusion. It is extremely difficult to answer why some information is regarded classified or secret. Due to that reason it is particularly difficult to assess who has access to the information once it is released. The spectrum of institutions which have access to classified information is really various and includes colleges, universities and hospitals, as well as private companies and other entities, as soft targets, high probability targets or sensitive facilities that do not have sworn/law enforcement status. Despite of that, not enough effort is placed to provide them with the information they need and to secure them properly against potential attacks, steals etc.¹⁴

3. Process Approach

Generally, whatever is done we often have a contact with the human process. Different kinds of approach, such as human, professional or a guarded one could be identified. No doubts, the list is endless and every approach is a process. Over the last years a process approach provokes changes of opinions regarding all work as a process has been adopted by many different organizations. It is named 'process approach' but as in case of all new initiatives it is very hard for public to accept any novelties .

Process approach generally uses resources to transform input into output. The most important is an organization which should function more effectively. The crucial point is to identify the processes and manages it purposefully:

- shorter cycle times through effective use of resources,

¹² <http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm/>, 2011.

¹³ COSMIC TOP SECRET – atomal information (CTSA).

¹⁴ http://www.secure-mag.com/CSM_Subscribe/, 2011.

- lower costs,
- improved consistent and predictable results,
- focused and prioritized improvement opportunities.

The process approach generally leads to:

- identification the key activity functions in the organization;
- analysis of the key activities capability;
- definition of the processes necessary to achieve a desired effects in systematic way;
- choice and focus on the factors such as methods, measures, resources etc. that should be improved in the organization;
- evaluation of potential consequences and risks because of activities in organization;
- establishment of responsibility and accountability level.

A process can be defined as a set of interrelated or interacting activities which transforms input into output. These activities require allocation of resources such as people and materials.

A major advantage of the process approach when compared to other approaches lies in the management and control of the interactions between these processes and the interfaces between the functional hierarchies of the organization.

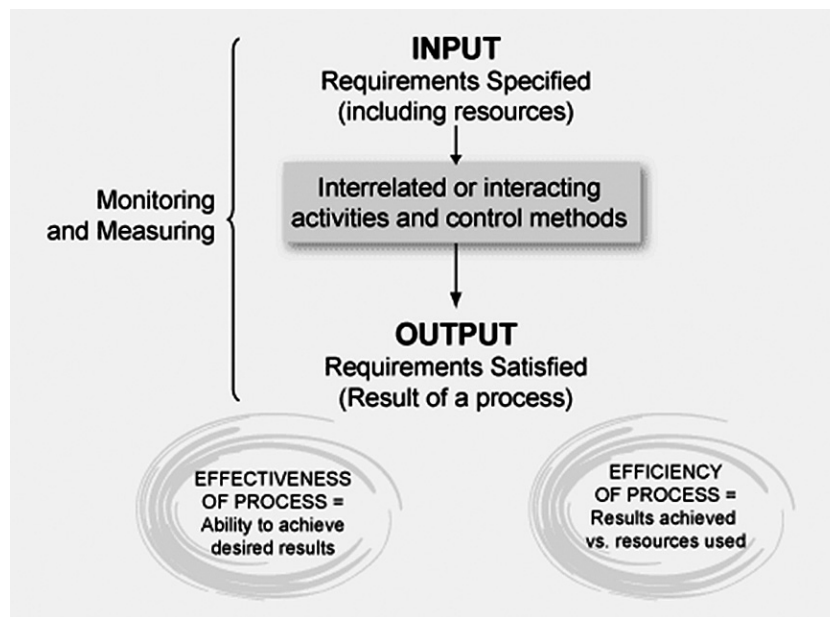


Figure 1 shows a generic process¹⁵.

¹⁵ www.iso.org, 2011.

The most important is to identify, manage and understand intervening processes. The main benefits of process approach are integration and alignment of the processes, tip and on the main and sub-processes. Finally, achievement of the effectiveness consistency and efficiency of the organization. The main goal of management process approach is to increase effectiveness and efficiency. Applying the main process approach leads to a clear structure achievement and helps to understand the correlation between particular processes. Moreover, it strengthens understanding the roles of every process, their targets, responsibilities and organizational capabilities. Finally, it results in targeting and defining what kind of specific activities within a system should be operated and improved through measurement and evaluation. After a few years of experiences some interesting activities for proper and effective processes approach managing were identified. First of all, the crucial question was what the organization wants to achieve or what output wants to deliver to clients. Namely, to establish measures of plan to achieve future results. It is extremely important to identify the risks properly and to prepare control risks. Next, how to find the best way to achieve our goals and how to improve them. Nevertheless, the most important is to prepare the staff (users) for new standards and to help them to understand and clarify the process approach into particular organization. The specific of organization and its organizational culture is also very important. During the discussion about the process approach very crucial point is the process mapping. It is a very popular way of identifying opportunities for improvement process approach. It constitutes an important and useful method for plan description regarding business achievements. The change of attitude from functions to processes makes that organization more flexible and clear also regarding classified information management. It might happen that process maps should be more effective communicators of process attributes. Many authors of that subject place a lot of emphasis on process mapping as a series of connected shapes which describe how processes are managed. In fact, the description shows only the sequence and interrelationship between activities which are performed in the process. It is relationship between the activities and the stakeholder expectations and needs. Besides this it reveals the resources required to deliver output that satisfy stakeholder's needs. Everybody shows the process life which is managed in terms of factors necessary to achieve the success. Moreover, it is worth noticing when and how performance is measured and improvement undertaken. In reality effective management of processes is less connected with process mapping and more with understanding customer's needs, deriving objectives from these needs and then ensuring what is done that actually serves the achievement of these objectives. The crucial point for owners of particular processes is to be able to change their philosophy of organization and to be ready for the revolution in the way your processes are managed. In the case it regards classified information. Identification of real processes in organization that deliver expected results is crucial. The owner should also set process objectives that serve goals and set goals that serve stakeholder's needs and expectations. Moreover, it is necessary to learn to distinguish activities from processes, flow charts and procedures from processes. Finally, one has to be well prepared for an integration management

system to satisfy any national or international management system standards. The organization should also remember about needs of efficiency and effectiveness improvement of particular processes to manage processes more and more effectively. Very crucial point is also process improvement which is that part of process management which provides real changes in process performance, results, processes and purposes and measures.

It is crucial as without products and services there would be no constraints that are applied to the organization.

4. Conclusions

The main point is to determine clearly responsibility for each part of the process and roles of the actors involved. To sum up, the particular roles and competences on different channels in the classified information management must be identified and organized. Functions to prepare strategic resolutions on information management and IT development have to be established, and finally functions, further solutions development regarding simplification of the process must be in place. Fundamental element is also to flatten the structure. To assure the proper use of the information exchange channels is the most important part of the strategy to make information management more effective, professional and faster¹⁶.

Main objective of classified data protection is ensuring classified data security on every step of its creation and transformation, which means producing, classifying, modifying, copying, forwarding, gathering, storing, providing access to, including IT security, especially in regards to certification and accreditation. The article presents subjects connected with classified information protection in the aspect of process approach. It constitutes another point of view for the classified information protection. Safety of classified information as the result of the protection ranges from management and organization activity. Currently used solutions in the range mentioned above may indicate some recklessness and permanent repetition of doubtful terminations which could hardly be perceived as providing entire classified information protection. Moreover, it is important to find the golden middle regarding definition of classified information. No doubts, lack of definition results in current situation which makes the information status various and doubtful. Particular systems of classified information should comprise the need of changes in the classified information protection matter in order to improve its safety and, as a result, to improve public safety. Hence, the process approach is an interesting management tool which should be taken into careful consideration.

¹⁶ *New trends & Challenges in management. Company in process of integration with European Union.* Edited by Marzena Godlewska and Elzbieta Weiss. University of Finance and Management In Warsaw. K. Oblińska, D. Kowalska-Goś, M. Borowik, *Management Strategy of the International Information Exchange at the Polish National Police Headquarters*, Warsaw 2009, s. 112.

BIBLIOGRAPHY

Books

1. *Disclosure of Classified Information to Congress*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1998.
2. Richelson, Jeffrey T., *The U.S. Intelligence Community*, third edition. Boulder, CO: Westview Press, 1995.
3. *Company in process of integration with European Union*. Edited by Marzena Godlewska and Elzbieta Weiss. University of Finance and Management In Warsaw. *Management Strategy of the International Information Exchange at the Polish National Police Headquarters. New trends & Challenges in management* (K. Oblńska, D. Kowalska-Goś, M. Borowik), Warsaw 2009.
4. European Integration Journal, no 4/2010, Department of Journalism and Political Science, Adam Mickiewicz University, K. Oblńska: *The influence of European Integration on the changes in Polish Legal Regulations on the Protection of Classified Information*, Poznań 2010.
5. A guide to business process management. An AIIM User Guide Authored by Strategy Partners, www.aiim.org, 2003 Strategy Partners.
6. The Internal Security Agency and Foreign Intelligence Agency Act of 24th May 2002, Dz. U. Nr 74 poz. 676, z dnia 14.06.2002.
7. The Protection of Classified Information Act of 5th August 2010, Dz. U. z dnia 1 października 2010 Nr 182 poz. 1228.

Periodicals

1. Black, Chris. "Mitchell Urges New Classified Data Law." *Boston Globe* (December 5, 1989).

Electronic

1. Classified Information Nondisclosure Agreement (Standard Form 312) Briefing Booklet.
2. COMMISSION DECISION of 29 November 2001 amending its internal Rules of Procedure (*notified under document number C(2001) 3031*) (2001/844/EC, ECSC, Euratom) (OJ L 317, 3.12.2001, p. 1).
3. Declassification and Freedom of Information Act (FOIA). Defense Prisoner of War/Missing Personnel Office. <<http://www.dtic.mil/dpmo/foia/>> (January 21, 2003).
4. OPENDOOR. National Security Agency. <<http://www.nsa.gov/programs/opendoor/>> (January 21, 2003).
5. U.S. National Archives and Records Administration. <<http://www.archives.gov/>> (January 21, 2003).

6. <http://www.answers.com/topic/classified-information#ixzz1JVRpEssx>. 2011.
7. “Executive Order 13526 – Classified National Security Information”. Information Security Oversight Office of The National Archives. <http://www.archives.gov/isoo/policy-documents>, 2011. Retrieved 2010-01-05.
8. “Executive Order 13526 of December 29, 2009, *Classified National Security Information*”. The National Archives. <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/2009-obama.html#13526>. Retrieved 2010-01-05.
9. U.S. Department of Defense Directive DoDD 5230.24, March 18, 1987.
10. Michael J. Sniffen, “Report: Gov’t Secrecy Grows, Costs More”, Associated Press, September 5, 2005. Retrieved December 15, 2006.
11. Casteli, Elise “New policy expected soon for sensitive information”. *Federal Times*. <http://www.federaltimes.com/index.php>.
12. The Office of the White House (May 9, 2008). “Memorandum For The Heads Of Executive Departments And Agencies – Designation and Sharing of Controlled Unclassified Information (CUI)”. Press release. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/05/20080509-6.html>. Retrieved October 21, 2008. (January 22, 2008).
13. The National Archives (May 22, 2008). “Archivist of the United States Establishes “Controlled Unclassified Information Office””. Press release. <http://www.archives.gov/press/press-releases/2008/nr08-107.html>. Retrieved October 21, 2008.
14. “Intelligence Community Classification Guidance: Findings and Recommendations Report” (PDF). Office of the Director of National Intelligence. January 2008. <http://www.fas.org/sgp/othergov/intel/class.pdf>. Retrieved 2008-04-10.
15. Kaiser, Frederick M. “Protection of Classified Information by Congress: Practices and Proposals” (PDF). Congressional Research Service. <http://www.fas.org/sgp/crs/secretcy/RS20748.pdf>. Retrieved 2008-06-22.
16. <http://www.globalsecurity.org/wmd/systems/nuclear-football.htm>. 2000 – 2011 GlobalSecurity.org, 2011.
17. www.abw.gov.pl/portal/en/, 2011.
18. http://www.cotojest.info/bezpieczenstwo_610.html/, 2011.
19. www.iso.org, 2011.
20. <http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm/>, 2011.
21. <http://www.occar-ea.org/>, 2011.
22. www.strategy-partners.com/, 2011.
23. www.aiim.org, 2011.
24. https://www.secure-mag.com/CSM_Subscribe/, 2011.

dr Joanna Grubicka

dr Ryszard Motyka

Akademia Pomorska w Słupsku

Człowiek jako ważne ogniwo zapewnienia bezpieczeństwa informatycznego jednostce administracyjnej

ABSTRAKT

Zarządzanie bezpieczeństwem to ciągły i złożony proces, który zachodzi w stale zmieniającym się środowisku, przy występowaniu coraz to nowych form zagrożeń i wyzwań dla zapewnienia bezpieczeństwa informatycznego jednostce administracyjnej, a także przy niebywałym postępie technologicznym. W artykule przybliżono standardową terminologię, zwłaszcza związaną z modelami bezpieczeństwa. Zwrócono też uwagę na materiały normatywne i zalecenia dotyczące samego zarządzania bezpieczeństwem informacji. Wskazano na ważną rolę człowieka jako elementu systemu bezpieczeństwa informatycznego i potrzebę uwzględniania tego faktu podczas tworzenia takiego systemu.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo danych, poufność danych, audyt bezpieczeństwa, pracownik, system teleinformatyczny

1. Wprowadzenie

Bezpieczeństwo jest pierwotną, egzystencjonalną potrzebą jednostek, grup społecznych oraz państw¹. W koncepcji strategii bezpieczeństwa narodowego Polski bezpieczeństwo zostało wyodrębnione sektorowo obok: zewnętrznego, militarnego, wewnętrznego, obywatelskiego, ekonomicznego, ekologicznego, wymienia się jeszcze informacyjnego i telekomunikacyjnego². Polityka bezpieczeństwa informacji³ jest dziś nie-

¹ Por. R. Kuźniar, *Po pierwsze bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita”, 09.01.1996.

² Por. R. Kulczycki, *Transgraniczna przestrzeń bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej XXI wiek*.

zbędna do prawidłowego funkcjonowania firmy, czy urzędu. Jest to podyktowane nie tylko wymogiem ochrony danych osobowych, ale także zabezpieczenia nośników informacji i urządzeń, na których są przetwarzane i zapisywane poufne dane. Definicja bezpieczeństwa danych opisuje najczęściej jego trzy podstawowe aspekty: dostępność, poufność i integralność (zwaną również autentycznością)⁴ danych. Oznacza to, że dane powinny być chronione odpowiednio przed:

- zniszczeniem lub blokadą dostępu do nich,
- ujawnieniem danych, tj. dostaniem się ich w niepowołane ręce,
- nieuprawnioną modyfikacją⁵.

Integralność systemu, jako jeden z elementów bezpieczeństwa określa miarę, czy system jest używany wyłącznie przez upoważnionych użytkowników, których przywileje nie przekraczają poziomu, jaki im nadano⁶. Zatem wdrożenie zasad bezpieczeństwa musi odbywać się przy wykorzystaniu niezawodnego i funkcjonalnego systemu informatycznego⁷. Problematyka bezpieczeństwa w systemach informatycznych należy do priorytetowych zagadnień związanych z funkcjonowaniem jednostki administracyjnej. Bezpieczeństwa nie można kupić jako produktu. Bezpieczeństwo to stan, który uzyskuje się dzięki zastosowaniu środków fizycznych (np. sejfy, kamery), organizacyjnych (np. procedury i kontrola), prawnych (np. ubezpieczenie) oraz technicznych (np. Firewall, IDS).

Można wyróżnić dwie wiodące strategie ochrony systemów informatycznych. Pierwsza, tradycyjna strategia opiera się na analizie ryzyka. Analiza ryzyka identyfikuje obszary systemu informatycznego, gdzie wymagane jest wprowadzenie zabezpieczeń. Przy czym zabezpieczenia powinny być zastosowane w pierwszej kolejności do ochrony zasobów stanowiących największą wartość, którą najczęściej stanowią dane oraz do tych zasobów, dla których istnieje duże zagrożenie i które są na to zagrożenie podatne. Przeprowadzając analizę ryzyka z równoczesnym przypisaniem odpowiednich priorytetów różnym zagrożeniom mogącym mieć wpływ na działanie systemu informatycznego w jednostce administracyjnej powinno się przeprowadzać odpowiednią dokumentację w formie formularza analizy ryzyka. Formularz analizy ryzyka powinien zawierać informacje takie, jak: opis ryzyka, potencjalny skutek, szacowany koszt eliminacji skutków, prawdopodobieństwo wystąpienia, opis działań zapobiegawczych oraz koszt zabezpieczeń⁸. Druga strategia ma charakter bardziej praktyczny. Wywodzi się

Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej Stan obecny oraz perspektywy zmian. P. M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska, B. Sitko, W. Pokruszyński, Józefów, 2009, s. 42.

³ Por. K. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie*, Warszawa 1995, s. 22-24.

⁴ J. Stokłosa, T. Bilski, T. Pankowski, *Bezpieczeństwo danych w systemach informatycznych*, Wyd. Naukowe PWN, Poznań 2001, s. 19.

⁵ B. Fisher, *Przestępstwa komputerowe i ochrona informacji. Aspekty prawno-kryminalistyczne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze 2000, s. 146.

⁶ M. D. Bauer, *Linux. Bezpieczeństwo serwerów*, Wydawnictwo RM, Warszawa 2003, s. 4.

⁷ Ibidem.

⁸ K. Młynarski, J. Piechota, *Polityka Bezpieczeństwa jako kluczowy element tworzenia systemu*

ona z założenia, że nadużycia bezpieczeństwa w systemach informatycznych są nieuniknione (np. ataki wirusów, włamania) i należy odpowiednio przygotować się do ich obsługi. Zarówno analiza ryzyka jak i nieunikniona utrata bezpieczeństwa, powinny być przedmiotem rozważań przy ustalaniu polityki bezpieczeństwa stanowiska jednostki administracyjnej.

Rozważania zawarte w artykule powstały w oparciu o studia literatury przedmiotu.

2. Polityka Bezpieczeństwa

Najważniejszym celem Polityki Bezpieczeństwa jest zapewnienie integralności systemu informatycznego wraz z przechowanymi i przetwarzanymi z nim informacjami. System informatyczny to system przetwarzania danych w przedsiębiorstwie, czy jednostce administracyjnej. Ze względu na bezpieczeństwo ważne jest jedynie to, czy jakiegokolwiek istotne informacje są w danej organizacji przetwarzane⁹. W Polsce istnieje wiele przedsiębiorstw, w których całość obiegu informacji związana jest z wykorzystaniem infrastruktury informatycznej. W urzędach administracji publicznej i jednostkach samorządu terytorialnego powinno się zapewnić należyty poziom bezpieczeństwa własnego systemu informatycznego, który stanowi podstawę funkcjonowania urzędów.

Do podstawowych elementów Polityki Bezpieczeństwa zalicza się:

- zabezpieczenia lokalizacyjne,
- zabezpieczenie sprzętowe (serwer i stacje robocze),
- zabezpieczenia programowe,
- analiza architektury sieci lokalnej,
- archiwizacja danych,
- kontrola dostępu do systemu (system haseł i praw),
- szkolenia użytkowników systemu.

Kluczowe znaczenie dla powodzenia całego procesu realizacji przez organizację Polityki Bezpieczeństwa jest akceptacja i opracowanie działań przez osobę zarządzającą jednostką administracyjną. Ważnym ogniwem zapewnienia bezpieczeństwa informatycznego jest wyznaczenie osoby zarządzającej całokształtem działań związanych z zapewnieniem systemowi wymaganego poziomu bezpieczeństwa. Powinien to być specjalista informatyk bezpośrednio odpowiedzialny za ochronę danych przetwarzanych w systemie informatycznym. Nie powinien to być administrator sieci, gdyż osoba taka mogłaby sama stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa systemu informatycznego, m.in. poprzez próbę tuszowania własnych błędów w administracji systemami sieciowymi. Do głównych obowiązków administratora bezpieczeństwa informacji zgodnie z treścią zawartą w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29.04.

informatycznego, VII Konferencja i Warsztaty PLOUG Systemy informatyczne u progu nowego wieku – wydajność i bezpieczeństwo, Zakopane 2001, s. 3.

⁹ Ibid., s. 3.

2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych, Dz. U. z 2004 r. Nr 100, poz. 1024. należy:

- zabezpieczenie i kontrola pomieszczeń, w których przetwarzane są dane osobowe,
- zapewnienie awaryjnego zasilania komputerów oraz innych urządzeń mających wpływ na bezpieczeństwo przetwarzania danych,
- dopilnowanie, aby komputery przenośne, w których przetwarzane są dane osobowe zabezpieczone były hasłem dostępu przed nieautoryzowanym uruchomieniem oraz nie były udostępniane osobom nieupoważnionym,
- nadzór nad przeglądami, konserwacjami oraz uaktualnieniami systemów służących do przetwarzania danych osobowych oraz wszystkimi innymi czynnościami wykonywanymi na bazach danych osobowych,
- nadzór nad systemem komunikacji w sieci komputerowej oraz przesyłaniem danych za pośrednictwem urządzeń teletransmisji,
- nadzór nad czynnościami związanymi ze sprawdzaniem systemu pod kątem obecności wirusów komputerowych, częstości ich sprawdzania oraz nadzorowanie wykonywania procedur uaktualniania systemów antywirusowych i ich konfiguracji,
- nadzór nad obiegiem oraz przechowywaniem dokumentów i wydawnictw zawierających dane osobowe generowane przez system informatyczny,
- nadzór nad funkcjonowaniem mechanizmów uwierzytelniania użytkowników w systemie informatycznym przetwarzającym dane osobowe oraz kontrolą dostępu do danych osobowych,
- podjęcie działań zabezpieczających stan systemu informatycznego w przypadku otrzymania informacji o naruszeniu zabezpieczeń systemu informatycznego lub informacji o zmianach w sposobie działania programu lub urządzeń wskazujących na naruszenie bezpieczeństwa danych,
- analiza sytuacji, okoliczności i przyczyn, które doprowadziły do naruszenia bezpieczeństwa danych i przygotowanie oraz przedstawienie administratorowi danych odpowiednich zmian do instrukcji zarządzania systemem informatycznym.

Opracowano dokumenty standaryzujące metody opracowania, wdrażania i pielęgnacji Polityki Bezpieczeństwa. Należy tu wymienić: RFC 2196 „Site Security Handbook”¹⁰, FIPS PUB 191 „Federal Information Processing Standards Publication 191 – Standard for: Guideline for the Analysis of Local Area Network Security”¹¹. Tworzenie Polityki Bezpieczeństwa powinno obejmować następujące etapy:

- ocenę informacji przetwarzanych w systemie informatycznym,
- sklasyfikowanie wartości gromadzonych i przetwarzanych informacji,
- określenie prawidłowych kierunków przepływu informacji na terenie jednostki administracyjnej,

¹⁰ <http://www.faqs.org/rfcs/rfc2196.html> (30.04.11).

¹¹ <http://www.itl.nist.gov/fipspubs/fip191.htm> (30.04.11).

- opracowanie ochrony informacji dostosowanej do specyfiki systemu informatycznego,
- opracowanie norm bezpieczeństwa,
- wdrażanie Polityki Bezpieczeństwa,
- rozwój i ochronę Polityki Bezpieczeństwa.

Z upływem czasu pojawiają się nowe zagrożenia oraz dokonywane są zmiany w systemie informatycznym, jak np. wymiana sprzętu czy też oprogramowania, wprowadzanie nowych rozwiązań, czy rotacja pracowników. Polityka Bezpieczeństwa musi zatem stale uwzględniać nowe warunki i zmiany, aby zapewnić bezpieczeństwo informacyjne jednostce administracyjnej.

3. Polityka bezpieczeństwa a polskie unormowania prawne

Zarządzanie bezpieczeństwem informacji to nowa dziedzina z pogranicza informatyki, prawa, organizacji i zarządzania, zajmująca się definiowaniem aspektów bezpieczeństwa dla instytucji i jej systemów teleinformatycznych, jego osiągnięciem i utrzymaniem¹².

Podstawowym dokumentem opisującym politykę bezpieczeństwa jest norma ISO/IEC Technical Report 13335. W Polsce obowiązuje polska norma PN-I-13335-1¹³. W normie tej zawarte są między innymi wszelkie definicje bezpieczeństwa, a także cele polityki bezpieczeństwa systemów komputerowych. Norma ta jest dokumentem wielo-częściowym obejmującym następujące zagadnienia:

- TR 13335-1 terminologia i modele;
- TR 13335-2 metodyka planowania i prowadzenia analizy ryzyka, specyfikacja wymagań stanowisk pracy związanych z bezpieczeństwem systemów informatycznych;
- TR 13335-3 techniki zarządzania bezpieczeństwem:
 - zarządzanie ochroną informacji,
 - zarządzanie konfiguracją systemów IT,
 - zarządzanie zmianami,
- TR 13335-4 metodyka doboru zabezpieczeń;
- WD 13335-5 zabezpieczenia połączeń z sieciami zewnętrznymi.

Norm ISO dotyczących bezpieczeństwa jest wiele. Wdrażając system zarządzania bezpieczeństwem informacji w firmie, czy jednostce administracyjnej najczęściej korzysta się z dwóch norm:

- PN ISO/IEC 17799:2007 – Technika informatyczna – Techniki bezpieczeństwa – Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji;

¹² A. Białas, *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji*, NETWORLD 3/2001, s. 1.

¹³ Ustanowiona 28.01.1999 r.; Nazwa: *Technika informatyczna – Wytyczne do zarządzania bezpieczeństwem systemów informatycznych – Pojęcia i modele bezpieczeństwa systemów informatycznych IDT ISO/IEC Tr13335*.

- PN ISO/IEC 27001:2007 – Technika informatyczna – Techniki bezpieczeństwa – Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji – Wymagania.

Zarządzanie bezpieczeństwem według normy PN ISO/IEC 17799 oparte jest na 3 kluczowych zasadach:

- poufności (ang. *confidentiality*) – zapewnieniu dostępu do informacji tylko upoważnionym osobom;
- integralności (ang. *Integrity*) – zapewnieniu kompletności i dokładności informacji oraz metod jej przetwarzania;
- dostępności (ang. *availability*) – zagwarantowaniu, że upoważnione osoby mają dostęp do odpowiednich informacji zawsze wtedy, gdy jest to konieczne¹⁴.

Standard ISO/IEC 17799 zawiera również opisy zabezpieczeń, jakie należy stosować w celu ograniczenia ryzyka utraty informacji. Są to m.in. polityka bezpieczeństwa, organizacja bezpieczeństwa, bezpieczeństwo osobowe, zarządzanie systemami i sieciami.

Norma „PN ISO/IEC 27001 stanowi podstawę do certyfikacji systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji. Norma w kompleksowy sposób obejmuje wszystkie zagadnienia związane z zarządzaniem bezpieczeństwem informacji w przedsiębiorstwie, a wśród nich bezpieczeństwo fizyczne, teleinformatyczne oraz prawne. Norma PN ISO/IEC 27001 wchodzi w skład grupy norm serii 27000. Ich celem jest ujednoczenie dotychczasowych opracowań i standardów poświęconych bezpieczeństwu informacji.

4. Czynniki decydujące o znaczeniu bezpieczeństwa systemu komputerowego

Problematyka bezpieczeństwa systemów komputerowych jest szeroko omawiana w literaturze przedmiotu. Jednak trudno skonstruować uniwersalną i jednoznaczną definicję tego pojęcia, która pokryłaby wszystkie oczekiwania stawiane w tej dziedzinie systemom komputerowym. Jedną z najprostszych definicji ujmuje, pod pojęciem systemu komputerowego bezpiecznego, jeśli użytkownik może na nim polegać, a zainstalowane oprogramowanie działają zgodnie ze swoją specyfikacją¹⁵. W myśl definicji, można zatem uznać, że system jest bezpieczny, jeśli wprowadzone do systemu na stałe dane nie zostaną utracone, nie ulegną zniekształceniu i nie zostaną pozyskane przez nikogo nieuprawnionego¹⁶. Bezpieczeństwo jest elementem szerokiego kontekstu, nazywanego wiarygodnością systemu komputerowego. System można określić mianem wiarygodnego, gdy jest:

¹⁴ Zob. A. Białas, *Bezpieczeństwo informacji i usług w nowoczesnej instytucji i firmie*, WNT, Warszawa, 2006, s. 97.

¹⁵ Zob. S. Garfinkel, *Practical Unix & Internet Security*, O'Reilly 2003, s. 225-255.

¹⁶ Zob. D. Pipkin, *Bezpieczeństwo informacji. Ochrona globalnego przedsiębiorstwa*, WNT, Warszawa, 2002, s. 15-21.

- dyspozycyjny (*available*) – dostępny na bieżąco;
- niezawodny (*reliable*) – odporny na awarie;
- zabezpieczony (*secure*) – zapewniający ochronę danych;
- bezpieczny (*safe*) – bezpieczny dla otoczenia, przyjazny dla środowiska.

Na problematykę bezpieczeństwa dla współczesnej cywilizacji wpływa wszechstronność technik komputerowych. Nie ma już obszaru działalności człowieka, w którym żadne elementy techniki komputerowej nie byłyby obecne. Niedoskonałości technologii i konfiguracji polityki bezpieczeństwa stwarzają niebezpieczeństwo niedopracowanego pod względem bezpieczeństwa oraz niezawodności produktu informatycznego lub nieodpowiedniego wykorzystania tego produktu. Istnieje liczna grupa zagrożeń, ale najslabszym ogniwem w bezpieczeństwie informacji jest człowiek. W grupie tej można wyróżnić zagrożenia nieświadome oraz o charakterze złych intencji. Grupę napastników o złych zamiarach możemy podzielić na wewnętrzną, np. niezadowoleni pracownicy oraz zewnętrzną, np. krakerzy i hakerzy. Zagrożenia nieświadome są spowodowane przez nieprzeszkolony lub niekompetentny personel¹⁷. Wobec tego należy zabezpieczyć zarówno komputery osób pracujących w biurze na stałe, jak i użytkowników mobilnych – to właśnie one są najbardziej podatne na infekcje oraz bezpośrednie ataki.

Zalecane jest stosowanie pakietów zabezpieczających, zawierających zarówno ochronę antywirusową, jak i dodatkowe moduły ochronne: antyspamowy, antyspyware/antymalware, antyphishingowy, analizy heurystycznej oraz behawioralnej, a także firewall oraz WebFiltering (ograniczenie dostępu do niepożądanych stron WWW). Zapora ogniowa, ściana ogniowa, system programowych i sprzętowych zabezpieczeń komputera podłączonego do sieci, uniemożliwiają rejestrowanie zdalne oraz udzielanie informacji o użytkownikach i zasobach danego stanowiska. Oprócz tego dostępne są także funkcje automatycznych kopii zapasowych krytycznych danych lub blokowania dostępu użytkownika do wyznaczonych zasobów, np. aplikacji, plików i usług. Stosowne zabezpieczenia należy dobrać, mając na uwadze profil jednostki administracyjnej, uprawnienia i stanowisko użytkownika, jak również fakt, czy komputer jest urządzeniem stacjonarnym czy mobilnym. Każda stacja robocza powinna mieć zainstalowaną aplikację antywirusową zawierającą moduły chroniące zarówno przed znanymi wirusami, trojanami, robakami czy zagrożeniem typu spyware, jak też analizy heurystycznej i behawioralnej, które zapewnią bezpieczeństwo przed nieznanymi zagrożeniami. Brama skanująca ruch internetowy nie zabezpiecza poszczególnych stacji roboczych przed złośliwym kodem przyniesionym na płycie CD lub innym nośniku przenośnym.

Mianem zabezpieczeń antykradzieżowych są również różnego rodzaju zabezpieczenia programowe. Istnieje wiele programów i software'owych technik zabezpieczenia sprzętu. Jednym z takich oprogramowań jest Open Source'owy program Prey¹⁸,

¹⁷ Zob. J. Janczak, B. Biernacik, G. Pilarski, *Technologia informacyjna w zarządzaniu*, Warszawa 2009, s. 163.

¹⁸ <http://preyproject.com/> (30.04.11).

który nie tylko zabezpiecza dane, jak i komputer mobilny przed kradzieżą. Aplikacja taka dostępna jest na platformie Windows, MacOS, Linux oraz Android, wysyła raport na wskazany adres e-mail. W przygotowanym przez aplikację raporcie umieszczane są m.in. takie informacje, jak numer IP z którego się logował złodziej, lista sieci bezprzewodowych w okolicy, ostatnio odwiedzane strony internetowe, a także zdjęcie złodzieja zrobione wcześniej za pomocą wbudowanej w komputerze kamerki internetowej. Wszystkie te informacje mogą pomóc w odzyskaniu skradzionego sprzętu.

Innym ważnym elementem w zapewnieniu bezpieczeństwa informatycznego jednostce administracyjnej jest scentralizowanie administracji i określenie uprawnień użytkownikom systemów teleinformatycznych. Bardzo często wszyscy użytkownicy w firmie pracują na komputerach z systemem MS Windows na kontach z uprawnieniami administratora lokalnego. Jest to poważny błąd! Administratorzy sieci powinni zadbać o to, aby tylko niezbędne osoby miały pełne uprawnienia. Zarządzanie stacjami roboczymi powinno być scentralizowane, aby usprawnić działania administracyjne. Należy się tu kierować zasadą, że zablokować należy wszystkie uprawnienia z wyjątkiem tych niezbędnych do pracy. Pracownik stanowiska komputerowego jednostki administracji powinien tworzyć kopie bezpieczeństwa zgodnie z ustalonym harmonogramem. Pliki współdzielone powinny być przechowywane na serwerach plików i również tam przeprowadzana być powinna ich archiwizacja. Ponadto kopie powinny być tworzone regularnie oraz, że powinno być przeprowadzane okresowe sprawdzanie ich faktycznej przydatności. Istnieje możliwość szyfrowania katalogów lub poszczególnych plików. Takie rozwiązanie może zostać zaimplementowane w komputerach stacjonarnych. Dla notebooków lepszym rozwiązaniem jest natomiast zaszyfrowanie całego dysku. W przypadku kradzieży laptopa dane na nim zawarte nie zostaną wykorzystane przez osoby nieautoryzowane.

Należy jednak pamiętać, że wymienione powyżej sposoby zapewnienia bezpieczeństwa nie obejmują nawet niewielkiej części metod natury technicznej służących temu celowi. Jest ich naprawdę wiele, a w zależności od potrzeb, specyfiki pracy danej jednostki administracyjnej można znaleźć wiele naprawdę ciekawych rozwiązań technologicznych służących podniesieniu bezpieczeństwa teleinformatycznego. Jednak żadne rozwiązanie nigdy nie zapewni pełnego bezpieczeństwa, gdyż zawsze jednym z elementów całego systemu bezpieczeństwa jest człowiek. To od jego codziennych nawyków, rzetelności w wykonywaniu obowiązków zależy funkcjonowanie całego systemu. Nie należy myśleć tutaj tylko o administratorach sieci teleinformatycznych, czy też pracownikach bezpośrednio związanych z działem „informatycznym” danej jednostki, lecz także, a może przede wszystkim o „zwykłych” pracownikach, którzy pozornie tak niewiele mają wspólnego z zapewnieniem bezpieczeństwa teleinformatycznego. To od ich dobrych nawyków związanych z korzystaniem z systemów komputerowych, okresowa zmiana haseł, czy bezpieczne przechowywanie haseł i kodów dostępu, jak i również od przestrzegania procedur korzystania z takich systemów zależy bezpieczeństwo teleinformatyczne nie tylko jednostki administracyjnej, lecz nieraz także bezpieczeństwo ich samych. Stosowanie i wykorzystanie haseł jednorazowych stanowi ochronę ich przed przechwyceniem i nieautoryzowanym wykorzystaniem, w przyszłości. Hasła

jednorazowe mają przy każdym kolejnym uwierzytelnieniu inną postać. Hasła jednorazowe generowane są przy pomocy listy haseł, synchronizacji czasu lub metody zawołanie-odzew. Obecnie do uwierzytelniania użytkowników można wykorzystać również przedmioty, których posiadaniem musi się wykazać uwierzytelniany. Mogą to być np. karty magnetyczne, karty elektroniczne czy tokeny USB. Ponadto, w przypadku ludzi, można posłużyć się również cechami osobowymi wynikającymi z odmienności parametrów niektórych naturalnych składników organizmu, uwierzytelnianie biometryczne, takich jak m.in. klucz DNA, termogram dłoni, odcisk dłoni, podpis odręczny, głos.

4. Zakończenie

We współczesnym świecie nie sposób wyobrazić sobie działania jednostki administracyjnej bez mniej lub bardziej rozbudowanego systemu teleinformatycznego wspomagającego jej pracę. Jednak trzeba pamiętać, że to, co ma służyć człowiekowi w jego codziennej pracy łatwo może stać się celem ataku osób mających złe intencje. W świetle powyższych wniosków można więc stwierdzić, że należy zapobiegać wszelkim działaniom, które mogłyby przyczynić się do przerw lub całkowitej destrukcji pracy systemu informatycznego jednostki administracyjnej, wydostawaniu się na zewnątrz danych należących do firmy, nieuprawnionej modyfikacji danych zgromadzonych na serwerze firmy, skasowaniu lub uszkodzeniu plików i programów z których firma korzysta oraz niewłaściwego wykorzystywania firmowych zasobów informatycznych. Nadzór nad funkcjonowaniem mechanizmów uwierzytelniania użytkowników w systemie informatycznym powinno obejmować zarządzanie kontami użytkowników, a minowicie ustalenie identyfikatorów i haseł, ich przyznawanie, anulowanie, resetowanie i ochrona. Dbałość o właściwe ustawienie urządzeń tak, aby minimalizować możliwość wycieków informacji. Bezpieczeństwo powinno być rozważane w kontekście nie pojedynczego systemu informatycznego, ale całego otoczenia, w którym on się znajduje. Zabezpieczenie systemu nie jest pojedynczą operacją, ale ciągłym procesem. Cały czas trwające prace nad budową systemów teleinformatycznych o coraz to wyższym poziomie bezpieczeństwa prowadzą do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa. Jednak należy pamiętać, że nawet najlepsze zabezpieczenia nie będą nigdy stuprocentowo pewne, jeśli każdy z użytkowników systemu nie będzie przestrzegał zasad ich stosowania. Stąd tak ważnym jest zwrócenie uwagi na człowieka (pracownika jednostki administracyjnej) jako części całego systemu bezpieczeństwa teleinformatycznego. Należy przyjrzeć się roli pracownika jako ogniwa spajającego cały system zapewnienia bezpieczeństwa. Pracownikom należy nadawać tylko te uprawnienia, które są niezbędne do wykonywanej pracy. Nie powinni mieć oni dostępu do urządzeń, które służą do przetwarzania danych, a jednocześnie nie są ich narzędziami pracy. Powinni mieć prawo tylko do tych programów i plików z dokumentami, które są rzeczywiście potrzebne w kontekście wykonywanych obowiązków. Takie podejście powinno również mieć swój skutek w zablokowaniu możliwości instalowania przez użytkowników oprogramowania. Siła zabezpieczenia stano-

wiska pracy przed powyższymi zarożeniami, jak i całej sieci, jest bowiem w głównej mierze zależna od czynnika ludzkiego: na destrukcję ciągłości pracy sieci działają bowiem ludzie, w związku z czym do innych ludzi należy stworzenie ochrony.

BIBLIOGRAFIA

1. Białas A., *Bezpieczeństwo informacji i usług w nowoczesnej instytucji i firmie*, WNT, Warszawa 2006.
2. Bauer M. D., *Linux. Bezpieczeństwo serwerów*, Wydawnictwo RM, Warszawa 2003.
3. Białas A., *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji*, NETWORLD, 2001.
4. Fisher B., *Przestępstwa komputerowe i ochrona informacji. Aspekty prawno-kryminalistyczne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze 2000.
5. Garfinkel S., *Practical Unix & Internet Security*, O'Reilly 2003.
6. <http://www.faqs.org/rfcs/rfc2196.html> (30.04.2011).
7. <http://www.itl.nist.gov/fipspubs/fip191.htm> (30.04.2011).
8. Janczak J., Biernacik B., Pilarski G., *Technologia informacyjna w zarządzaniu*, Warszawa 2009.
9. Kulczycki R., *Transgraniczna przestrzeń bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej XXI wiek. Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej Stan obecny oraz perspektywy zmian*. P. M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska, B. Sitko, W. Pokruszyński, Józefów 2009.
10. Kuźniar R., *Po pierwsze bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita”, 09.01.1996.
11. Młynarski K., Piechota J., *Polityka Bezpieczeństwa jako kluczowy element tworzenia systemu informatycznego*, VII Konferencja i Warsztaty PLOUG Systemy informatyczne u progu nowego wieku – wydajność i bezpieczeństwo, Zakopane 2001.
12. Wojtaszczyk K., *Kompendium wiedzy o państwie*, Warszawa 1995.
13. Pipkin D., *Bezpieczeństwo informacji. Ochrona globalnego przedsiębiorstwa*, WNT, Warszawa 2002.
14. Stokłosa J., Bilski T., Pankowski T., *Bezpieczeństwo danych w systemach informatycznych*, Wyd. Naukowe PWN, Poznań 2001.
15. *Technika informatyczna – Wytyczne do zarządzania bezpieczeństwem systemów informatycznych – Pojęcia i modele bezpieczeństwa systemów informatycznych IDT ISO/IEC Tr13335*.
16. <http://www.szyfrowaniedanych.pl/prawo/80521.pdf> (30.04.11).

**Human being as an important link to ensure information technology safety
to an administrative unit**

ABSTRACT

Managing safety is a constant and complex process, which is taking place in a continually changing environment, along with appearance of newer and newer forms of threats and challenges to ensure information technology safety to an administrative unit as well as incredible technological development. The article introduces standard terminology, particularly connected with models of safety. Also, the attention is drawn to the prescriptive materials and recommendations referring to the safety management of information itself. The article points out the role of a human being as an essential element of information technology safety system and the need to take it into account while designing such a system.

dr Tomasz Gutowski

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

Kapitał intelektualny jako element konkurencyjności przedsiębiorstwa na globalnym rynku

Korzyści wynikające z faktu posiadania kapitału intelektualnego są w oczywisty sposób zależne od tego, na ile skutecznie przedsiębiorstwo potrafi ów kapitał zidentyfikować i ocenić oraz rozwijać i wykorzystywać, oraz od tego jak skutecznie potrafi ono go bronić przed zawłaszczeniem ze strony konkurentów¹.

ABSTRAKT

Funkcjonowanie i rozwój współczesnego przedsiębiorstwa zależne są od wielu elementów. Wśród nich największą rolę przypisać można tym, których konkurenci nie posiadają lub – jeśli posiadają – nie potrafią nimi skutecznie zarządzać. Jednym z nich jest kapitał intelektualny. Sprawne i efektywne dysponowanie tym kapitałem przyczynia się do uzyskania przez przedsiębiorstwo wyższego od konkurentów poziomu własnej konkurencyjności. W przypadku zarządzania kapitałem intelektualnym ważnym jest przede wszystkim jego identyfikacja, pomiar, ochrona oraz skuteczność sposobów pozyskania kolejnych jego składników. Bez podejmowania sprawnych działań w tych zakresach szybki rozwój współczesnego podmiotu gospodarczego staje się niemożliwy.

Wprowadzenie

W codziennym życiu pozostało niewiele elementów, po których można spodziewać się, że tak jak odbieramy je dzisiaj, takie będą również i jutro. Zmiany dotyczą

¹ Z. Malara, *Przedsiębiorstwo w globalnej gospodarce. Wyzwania współczesności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 159.

każdego z nas oraz, a może przede wszystkim – wszelkich sfer działalności. U wszystkich wywoływać mogą, zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki. Trudno określić, których jest więcej. Niemniej jednak najlepszym sposobem na „poradzenie sobie” ze zmianami jest podjęcie próby przygotowania się do nich.

Zmienność, która stała się więc cechą współczesności wynika z rozmaitych przyczyn. Wspólnym dla nich mianownikiem jest, tak często obecnie przywoływany, proces globalizacji. Zjawisko to, oddziałując na sferę gospodarczą, społeczną, polityczną czy też kulturalną ingeruje w rozwój każdej z nich. Wydaje się jednak, że nie sposób analizować wpływu procesu na wszystkie sfery w oderwaniu od gospodarki. To ona, na pierwszym miejscu, staje się przecież odbiorcą zmian zachodzących na świecie. To właśnie od niej rozpoczyna się przekazywanie sił globalizacji na inne sfery codziennego życia. Gospodarka staje się więc mimowolnym pośrednikiem, tego co jest dobrym, ale również tego, co jest złym produktem procesu globalizacji. Szybkie reakcje czynnika społecznego na zachodzące zmiany, próba kształtowania polityki, szczególnie tej na poziomie międzynarodowym są tego najlepszym przykładem. W tym kontekście nieodzownym staje się prowadzenie ciągłych analiz zjawisk gospodarczych oraz podejmowanie prób prognozowania ewentualnych zmian. Dla wymienionych sfer, dotykanych procesem globalizacji, ważne jest również przewidywanie konsekwencji tych zmian w odniesieniu do prowadzonych działań. Zasada przewidywania, prognozowania i określania konsekwencji współczesnych zmian winna być jednak najbardziej widoczna w działalności gospodarczej.

Warunki funkcjonowania i rozwoju współczesnego przedsiębiorstwa

Wyniki nawet dość pobieżnych obserwacji rynku pozwalają na sformułowanie ogólnego, ale prawdziwego wniosku, iż w okresie ostatnich kilkunastu lat gospodarka uległa zasadniczym przeobrażeniom, a jej oddziaływanie na innych uczestników rynku jest ogromne. W takich realiach funkcjonuje współczesne przedsiębiorstwo. Na jego powstanie, funkcjonowanie i rozwój wpływa wiele czynników o różnej sile i dynamice oddziaływania. Jedne z nich to takie, którym przedsiębiorstwo może się – w jakimś, zwykle ograniczonym stopniu – przeciwstawić, inne zaś należą do tych, do których przedsiębiorstwo musi się dostosować. Wielość czynników, pochodzących z tej drugiej grupy powoduje, iż działalność współczesnego podmiotu gospodarczego to ciągła analiza zdarzeń, które mają miejsce, zarówno wokół niego, jak i wewnątrz podmiotu oraz podejmowanie nieustannych prób adaptacji do nowych warunków.

Czynniki oddziałujące na współczesne przedsiębiorstwo podzielić można na czynniki zewnętrzne i czynniki wewnętrzne. Między innymi, z uwagi na szeroki zakres oddziaływania współczesnej gospodarki, czynniki zewnętrzne sklasyfikować można w dwóch grupach. Do pierwszej z nich należą elementy otoczenia krajowego, drugą zaś stanowią elementy otoczenia międzynarodowego². Siła oddziaływania większości z tych

² Szerzej: J. Żurek, *Przedsiębiorstwo w systemie społeczno-gospodarczym*, [w:] J. Żurek [red.]

elementów na podmioty gospodarcze jest znaczna. Samym przedsiębiorcom często trudno – nawet w pośredni sposób – wpływać na przykład na ogólną sytuację gospodarczą kraju, regulacje prawne, politykę pieniężno-kredytową, czy też wysokość obciążeń podatkowych. Podobna sytuacja występuje w przypadku otoczenia międzynarodowego, w którym wyróżnionych jest kilkanaście czynników. Do najważniejszych z nich należą między innymi sytuacja społeczno-polityczna, polityka państw i ugrupowań integracyjnych, rozwój handlu światowego oraz zmiany w jego strukturze. Zarówno w przypadku czynników otoczenia krajowego, jak i międzynarodowego, przedsiębiorstwa mogą jedynie podejmować próby dostosowania się do tych uwarunkowań. Stojące przed nimi zadanie nie należy jednak do najłatwiejszych. Skuteczność realizacji tego zadania uzależniona jest – w głównej mierze – od czynników, tkwiących w samym przedsiębiorstwie. Przyjmują one jednak dwa wymiary. Jednym z nich są czynności, niezbędne do wprowadzenia zmian, drugim zaś aktualne możliwości przedsiębiorstwa.

Od strony czynności, skuteczność realizacji zmian uzależniona jest między innymi od podjęcia następujących działań:

- pozyskanie i selekcja informacji „docierających” do przedsiębiorstwa,
- sprawne przetworzenie i analiza informacji, związanych z funkcjonowaniem otoczenia rynkowego, zarówno tego w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym,
- efektywne opracowanie strategii, będącej odpowiedzią na zaobserwowane zmiany,
- wybór czasu oraz sposobu wprowadzenia opracowanej strategii oraz permanentna kontrola wyników jej stosowania.

Stwierdzić należy, że do realizacji każdej z tych zadań niezbędne jest posiadanie przez przedsiębiorstwo środków finansowych, które mogłyby być na te działania przeznaczone. Potencjalne zmiany nie powinny jednak być zrealizowane przy udziale zasobów, które wykorzystywane są dla bieżącej działalności podmiotu. Innymi słowy, ich wprowadzenie nie może odbywać się kosztem codziennej aktywności przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo nie może, jedynie w związku ze zmianami w otoczeniu rynkowym, ograniczać lub zaprzestać produkcji wyrobu, czy świadczenia usługi. Stwierdzić można, iż posiadanie przez kierownictwo środków finansowych, z przeznaczeniem na przygotowanie przedsiębiorstwa do nowych warunków funkcjonowania, staje się więc jednym z jego głównych zamierzeń. Jest to o tyle ważne, gdyż skuteczność wprowadzania przemyślanych działań leży u podstaw osiągnięcia przez przedsiębiorstwo sukcesu na współczesnym, coraz bardziej zglobalizowanym rynku.

Wprowadzanie w przedsiębiorstwie zmian, których efektem ma okazać się jego rynkowy sukces, uzależnione jest również od innych – pozafinansowych – czynników o charakterze wewnętrznym. K. Bolesta-Kukułka, przedstawiając ujęcie organizacji jako systemu społeczno-technicznego, zalicza do nich następujące elementy: cele i zadania organizacji, ludzie (pracownicy przedsiębiorstwa), struktura formalna, wyposażenie oraz

Przedsiębiorstwo. Zasady działania, funkcjonowanie, rozwój, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007, s. 60 i 62.

technika i technologia³. Elementy te wymagają jednak uszczegółowienia. I tak, cele i zadania przedsiębiorstwa to między innymi misja, cele strategiczne, taktyczne i operacyjne oraz zadania realizowane w przedsiębiorstwie przez pracowników, których z kolei motywacje, przyzwyczajenia, postawy kwalifikacje, umiejętności, energia, zdolność uczenia się oraz stosunki międzyludzkie mogą być różne⁴. Do struktury formalnej przedsiębiorstwa zaliczyć należy hierarchię, schemat organizacyjny, obowiązujący w przedsiębiorstwie, zakresy czynności jego pracowników oraz instrukcje. Wyposażenie i technika to zaś *zbiór ogólnych i szczegółowych sposobów, technik oraz narzędzi służących realizacji organizacyjnych zadań*⁵. Jak dowodzi J. Witkowska, pojęcie technologii we współczesnej gospodarce ma jednak inny wymiar, niż miało to miejsce przed kilkoma laty. Twierdzi ona, że *technologia, rozumiana w szerokim sensie, obejmuje wiedzę menedżerską, umiejętności marketingowe oraz inne tzw. nieuchwytnie aktywa na poziomie firmy*⁶. Rozprzestrzenianie się tak rozumianej technologii wśród wielu przedsiębiorstw powoduje, iż staje się ona czynnikiem transnarodowym i poprzez to czynnikiem rozwoju przedsiębiorstw na całym świecie.

Prowadząc rozważania nad czynnikami, pomocnymi we wprowadzaniu zmian we współczesnym przedsiębiorstwie, należy zwrócić szczególną uwagę na niespotykane wcześniej dowartościowanie zasobów niematerialnych i prawnych, tj. licencje, nieopatentowane wynalazki, wzory użytkowe, patenty, know-how. C. Suszyński twierdzi, że *produkty wiedzy, takie jak nowoczesne technologie, a także renoma, marka, tożsamość przedsiębiorstwa, charyzmatyczne przywództwo, oryginalna strategia czy wiele innych podobnych stały się aktywami, a wręcz właściwościami przedsiębiorstwa niezbędnymi w walce o rynek*⁷. Wspólnie z innymi stają się one elementami, wpływającymi bardzo dynamicznie na rozwój przedsiębiorstwa.

Kolejnym, często pomijanym w literaturze czynnikiem o charakterze wewnętrznym, współtworzonym przez zasoby przedsiębiorstwa, jest jego kultura organizacyjna. Definiowana jako pewien zbiór wartości, norm społecznych i tradycji akceptowanych przez członków danego przedsiębiorstwa, może stać się elementem pozytywnie wpływającym na dotychczas obowiązującą strukturę organizacyjną podmiotu. W innym przypadku kultura organizacyjna może okazać się istotną przeszkodą w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa i przez to w negatywny sposób oddziaływać na jego bieżące funkcjonowanie i rozwój w przyszłości.

Przytoczone wyżej rozważań na temat współczesnego przedsiębiorstwa uprawniają do sformułowania dość jednoznacznego stwierdzenia. Podejmowanie przez przedsiębior-

³ K. Bolesta-Kukulka, *Świat organizacji*, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski [red.], *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 46.

⁴ A. Wajda, *Organizacja i zarządzanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 20.

⁵ K. Bolesta-Kukulka, *Świat...*, *op. cit.*, s. 69.

⁶ J. Witkowska, *Zagraniczne źródła innowacji w Polsce*, [w:] *Rada Strategii Społeczno-Gospodarcza przy Radzie Ministrów: Procesy innowacyjne w polskiej gospodarce*. Raport nr 26, Warszawa 2005, s. 33.

⁷ C. Suszyński [red.], *Przedsiębiorstwo. Wartość. Zarządzanie*. PWE, Warszawa 2007, s. 55-56.

stwo zmian w zakresie własnego funkcjonowania jest obecnie koniecznością. Pomocnymi w tym mogą okazać się czynniki, na które przedsiębiorstwo ma wpływ, a więc główne czynniki wewnętrzne. To od nich zależy rozwój podmiotu w przyszłości, czyli ujmując potocznie – osiągnięcie sukcesu rynkowego⁸.

Sukces rynkowy, konkurencyjność a kapitał intelektualny przedsiębiorstwa

Osiągnięcie przez przedsiębiorstwo sukcesu rynkowego jest zagadnieniem niezwykle interesującym, lecz nie zawsze jednoznacznym. Sukces bywa pojmowany bardzo różnie. Z jednej strony definiuje się go głównie według pozycji, jaką udało się zająć przedsiębiorstwu w dziedzinie prowadzonej działalności. Jeśli na przykład osiąga ono dobre wyniki finansowe i przewyższa swoich konkurentów pod względem jakości, to dzieje się tak dlatego, że dysponuje zasobami i kompetencjami, które umiało sobie wypracować i zastosować w dobrze wybranej dziedzinie działalności⁹. Z drugiej zaś strony, przy znacznie zmniejszonej skali obrotów, obniżanych corocznie wynikach finansowych, będących jednymi z negatywnych efektów zwiększającej się liczby i jakości konkurentów, myślenie o zdobywaniu lepszej pozycji na rynku nie jest często możliwe. W takim przypadku możliwym do osiągnięcia sukcesem przedsiębiorstwa może być jedynie jego utrzymanie się na coraz bardziej konkurencyjnym rynku. Oczywiście, z czasem sytuacja ta może ulec zmianie i definiowanie sukcesu przedsiębiorstwa może okazać się inne.

Sukces współczesnego przedsiębiorstwa kojarzony jest często z pojęciem konkurencyjności. Przyjąć można, że im wyższy poziom konkurencyjności, tym szansa na uzyskanie przez przedsiębiorstwo sukcesu rynkowego jest większa. Wśród licznych definicji pojęcia konkurencyjności na uwagę zasługuje twierdzenie H. G. Adamkiewicza. Podaje ona, że *pod pojęciem konkurencyjności rozumieć można właściwość, która określa zdolność przedsiębiorstwa do ciągłego kreowania tendencji rozwojowej, wzrostu produktywności (...) oraz do skutecznego rozwijania rynków zbytu w warunkach oferowania przez konkurentów towarów lub / i usług nowych, lepszych i tańszych*¹⁰. M. J. Stankiewicz określa natomiast konkurencyjność, jako zdolność podmiotu gospodarczego do skutecznego realizowania przyjętych przez niego celów na rynkowej arenie konkurencyjnej. Traktuje również konkurencyjność, jako zdolność podmiotu gospodarczego do skutecznego realizowania przyjętych przez niego celów na rynkowej arenie kon-

⁸ Szerzej: T. Gutowski, *Rozwój przedsiębiorstwa we współczesnej gospodarce*, [w:] J. Winiarski [red.], *Gospodarka elektroniczna – współczesne przedsiębiorstwo na rynku globalnym*. Seria: *Współczesna gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010, s. 34.

⁹ P. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*. Wydawnictwo Felberg SJA, Warszawa 1999, s. 142.

¹⁰ H. G. Adamkiewicz, *Adaptacja rynkowa jako istotny czynnik strategiczny osiągnięcia sukcesu przez przedsiębiorstwo w warunkach globalizacji*, [w:] *Prace Naukowe Katedry Zarządzania*. Wyższa Szkoła Morska, Gdynia 2001, s. 1.

kurencyjnej¹¹. Pojęcie konkurencyjności można również rozumieć jako agregat złożony z następujących elementów¹²:

- potencjału konkurencyjności, czyli możliwości skutecznego funkcjonowania przedsiębiorstwa na rynku,
- przewagi konkurencyjnej, która możliwa jest do osiągnięcia w wyniku realizowanej przez przedsiębiorstwo strategii,
- instrumentów konkurencyjności, czyli narzędzi i sposobów pozyskania klientów i dostawców w warunkach akceptowanych przez przedsiębiorstwo i służących osiągnięciu jego celów,
- pozycji konkurencyjnej sprzedającego, która jest wynikiem oceny przez rynek tego, co przedsiębiorstwo na nim oferuje.

Oczywiście, w zależności od „siły” tych elementów, poziom konkurencyjności przedsiębiorstw jest różny. Jak pisze Z. Malara: (...) *zmieniające się otoczenie zmieniające się otoczenie zmusza przedsiębiorstwa do dramatycznych wysiłków związanych z osiąganiem i utrzymywaniem pozycji konkurencyjnej (...), a to oznacza – oprócz pomnażania aktywów, powiększania liczby klientów, zwiększania rozmiarów rynku, szybkiego wprowadzania zmian technologicznych i organizacyjnych, osiągania wyższej rentowności i satysfakcji klientów oraz dostarczania korzyści właścicielom i akcjonariuszom – także umiejętności mierzone sukcesami w zarządzaniu wiedzą i wykorzystanie kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*¹³. Z tak sformułowanego stanowiska, wnioskować można, że spośród różnorodnych elementów, w przedsiębiorstwie coraz większą rolę odgrywa właśnie kapitał intelektualny.

Określań charakteryzujących kapitał intelektualny jest wiele. Pojęcie – kapitał intelektualny częściej spotykane jest w publikacjach z zakresu zarządzania. Pojawiają się tam również takie określenia, jak aktywa niematerialne i aktywa intelektualne. W literaturze z zakresu rachunkowości spotkać się można z terminem aktywa wiedzy, względnie aktywa powiązane z wiedzą. Już sam brak jednoznacznego nazewnictwa tego pojęcia powoduje, iż kapitał intelektualny może być różnie rozumiany.

Pojęcie kapitału intelektualnego „doczekało się” również różnorodnych definicji. Według Międzynarodowego Stowarzyszenia Księgowych „kapitał intelektualny to całkowity kapitał przedsiębiorstwa odnoszący się do wiedzy w nim zawartej” (ang. *knowledge – based equity*). Składają się na niego wiedza i doświadczenie pracowników, zaufanie klientów, marka, umowy, systemy informacyjne, procedury administracyjne, patenty, znaki handlowe i efektywność procesów¹⁴. T. Stewart twierdzi natomiast, że *działalność każdego przedsiębiorstwa zależy od patentów, procesów, umiejętności menedżerów, tech-*

¹¹ M. J. Stankiewicz, *Konkurencyjność przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2002, s. 172.

¹² G. Roszyk-Kowalska, *Przewaga konkurencyjna w aspekcie kluczowych kompetencji przedsiębiorstwa*, [w:] http://www.sgh.waw.pl/katedry/ktz/mf2020/referaty/Przewaga_konkurencyjna_w_aspekcie_kluczowych_kompetencji_przedsiębiorstwa.pdf (3.02.2011).

¹³ Z. Malara, *Przedsiębiorstwo...*, *op. cit.*, s. 125.

¹⁴ A. J. Fazlagić, *Docenić i zmierzyć kapitał intelektualny*, [w:] http://www.idg.pl/artykuly/55139_0.html (4.04.2011).

nologii, informacji o konsumentach i dostawcach a także doświadczenia. Ta całościowa wiedza tworzy kapitał intelektualny¹⁵. W literaturze odnaleźć można również określenia, iż kapitał intelektualny to suma funkcjonujących w przedsiębiorstwie „wysp wiedzy”. Przedsiębiorstwo ma za zadanie tworzenie między nimi powiązań i koordynację wiedzy pracowników w sposób zapewniający odnoszenie korzyści, zarówno w wymiarze jednostkowym – dla pracowników, jak i całościowym – dla przedsiębiorstwa¹⁶.

Wspólnym mianownikiem dla każdej z przytoczonych definicji jest słowo wiedza¹⁷. Do tego stanowiska nawiązuje K. E. Sveiby. Prezentuje on pogląd, iż kapitał intelektualny składa się z trzech następujących rodzajów aktywów: kapitału ludzkiego (*human capital*), kapitału strukturalnego (*structural capital*) i kapitału klienta (*customer capital*). Zauważyć można, że często w miejsce kapitału klienta wymieniany jest kapitał relacyjny lub społeczny¹⁸.

Tabela 1.
Kategorie i elementy kapitału intelektualnego według koncepcji K. E. Sveiby’ego

KAPITAŁ LUDZKI (PRACOWNIKÓW)	KAPITAŁ STRUKTURALNY (ORGANIZACYJNY)	KAPITAŁ KLIENTA (RELACJI)
<ul style="list-style-type: none"> • know - how • wykształcenie • predyspozycje • wiedza związana z pracą • kompetencje związane z pracą • duch/atmosfera przedsiębiorczości 	<p><i>Własność intelektualna</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • patenty • prawa autorskie • znaki towarowe <p><i>Zasoby infrastruktury</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • filozofia zarządzania • kultura korporacyjna • procesy zarządzania • systemy informacyjne • systemy sieciowe • relacje finansowe 	<ul style="list-style-type: none"> • marki • klienci • lojalność klientów • nazwa przedsiębiorstwa • kanały dystrybucji • współpraca biznesowa • porozumienia licencyjne • umowy franczyzowe

Źródło: S. Kasiewicz, W. Rogowski, M. Kicińska, *Kapitał intelektualny. Spojrzenie z perspektywy interesariuszy*, Wydawnictwo Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 8

¹⁵ A. Jarugowa, J. Fijałkowska, *Rachunkowość i zarządzanie kapitałem intelektualnym – koncepcje i praktyka*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o. Gdańsk 2002, s. 58.

¹⁶ A. Sokołowska, *Zarządzanie kapitałem intelektualnym w małym przedsiębiorstwie*. Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych oraz Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, s. 14.

¹⁷ Szerzej: T. Gutowski, *Wiedza jako źródło przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw w gospodarce globalnej*, [w:] H. Babis, R. Czapiewski [red.], *Rynki przesyłu i przetwarzania informacji – stan obecny i perspektywy rozwoju*, Zeszyty Naukowe. Nr 35, część II. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009, s. 85-97.

¹⁸ A. Sokołowska, *Zarządzanie kapitałem...*, *op. cit.*, s. 11-13; B. Łopaciuk-Gonczarzyk, *Oddziaływanie*

Z uwagi na fakt, iż wiedza jest atrybutem wyłącznie ludzkim przyjąć można, że najważniejszym elementem w tej swoistej triadzie jest kapitał ludzki. Najbardziej ogólnie – jak pisze A. Herman – można go definiować jako indywidualne, kluczowe kompetencje pracowników. Składają się na nie indywidualna wiedza i umiejętności. Oba te atrybuty kapitału ludzkiego wymagają jednak w praktyce rozwinięcia. Trzeba do nich dodać indywidualne – psychofizyczne i zawodowe predyspozycje pracowników. *Odnosi się to m.in. do ich zdolności i skłonności do tworzenia innowacji, odporności na stres, ich stopnia gotowości na zmiany w życiu osobistym, oraz sposobu wykonywania przez nich powierzonej im pracy, czyli indywidualnego zaangażowania. Wszystkie te i inne atrybuty kapitału ludzkiego są tym bardziej ważne, że wiążą się z możliwością jego migracji, czyli zmian w strukturze zatrudnienia*¹⁹.

Należy zauważyć, że analiza trzech grup aktywów kapitału intelektualnego wiąże się również z pojęciem wartości. Wychodząc z tego założenia L. Edvinsson, H. Onge, Ch. Amstong oraz G. Petrash opracowali tzw. platformę wartości²⁰, której istotą jest założenie, że przedsiębiorstwo jest w stanie stworzyć swoją wartość finansową w oparciu o będący w jej dyspozycji kapitał intelektualny, jedynie gdy wszystkie jego elementy składowe równomiernie ze sobą współdziałają²¹. L. Edvinsson, M. S. Malone precyzując to stwierdzenie wyciągają następujące wnioski²²:

1. wartość przedsiębiorstwa nie wynika z pojedynczego składnika kapitału intelektualnego, ale z interakcji (przepływu wiedzy) między nimi wszystkimi;
2. nawet jeśli przedsiębiorstwo jest bardzo silne pod względem dwóch składników kapitału intelektualnego, lecz trzeci składnik jest słaby lub – co gorsza – źle ukierunkowany, wówczas przedsiębiorstwo nie ma żadnej możliwości przekształcenia kapitału intelektualnego w wartość (kapitał finansowy).

Tak więc, współdziałając razem i tworząc wartość finansową, decydują – tym samym – o określonym poziomie konkurencyjności podmiotu gospodarczego (schemat 1).

Z dotychczasowych rozważań wynika, że znaczenie kapitału intelektualnego we współczesnych przedsiębiorstwach jest bardzo duże i stale wzrasta. To w nim należy upatrywać możliwość skutecznego osiągnięcia i utrzymywania określonego poziomu konkurencyjności. Kapitał intelektualny stanowić może o oryginalności podmiotu gospodarczego i jednocześnie pozwolić na wyróżnienie go spośród innych uczestników rynku.

kapitału społecznego korporacji na efektywność pracowników, „Gospodarka Narodowa”, nr 1-2, 2008, s. 37-55.

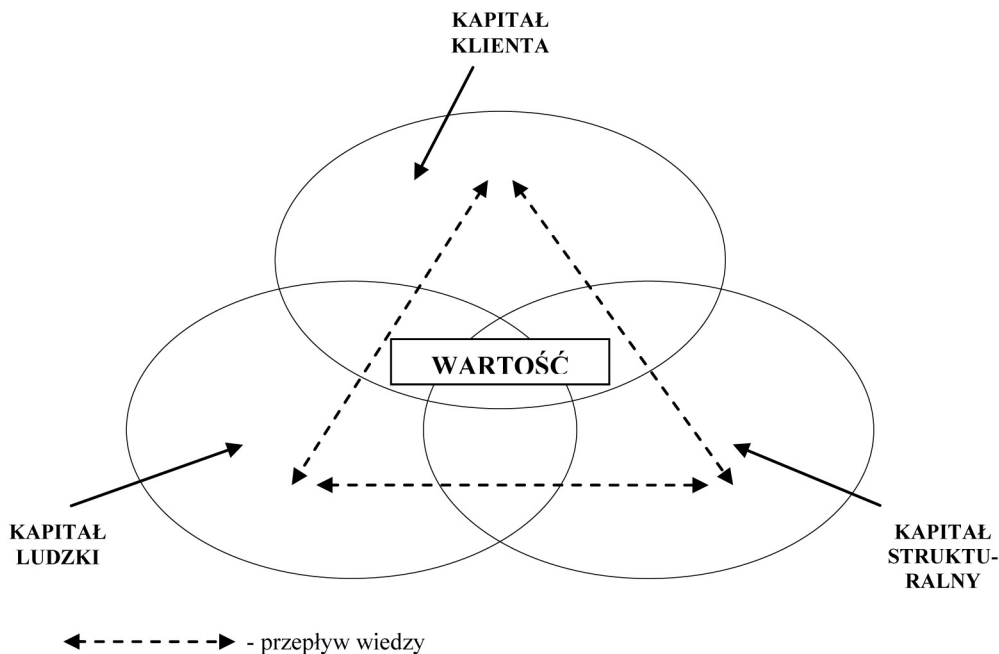
¹⁹ A. Herman, *Kapitał intelektualny i jego liczenie*, [w:] http://www.sgh.waw.pl/katedry/ksb/pracownicy/andrzejherman/Andrzej_Herman_Kapital_intelektualny_i_jego_liczenie.pdf (7.04.2011).

²⁰ B. Wyrzykowska, *Pomiar kapitału intelektualnego w organizacji*, [w:] *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie*, Nr 66/2008, Warszawa 2008, s. 161.

²¹ S. Kasiewicz, M. Kicińska, W. Rogowski, *Kapitał intelektualny. Spojrzenie z perspektywy interesariuszy*, Wydawnictwo Oficyna Ekonomiczna, Warszawa 2006, s. 87.

²² L. Edvinsson, M. S. Malone, *Poznaj prawdziwą wartość swojego przedsiębiorstwa odnajdując jego ukryte korzenie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 107.

Schemat 1. Platforma wartości kapitału intelektualnego



Źródło: L. Edvinsson, M. S. Malone, *Kapitał intelektualny*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2001, s. 106

Sztuka zarządzania kapitałem intelektualnym

Samo posiadanie kapitału intelektualnego w przedsiębiorstwie, niezwykle ważne z punktu widzenia poziomu konkurencyjności, nie może być jednak traktowane jako wystarczające. Decydujące znaczenie dla sprawności i skuteczności wykorzystania elementów kapitału intelektualnego dla dobra przedsiębiorstwa ma wykorzystywany w organizacji system zarządzania wiedzą. Jego zasadniczym celem jest zapewnienie odpowiedniego poziomu interakcji pomiędzy kapitałem ludzkim, kapitałem strukturalnym i kapitałem klienta. Zgodnie z takim ujęciem, zarządzanie wiedzą staje się więc najważniejszym podsystemem zarządzania kapitałem intelektualnym²³.

Na fakt, dużego znaczenia zarządzania kapitałem intelektualnym we współczesnym przedsiębiorstwie zwraca uwagę K. E. Sveiby, który definiując kapitał intelektualny wiąże go z definicją zarządzania wiedzą. Twierdzi mianowicie, że *kapitał intelektualny*

²³ M. Kuzel, *Znaczenie zarządzania wiedzą i kreowania nowych produktów dla ponoszenia konkurencyjności*, [w:] J. Bogdanienko [red.], *Firma w otoczeniu globalnym*, Wydawnictwo TNOiK – Dom Organizatora, Toruń 2006, s. 117.

*i zarządzanie wiedzą to pojęcia bliźniacze, to dwa konary tego samego drzewa*²⁴. Główną różnicą jest stopień dynamiki tych dwóch pojęć. Kapitał intelektualny postrzegany jest jako kategoria statyczna, zarządzanie wiedzą zaś jako aktywny proces tworzenia, kodyfikowania, przetwarzania, transferowania wiedzy²⁵. Skuteczność zarządzania wiedzą zależy więc w dużej mierze od stopnia realizacji tych czynności.

Przyjąć również należy, że we współczesnym przedsiębiorstwie proces zarządzania kapitałem intelektualnym stanowi jedną z kluczowych kompetencji przedsiębiorstwa. Oznacza zarówno konieczność określenia celów strategicznych przedsiębiorstwa, jak i potrzebę takiego oddziaływania na pracowników organizacji, aby ich aktywność skupiała się na realizacji przyjętych celów. W związku z tym, zarządzanie kapitałem intelektualnym stanowi jedną z najważniejszych części strategii organizacji. Pozwala na określenie jej biznesowego modelu funkcjonowania na rynku, co w bezpośredni sposób przekłada się na identyfikację tych elementów kapitału intelektualnego, które są najważniejsze w rozwoju przedsiębiorstwa. Elementy te w powiązaniu z innymi, materialnymi składnikami majątku przedsiębiorstwa tworzą wartość, którą przedsiębiorstwo powinno umieć wykorzystać.

Znajomość celów przedsiębiorstwa, sposobów jego aktywności na rynku oraz stosowanych procesów staje się czynnikiem decydującym w zarządzaniu kapitałem intelektualnym. Aby jednak uzyskać zdolność do wykorzystania tych informacji, należy oprócz identyfikacji elementów kapitału intelektualnego, dokonać ich pomiaru i zaprezentować je wewnątrz organizacji. Jak podkreśla A. Szuwarzyński właściwe i efektywne zarządzanie kapitałem intelektualnym wymaga podjęcia szeregu działań, które powinny dotyczyć identyfikacji i kategoryzacji kapitału intelektualnego, pomiaru i przechowywania informacji dotyczących kapitału intelektualnego, ochrony posiadanego kapitału intelektualnego, powiększania i odnawiania kapitału intelektualnego, zdobywania nowej wiedzy zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji oraz działań, których celem byłoby upowszechnianie koncepcji kapitału intelektualnego²⁶.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że we współczesnych warunkach funkcjonowania, przedsiębiorstwa muszą wykazywać się takimi zasobami, które będą warunkowały ich rynkowy sukces w przyszłości. Jednym z takich elementów jest kapitał intelektualny. Autorzy publikacji naukowych zwracają na niego coraz większą uwagę. Stwierdzają, że poza samym jego posiadaniem ważne jest, aby przedsiębiorstwo umiało nim odpowiedzialnie zarządzać oraz, aby dysponowało możliwościami pozyskiwania nowego

²⁴ A. Sokołowska, *Zarządzanie kapitałem...*, *op. cit.*, s. 13.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ A. Szuwarzyński, *Zarządzanie kapitałem intelektualnym*, [w:] http://www.zie.pg.gda.pl/zwi/zbiory/kapital/Kapital_intelektualny_3.pdf (2.04.2011).

kapitału intelektualnego. Nie wolno również zapominać o skutecznej ochronie tego kapitału przed innymi uczestnikami rynku. W przypadku, gdy zarządzający będą o tym pamiętać, kapitał intelektualny stanie się ważnym czynnikiem konkurencyjności podmiotu gospodarczego. W przeciwnym razie zdolność przedsiębiorstwa do skutecznego konkurowania z innymi uczestnikami globalnego rynku będzie bardzo ograniczona.

BIBLIOGRAFIA

1. Adamkiewicz H. G., *Adaptacja rynkowa jako istotny czynnik strategiczny osiągnięcia sukcesu przez przedsiębiorstwo w warunkach globalizacji*, [w:] Prace Naukowe Katedry Zarządzania. Wyższa Szkoła Morska, Gdynia 2001.
2. Bolesta-Kukułka K., *Świat organizacji*, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski [red.], *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
3. Edvinsson L., Malone M. S., *Kapitał intelektualny*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2001.
4. Edvinsson L., Malone M. S., *Poznaj prawdziwą wartość swojego przedsiębiorstwa odnajdując jego ukryte korzenie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
5. Fazlagić A. J., *Docenić i zmierzyć kapitał intelektualny*, [w:] http://www.idg.pl/artykuly/55139_0.html.
6. Gutowski T., *Wiedza jako źródło przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw w gospodarce globalnej*, [w:] H. Babis, R. Czapiewski [red.], *Rynki przesyłu i przetwarzania informacji – stan obecny i perspektywy rozwoju*, Zeszyty Naukowe, Nr 35, część II, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009.
7. Gutowski T., *Rozwój przedsiębiorstwa we współczesnej gospodarce*, [w:] J. Winiarski [red.], *Gospodarka elektroniczna – współczesne przedsiębiorstwo na rynku globalnym*, Seria: *Współczesna gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010.
8. Herman A., *Kapitał intelektualny i jego liczenie*, [w:] http://www.sgh.waw.pl/katedry/ksb/pracownicy/andrzejherman/Andrzej_Herman_Kapitał_intelektualny_i_jego_liczenie.pdf.
9. Jarugowa A., Fijałkowska J., *Rachunkowość i zarządzanie kapitałem intelektualnym – koncepcje i praktyka*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2002.
10. Jasiewicz S, Rogowski W., Kicińska M., *Kapitał intelektualny. Spojrzenie z perspektywy interesariuszy*, Wydawnictwo Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.
11. Kotler P., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Wydawnictwo Felberg SJA, Warszawa 1999.
12. Kuzel M., *Znaczenie zarządzania wiedzą i kreowania nowych produktów dla ponoszenia konkurencyjności*, [w:] J. Bogdanienco [red.], *Firma w otoczeniu globalnym*. Wydawnictwo TNOiK – Dom Organizatora, Toruń 2006.
13. Łopaciuk-Gonczarzyk B., *Oddziaływanie kapitału społecznego korporacji na efektywność pracowników*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1-2, 2008.

14. Malara Z., *Przedsiębiorstwo w globalnej gospodarce. Wyzwania współczesności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
15. Roszyk-Kowalska G., *Przewaga konkurencyjna w aspekcie kluczowych kompetencji przedsiębiorstwa*, [w:] http://www.sgh.waw.pl/katedry/ktz/mf2020/referaty/Przewaga_konkurencyjna_w_aspekcie_kluczowych_kompetencji_przedsiębiorstwa.pdf.
16. Sokołowska A., *Zarządzanie kapitałem intelektualnym w małym przedsiębiorstwie*, Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych oraz Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.
17. Stankiewicz M. J., *Konkurencyjność przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2002.
18. Suszyński C. [red.], *Przedsiębiorstwo. Wartość. Zarządzanie*, PWE, Warszawa 2007.
19. Szuwarzyński A., *Zarządzanie kapitałem intelektualnym*, [w:] http://www.zie.pg.gda.pl/zwi/zbiory/kapital/Kapital_intelektualny_3.pdf.
20. Wajda A., *Organizacja i zarządzanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
21. Witkowska J., *Zagraniczne źródła innowacji w Polsce*, [w:] Rada Strategii Społeczno-Gospodarcza przy Radzie Ministrów: *Procesy innowacyjne w polskiej gospodarce*. Raport nr 26, Warszawa 2005.
22. Wyrzykowska B., *Pomiar kapitału intelektualnego w organizacji*, [w:] *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Nr 66/2008, Warszawa 2008.
23. Żurek J., *Przedsiębiorstwo w systemie społeczno-gospodarczym*, [w:] J. Żurek [red.], *Przedsiębiorstwo. Zasady działania, funkcjonowanie, rozwój*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007.

Intellectual capital as an element of competitiveness in the global economy



ABSTRACT

In the article “Intellectual capital as an element of competitiveness in global economy” Author concludes that the globalization process has been one of the more significant phenomena of the recent years. The globalization created a fundament for the development of a new type of economy, described as economy based on knowledge. Strong influence of contemporary economy on enterprise functioning forces the entrepreneurs to seek new, more effective sources of competition superiority. In the competition race there are enterprises, that have the capability of winning over intellectual capital. Also the most important is the good management of intellectual capital. In a company should be achieved quickly, regularly and comprehensively.



Rozdział II

Zwalczanie przestępczości w służbie na rzecz bezpieczeństwa





Doc. Dr. Samuel Uhrin, PhD.

Akadémia Policajného zboru v Bratislave

Bezpečnostná situácia v Slovenskej Republike Bezpečieństwo wewnętrzne w Republice Słowackiej

ABSTRAKT

Artykuł szczegółowo charakteryzuje zjawisko przestępczości, jaką odnotowano w ubiegłym roku na terenie Republiki Słowackiej. Zaprezentowano m.in. główne nurty i aktualne tendencje występowania zdarzeń przestępczych, takich jak: przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu (np. zabójstwa, rozbójce), mieniu (dewastacje pojazdów poprzez podpalenia, detonacje ładunków wybuchowych, kradzieże, włamania), seksualne (zgwałcenia, okołoprostytycyjne), gospodarcze itp. Ponadto omówione zostały czyny przestępcze występujące na bazie zjawisk niedostosowania społecznego (rasizmu, ekstremizmu) czy w postaci współczesnych zagrożeń o charakterze ponadlokalnym (terroryzmu). Aktywność słowackiej policji (po uprzedniej charakterystyce tej formacji) została przedstawiona w kontekście zwalczania wszystkich rodzajów czynów niezgodnych z prawem, w tym m.in. zwalczania przestępczości zorganizowanej, narkotykowej, korupcyjnej, przeciwdziałanie zbiorowym naruszeniom porządku publicznego, a także wdrażania działań profilaktycznych zmierzających do ograniczenia wypadków i kolizji drogowych oraz poprawy bezpieczeństwa na obszarach i terenach kolejowych. Policja na Słowacji odpowiada również za bezpieczeństwo zewnętrznej granicy Unii Europejskiej i w tym kontekście została także przedstawiona działalność tej formacji oraz jej współpraca z innymi instytucjami krajowymi i zagranicznymi.

Słowa klucze: bezpieczeństwo wewnętrzne, przestępczość, Republika Słowacka

V Slovenskej republike síce už šiesty rok po sebe je, na základe údajov z Evidenčno-statistického systému kriminality, zaznamenávaný pokles počtu zistených trestných činov. Spolu s poklesom evidovaných trestných činov, dochádza aj k medziročnému poklesu škôd, spôsobenej trestnou činnosťou.

Za uplynulý rok bolo v Slovenskej republike zaevidovaných celkom 95 252 trestných činov. Objasnených trestných činov zistením páchatel'a bolo 46 725 a dodatočne objasnených 6 289. To je spolu 53 014 objasnených trestných činov. Napriek skutočnosti, že sa počet trestných činov podstatne znížil, ich objasnenosť v porovnaní s rokom 2009 klesla o 9,4 percent. Z teritoriálneho hľadiska pretrvával najvyšší výskyt trestnej činnosti v Bratislavskom kraji. Spáchaných tu bolo takmer 23 percent z celkového počtu zistených trestných činov v Slovenskej republike, rovnako ako v roku 2009.

Z objasnených trestných činov spáchaných v roku 2010 muži spáchali 40 671 trestných činov a ženy 7 280 trestných činov. Maloletí spáchali 1 256 trestných činov a mladiství 4 099. U 11 007 páchatel'ov trestných činov išlo o recidívu, čo v porovnaní s rokom 2009 znamenalo zvýšenie o 1681 recidivistov. Bezdomovci spáchali 825 trestných činov a nezamestnaní 20 901 trestných činov. Celkom bolo stíhaných 1 152 cudzích štátnych príslušníkov (z toho 73 imigrantov). Vysokoškolské vzdelanie malo 1 448 páchatel'ov trestných činov, 8 699 páchatel'ov malo stredoškolské vzdelanie a 26 322 páchatel'ov malo základné vzdelanie. V porovnaní s rokom 2009 bol počet páchatel'ov s jednotlivým stupňom vzdelania takmer totožný.

Podiel alkoholu na spáchaní trestných činov bol zaznamenaný v 5 127 prípadoch. Pod vplyvom drog bolo spáchaných 53 trestných činov. So zbraňou bolo spáchaných 1 003 trestných činov, z toho bolo 157 spáchaných so strelnou zbraňou. Obet'ou trestného činu sa stalo 6 661 mužov a 5 854 žien.

Na slovenských cestách bolo za minulý rok zaznamenaných 21 611 dopravných nehôd. Tento počet dopravných nehôd, rovnako ako aj počet usmrtených osôb pri dopravných nehodách predstavuje najmenej za posledných tridsať rokov.

Vo verejnosti zarezovala najmä tragická udalosť v Devínskej Novej Vsi, ktorá sa stala dňa 30. 8. 2010. Následkom streľby páchatel'a, ktorým bol neskôr zistený L. H., bolo usmrtených 8 ľudí, zranených bolo 12 náhodných účastníkov udalosti a jeden policajt, ktorý sa snažil poskytnúť jednej z obetí prvú pomoc. Páchatel' po zásahu policajtom pohotovostného policajného útvaru spáchal samovraždu. Na policajnú akciu bolo nasadených 209 policajtov a 50 služobných cestných vozidiel.

Na zlepšenie bezpečnostnej situácie na území Slovenskej republiky boli prijímané opatrenia, ktoré vychádzali z jej každodenného sledovania a vykonávania tomu zodpovedajúcich analýz. Na zlepšení jej stavu sa Policajný zbor podieľal dôslednou riadenou, organizačnou a kontrolnou činnosťou nadriadených na všetkých stupňoch riadenia, orientovaním výkonu služby do miest najčastejšieho výskytu narušovania verejného poriadku a páchania trestnej činnosti. Podstatná miera činnosti bola venovaná výkonu preventívnych opatrení zameraných na predchádzanie a zamedzovanie protiprávneho konania. Aj vďaka týmto vykonaným opatreniam klesol v porovnaní s rokom 2009 počet trestných činov o 9 653.

V hodnotenom období bezpečnostnú situáciu v Slovenskej republike pozitívne ovplyvňovala činnosť 21 559 policajtov. Plánovaný počet miest policajtov k 31. 12. 2010 predstavoval 23 039 miest, pričom skutočný počet obsadených miest policajtov bol naplnený na 93,6 percent. Pri výkone štátnej služby zomrel jeden policajt, desať zomrelo bez súvislosti s výkonom služby a štyria spáchali samovraždu. Aj napriek

pokračujúcej finančnej a hospodárskej kríze v roku 2010, ťažkému udržaniu si stabilného zamestnania, bol oproti roku 2009 zaznamenaný 50 percentný nárast skončenia služobného pomeru uvoľnením na vlastnú žiadosť.

Pre výkon služieb Policajného zboru boli zabezpečené výstrojnú súčiastky v celkovej hodnote 5,44 mil. eur. Policajtom boli do výkonu služby poskytované vysokokvalitné membránové súčiastky (obuv, bundy, nohavice, výstražné odevy s vysokou viditeľnosťou). Podľa potrieb boli doplnené ochranné prostriedky (vesty reflexné, taktické, proti úderové komplety, prilby, štíty, výstrojnú súčiastky letné a zimné na motocykle). Z pridelených finančných prostriedkov bolo 1,10 mil. eur vyplatených na náboje a 1,50 mil. eur na výzbroj, ženijný materiál, chemický materiál, automatizovaný balistický porovnávací systém, pyrotechnické kufre a zdroj VIDISCO. V oblasti automobilovej techniky došlo v roku 2010 k doplneniu vozového parku Policajného zboru o 46 nových vozidiel v hodnote takmer 1,21 mil. eur.

NÁSILNÁ KRIMINALITA

Podiel násilnej kriminality predstavoval 7,91 percent na celkovej trestnej činnosti. Z dlhodobého hľadiska je zaznamenaný pokles násilnej kriminality. Celkom bolo zistených 7532 násilných trestných činov, z ktorých bolo 5485 objasnených. V porovnaní s rokom 2009 došlo k zníženiu zistených trestných činov násilnej trestnej činnosti o 805 prípadov. Medzi najzávažnejšie trestné činy násilnej kriminality patria vraždy, lúpeže, vydieranie, požiare a výbuchy.

V porovnaní s rokom 2009 stúpol počet vrážd o päť prípadov, pričom ich objasnenosť predstavovala 76 percent. Motívom páchania vrážd boli najčastejšie osobné vzťahy, nehody, osobné konflikty a väčšinou išlo o nepripravované konanie. So sexuálnym motívom nebola v sledovanom období spáchaná ani jedna vražda a taktiež nebola zaznamenaná ani vražda novonarodeného dieťaťa a matkou. Vo väčšine prípadov bola k spáchaniu skutku použitá zbraň (v 64 prípadoch), z čoho v 17 prípadoch bola použitá strelná zbraň. Z objasnených trestných činov vyplýva, že pod vplyvom alkoholu bola spáchaná takmer tretina vrážd a dve vraždy boli spáchané pod vplyvom drog.

Pri lúpežiach došlo v porovnaní s rokom 2009 k poklesu zistených trestných činov o 13 prípadov, ich objasnenosť predstavovala 52,4 percent. Najväčší podiel tvorili tzv. pouličné lúpeže, t.j. lúpeže na osobách, kedy sa páchatel alebo skupinka páchatelov pod hrozbou násillia alebo násillím zmocnili cudzej veci na konkrétnej osobe. Páchatelia si svoje obe vyberali z radov žien staršieho veku, školopovinných detí, osôb pod vplyvom alkoholu, ktoré si vyhľadli alebo náhodne prepadli na odľahlých miestach. Najčastejším predmetom útoku boli finančné prostriedky, mobilné telefóny alebo iné osobné veci a doklady. Najviac prípadov bolo zaznamenaných v mestách nad 50 tis. obyvateľov. Páchatelmi boli prevažne osoby stredného a nižšieho veku, ktoré využili fyzickú prevahu nad obetami.

V prvej polovici roka 2010 sa v územnej pôsobnosti Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Trnave objavil nový „modus operandi“ lúpeží páchaných na osobách

vysokého veku (nad 60 rokov), kedy dvaja páchatelia v neskorých nočných hodinách vnikli do obydľia obeť, do tváre jej nastriekali slzotvorné prostriedky a následne odcudzili finančnú hotovosť a šperky. Vyskytli sa aj prípady s podobným „modus operandi“ voči osobám vysokého veku v nočných hodinách, pri ktorých bola použitá zbraň. V druhej polovici roka bolo možné tento „modus operandi“ sledovať aj v okolitých krajoch. Z uvedeného dôvodu bol koordinovaný postup dotknutých krajských riaditeľstiev Policajného zboru pri objasňovaní tejto trestnej činnosti.

Pri lúpežiach v objektoch ako sú banky, poštové úrady, kasína, predajne a pod. bol zaznamenaný rovnaký počet zistených trestných činov tejto trestnej činnosti ako v roku 2009, pričom objasnenosť predstavovala 45 percent. Hlavným dôvodom tejto trestnej činnosti bol negatívny dopad hospodárskej krízy na sociálne postavenie občanov, čo bolo potvrdené aj zistenými páchatelmi, ktorí ako motív uvádzali riešenie bezvýchodiskovej životnej situácie. Vo väčšine prípadov išlo o páchatelov, ktorí v dôsledku hospodárskej krízy stratili zamestnanie, nemali prostriedky na splácanie pôžičiek alebo sa iným spôsobom dostali do finančnej tiesne.

Objasnená bola najzávažnejšia lúpež v pobočke OTP Banky v Malackách, kde síce nedošlo k hmotnej škode, avšak pri prepade došlo k usmrteniu pracovníka súkromnej bezpečnostnej služby. Vykonanou operatívno-pátracou činnosťou sa podarilo páchatelov vypátrať a dokázať im trestnú činnosť, pričom im boli dokázané ďalšie dve lúpeže v iných bankách.

K najzávažnejším prípadom patrila v roku 2010 aj séria lúpeží na čerpacích staniaciach pohonných hmôt na teritóriu Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Banskej Bystrici, ktorá bola vykonávaná precízne pripravovaným a premysleným postupom. Išlo o sedem lúpeží v roku 2010 a tri lúpeže z roku 2009. Páchatel bol odhalený a zároveň mu boli dokázané všetky skutky.

Za účelom zníženia kriminality, zvýšenia odhaľovania, objasňovania a dokumentovania trestnej činnosti bola vo vzťahu k množiacim sa prípadom prepádov bánk vyvinutá iniciatíva na prijatie doplňujúcich bezpečnostných opatrení v bankách (napr. neotvorenie pobočky, ak nefunguje ani jedno z bezpečnostných opatrení) a vypracovaný postup pri hodnotení analýzy rizík zabezpečenia bánk (napr. interval hodnotenia).

Počet trestných činov vydierania v roku 2010 klesol o 66 skutkov oproti roku 2009. Možno konštatovať, že objasnenosť bola výrazne vyššia ako v roku 2009. Z objasnených trestných činov vydierania najviac skutkov spáchali maloletí a mladiství páchatelia a nezamestnaní, čo vyplývalo zo zvýšenia počtu nezamestnaných a následnej slabšej ekonomickej situácie.

V hodnotenom období bolo na území Slovenskej republiky zaznamenaných o 118 prípadov úmyselného založenia požiaru menej v porovnaní s rokom 2009. Objasnenosť bola iba 7,99 percent. Najpočetnejšiu skupinu tvorili požiare dopravných prostriedkov. Vo väčšine prípadov išlo o neznámych páchatelov, ktorých odhaľovanie bolo veľmi náročné, pretože poškodení alebo svedkovia neboli v mnohých prípadoch ochotní spolupracovať. Pri výpovediach uvádzali, že nemajú s nikým žiadne konflikty a nevedia uviesť, kto môže stáť za úmyselne založeným požiarom. Tak isto blízke osoby poškodených alebo možní svedkovia nechceli vo veci vypovedať zo strachu z následnej

odplaty. V mnohých prípadoch išlo o tzv. vyrovnávanie si účtov v konkurenčnom prostredí, zastrašovanie, či osobnú pomstu. Na založenie požiaru páchatelia najčastejšie používali rôzne riedidlá a pohonné látky bežne dostupné v predajnej sieti. Nimi poliali motorové vozidlo, ktoré následne zapálili. Požiar sa často rozšíril aj na vedľa stojace motorové vozidlá, prípadne ďalšie objekty. V prípade požiarov budov páchatelia väčšinou vhodili do objektu zapálenú fľašu s horľavinou, od ktorej sa požiar následne rozšíril.

V roku 2010 bolo zaznamenaných 13 prípadov použitia nástražného výbušného systému, z čoho bol iba jeden prípad objasnený. Počet zistených trestných činov danej trestnej činnosti oproti roku 2009 klesol o štyri prípady a počet objasnených skutkov v tejto oblasti ostal na rovnakej úrovni. Táto trestná činnosť bola páchaná v prevažnej väčšine v nočných hodinách. Páchatelia používali najčastejšie priemyselné trhaviny (Danubit), vojenské trhaviny (Tritol), výbušky (V30) a rôzne iniciátory (elektrickú rozbušku alebo zážihovú rozbušku). Objektom útoku bývali zväčša motorové vozidlá, kluby, reštauračné zariadenia, ale aj rodinné domy. Počet týchto prípadov má dlhodobu klesajúcu tendenciu, a to najmä v dôsledku regulácie komerčných výbušnín (vrátane ohlasovania podozrivých transakcií), označovania výbušnín, prísnejších bezpečnostných opatrení týkajúcich sa ich prepravy a skladovania, využívania technológií na odhalovanie, označovanie a sledovanie výbušného materiálu.

MRAVNOSTNÁ KRIMINALITA

Výskyt mravnostnej trestnej činnosti nie je z hľadiska početnosti veľmi významný, zanecháva však výrazné škody na psychike obetí. Najčastejšími obeťami tejto trestnej činnosti sa stávajú osoby z radov mládeže, žien a detí. Príčiny páchania mravnostnej kriminality možno hľadať v nekontrolovanom využívaní voľného času detí a mládeže, rozvrátenom rodinnom prostredí, ale tiež v neadekvátnom správaní sa dievčat a žien. Podiel tejto kriminality predstavoval 0,71 percent na celkovej trestnej činnosti v roku 2010. Možno konštatovať, že každoročne zaznamenávame pokles zistených trestných činov mravnostnej kriminality. V porovnaní s rokom 2009 bolo celkovo zistených o 113 trestných činov menej. Objasnenosť predstavovala 75,66 percent. Poškodenými boli najčastejšie osoby ženského pohlavia bez rozdielu veku.

Latentnou formou tejto trestnej činnosti je kupliarstvo, ktoré sa darí vyhľadávať a objasňovať len v minimálnej miere. Zistených bolo 15 trestných činov kupliarstva. Najväčším problémom pri vyhľadávaní tohto druhu trestnej činnosti bola spolupráca s obeťami, pretože tieto zvyčajne nechceli informácie k osobám páchatel'ov poskytnúť, lebo sa často odohrávala v úzkom kruhu rodiny. Tiež treba spomenúť, že v množstve dievčat, ktoré odchádzajú do zahraničia sú aj také, ktoré nevedia, že podpísali zmluvu s agentúrou alebo sprostredkovateľom, ktorý ich chce v zahraničí predat, resp. použiť na poskytovanie sexuálnych služieb.

Osobitným druhom trestného činu kupliarstva boli tzv. „ Eskortné služby“, čo znamená, že prostredníctvom telefónu, faxu a pod. si zákazník objednal dievča k sebe do bytu, prípadne boli takéto služby poskytované cez recepcie v hoteloch alebo prostredníctvom

taxikárov. Častá bola aj tzv. uličná prostitúcia, ktorá je charakteristická pre väčšie mestá. Skrytá prostitúcia bola vykonávaná v rôznych erotických a masážnych salónoch, privátnych kluboch, hoteloch a bytoch alebo išlo o ponuku sexuálnych služieb prostredníctvom internetu.

Trestných činov sexuálneho zneužívania bolo zistených 369, z ktorých bolo objasnených 301. Najčastejšími obeťami boli dievčatá vo veku 7 až 14 rokov. Vo väčšine prípadov obeť páchatel'a poznala. Absolútnu väčšinu páchatel'ov tvorili muži.

EKONOMICKÁ KRIMINALITA

Medzi najrozšírenejšie druhy ekonomickej kriminality patrili podvody, skrátenie dane a neodvedenie dane (viď príloha č. 4). Jej podiel na celkovej trestnej činnosti predstavoval v rámci Slovenskej republiky 17,62 percent. V porovnaní s rokom 2009 zaznamenala ekonomická kriminalita značný pokles o 2 734 prípadov, pričom objasnenosť bola 43,73 percent. Najvýraznejší pokles bol zaznamenaný v oblasti skrátenia dane a poplatkov, sprenevier a podvodov. V prípade škody spôsobenej ekonomickou kriminalitou, ktorej podiel na celkovej kriminalite je najväčší (74,95 percent v roku 2010), došlo k výraznému nárastu. V roku 2010 bola zaznamenaná škoda vo výške 550 841 000 eur, čo bolo o 200 287 000 eur viac ako v roku 2009. Dôvodom bol najmä dopad svetovej hospodárskej krízy.

V prípade trestného činu podvodu bol zaznamenaný pokles o 112 prípadov, pričom objasnenosť bola 43,6 percent. Najviac trestných činov podvodov zaznamenali v Bratislavskom, Banskobystrickom a Košickom kraji. Najčastejšie dochádzalo k páchaniu tejto trestnej činnosti prostredníctvom tzv. bielych koní (nastrčené osoby najmä z radov slabšieho sociálneho prostredia) a falošných, resp. pozmeňovaných alebo odcudzených dokladov.

Páchatel'mi, ale aj poškodenými boli osoby zo všetkých spoločenských oblastí života bez ohľadu na vek, pohlavie a sociálne postavenie. V hodnotenom období bolo zaznamenaných viacero prípadov podvodov na starších občanoch, pri ktorých bola zneužívaná najmä ich dobrosrdečnosť a úprimná snaha pomôcť v núdzi.

Počet prípadov a obeť tzv. „nigérijských podvodov“, ktorých princíp spočíval v oslovení potenciálnej obeť prostredníctvom e-mailu, že zdedila, získala, prípadne môže získať väčšie množstvo peňazí ako dedičstvo po obeť leteckého nešťastia alebo nedávno zachytená novšia mutácia založená na princípe prenájmu nehnuteľností, sa znížil. K ich poklesu prispeli relácie a články v masovo-komunikačných prostriedkoch. Pri karuselových podvodoch, kde tovar obieha v kruhu, išlo zväčša o tovar malý, ľahko premiestniteľný, s minimálnym nárokom na skladovanie a veľkou hodnotou. Často krát však tovar ani neobiehal, iba sa dokladovo prepracovávali faktúry. Bol charakterizovaný cezhraničným tokom faktúr. Najmenej jedna strana transakcií nespĺňala platobné povinnosti alebo povinnosti podávať priznania podľa zákona o dani z pridanej hodnoty. Organizátori tejto trestnej činnosti boli schopní veľmi rýchlo zaplniť medzery v kruhu vytvorené opatreniami daňových úradov.

K eliminovaniu nárastu tejto trestnej činnosti nepochybne prispieval záujem občanov o zverejňovanie prípadov podvodov, resp. ich spôsobu spáchania v médiách alebo prostredníctvom internetu v rôznych diskusných blogoch.

U trestných činov nezaplatenia dane boli najčastejšími páchatel'mi fyzické osoby vo veku 30 až 60 rokov, vo väčšine prípadov mužského pohlavia. Hlavným „modus operandi“ u daňových trestných činov bolo zaúčtovanie fiktívnych faktúr, nadhodnotených faktúr alebo podhodnotených faktúr, teda spôsob ako znížiť daňovú povinnosť a vyhnúť sa plateniu daňových poplatkov. Jednou z príčin ich poklesu bola aktívna spolupráca a súčinnosť s daňovými orgánmi pri podávaní oznámení z podozrenia z trestnej činnosti a ich prerokovanie policajnými útvarmi ešte pred podaním predmetného podania.

V roku 2010 sa objavila nová forma trestnej činnosti zneužitia právomoci verejného činiteľa – pracovníka daňových orgánov, kde správcovia dane zakladali fiktívne spoločnosti na blízke osoby a následne si zasielali preplatky na dani na účty v bankových inštitúciách, ktoré neboli zaregistrované v daňovom informačnom systéme, ako účty slúžiace na daňové účely. Tieto účty mali vedené na svoje meno alebo meno blízkej osoby.

Policajný zbor prijímal od povinných osôb na úseku ochrany pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti podľa zákona č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov hlásenia o neobvyklých obchodných operáciách. Tie následne analyzoval a po ich vyhodnotení poskytoval informácie z hlásení doplnené o výsledky vlastných previerok vecne a miestne príslušným operatívnym službám Policajného zboru, orgánom činným v trestnom konaní, správcom dane alebo zahraničným finančným spravodajským jednotkám. V roku 2010 bolo prijatých spolu 2470 hlásení o neobvyklých obchodných operáciách, čo bolo v porovnaní s rokom 2009 o 216 hlásení menej. Z tohto počtu bolo odstúpených napríklad zahraničným finančným jednotkám 343, daňovým úradom 545 a krajským riaditeľstvám Policajného zboru 261. Bankami bolo z podnetu Policajného zboru zdržaných 68 neobvyklých obchodných operácií.

V zmysle vyššie uvedeného zákona bolo vykonaných 34 kontrol plnenia povinností povinných osôb, v rámci ktorých boli zistené nedostatky vo vypracovaných programoch vlastnej činnosti povinných osôb a pri uplatňovaní starostlivosti povinných osôb voči klientom. Za porušenia predmetného zákona bolo povinným osobám vydaných 11 rozhodnutí o uložení pokuty vo výške 24 700 eur.

Na slovenskej kriminálnej scéne sa vyskytli viaceré metódy legalizácie príjmov z trestnej činnosti. Medzi nimi aj tieto:

- investície do nehnuteľností na rodinných príslušníkov a nastrčené osoby,
- umelé navyšovanie obratu v podnikoch, kde sa pracuje s finančnou hotovosťou (najmä herne a reštaurácie),
- využívanie nastrčených osôb na zakladanie spoločností zameraných výlučne na legalizáciu príjmov z trestnej činnosti,
- prevody peňazí na účty nastrčených osôb (najmä internetové podvody a phishing),

- deklarácia finančných hotovostí pochádzajúcich z daňových rajov (napr. Honkong, Delaware, Cyprus, Bahamy, Marshallove ostrovy, Belize, Seychely) z účtov nastrečených osôb ako pôžičiek fyzickým osobám a právnickým osobám do Slovenskej republiky,
- zneužívanie spoločností s licenciou na prevádzkovanie lotériových a hazardných hier prostredníctvom internetu.

Policajný zbor zverejnil povinným osobám dvanásť informácií o nových formách a metódach legalizácie príjmov z trestnej činnosti.

Oproti roku 2009 bol zaznamenaný nárast prípadov, keď sa v rámci vyšetrovania internetových podvodov alebo phishingu, zabezpečovali aj dôkazy vo vzťahu k legalizácii príjmov z trestnej činnosti. V roku 2010 bolo zistených 120 trestných činov legalizácie príjmov z trestnej činnosti, čo bolo v porovnaní s rokom 2009 o 27 prípadov viac. Ich objasnenosť predstavovala 24percent, pričom stíhaných bolo 40 osôb.

V nasledovnom období sa predpokladá vo vzťahu k legalizácii príjmov z trestnej činnosti zvýšený výskyt internetových podvodov, využívanie daňových rajov a „offshore“ spoločností a podvodov týkajúcich sa získania nehnuteľností a ich následného predaja prostredníctvom viacerých osôb.

MAJETKOVÁ KRIMINALITA

Najvyšší podiel na celkovej trestnej činnosti naďalej patril majetkovej kriminalite, a to až 49,77 percent. Významnú časť z majetkovej kriminality predstavovali krádeže vlámaním a krádeže motorových vozidiel (viď príloha č. 5). V roku 2010 bol zaznamenaný pokles o 4 991 prípadov oproti roku 2009. Pokles zistených trestných činov tejto kriminality bol zaznamenaný na teritóriu všetkých krajských riaditeľstiev Policajného zboru. Zaznamenaný bol aj pokles vo výške škody o 14 204 000 eur. Z dlhodobého hľadiska je tendencia vývoja krádeží vlámaním klesajúca a ani v roku 2011 nie je predpoklad jej nárastu.

V roku 2010 bolo spáchaných o 611 trestných činov krádeže vlámaním menej ako v roku 2009. Objasnenosť týchto trestných činov bola 24,67 percent a ovplyvňovala ju najmä skutočnosť, že bola viac ako z polovice páchaná viackrát trestanými osobami, zväčša kvalifikovaným spôsobom. Najviac krádeží vlámaním bolo do bytov, reštaurácií, obchodov, škôl a motorových vozidiel.

Nemenný zostal čas spáchania krádeží vlámaním do bytov a rodinných domov (v pracovných dňoch medzi 06.00 h – 16.00 h a v dňoch pracovného pokoja). Obzvlášť problematickým obdobím bol aj čas dovolení, predovšetkým počas prázdnin. Časový faktor však súvisel aj s charakterom obydli, jeho umiestnením a s tým, či bol páchatelmi dlhšiu dobu sledovaný. Predmetom záujmu páchatel'ov boli na prvom mieste finančné prostriedky, predmety zo žltého kovu, šperky, zbierky mincí, potraviny, elektronika, spotrebiče a pracovné náradie. Táto trestná činnosť bola vykonávaná v prevažnej miere páchatel'ami z radov nezamestnaných, v menšej miere organizovanými formami.

Bolo zistené, že mnohé krádeže v bytoch a domoch vykonali páchatelia, vystupujúci pod rôznymi legendami, jednak ako podomoví obchodní predajcovia, pracovníci rôznych poisťovní, či pracovníci bytového družstva alebo servisných organizácií. Táto trestná činnosť sa veľmi ťažko dokazovala, nakoľko si páchatelia vybrali rodinné domy a byty, kde sa nemuseli obávať vyrušenia susedom a najmä domy, ktoré obývali osoby staršieho veku.

Ako nový fenomén na úseku majetkovej kriminality boli v roku 2010 zaznamenané násilné útoky na bankomaty, pri ktorých dochádzalo ku krádežiam celých bankomatov, prípadne k ich násilnému otvoreniu za účelom odcudzenia hotovosti. Táto trestná činnosť bola v predchádzajúcich rokoch zaznamenávaná iba sporadicky, v priemere do päť prípadov ročne. V roku 2010 došlo na území Slovenskej republiky k 71 prípadom, z toho objasnené boli dva. Najväčší počet zistených trestných činov bol zaznamenaný v Trnavskom a v Nitrianskom kraji (po 17 prípadov).

Na základe vyhodnotenia zvýšeného počtu prípadov násilných útokov na bankomaty boli v mesiaci apríl a október 2010 vypracované dva interné akty riadenia prezidenta Policajného zboru. Vykonaním rôznych opatrení v rámci jednotlivých služieb Policajného zboru a tiež zvýšením technickej ochrany bankomatov v spolupráci najmä s bankovým sektorom vo veľkej miere napomohlo k eliminovaniu tejto trestnej činnosti. K poslednému skutku došlo v mesiaci november 2010, kde sa aktivovalo zariadenie s farbou na znehodnotenie bankoviek.

Na úseku krádeží motorových vozidiel bol na území Slovenskej republiky v roku 2010 zaznamenaný pokles prípadov o 425. Napriek tomu to predstavovalo priemerne deväť ukradnutých motorových vozidiel za deň. Objasnenosť bola 24,63 percent. Pri porovnaní s rokom 2009 došlo nielen k poklesu zistených trestných činov krádeží motorových vozidiel, ale aj k poklesu ich objasnenosti. Objasnenosť st'ážovala najmä rýchla mobilita odcudzených vozidiel, keďže páchatelia sa s nimi dokázali z miesta činu rýchle premiestniť, pričom majiteľ vozidla krádež zistil zvyčajne až s odstupom času.

Najviac ukradnutých motorových vozidiel bolo v Bratislavskom kraji (každý deň boli ukradnuté takmer štyri vozidlá), najmenej v Prešovskom kraji (priemerne každý druhý deň jedno vozidlo). Škoda spôsobená krádežami motorových vozidiel predstavovala necelých 37 percent z celkovej škody spôsobenej majetkovou kriminalitou.

Najviac kradnutou továrenskou značkou vozidiel bola v hodnotenom období podobne ako v minulosti Škoda (Octavia, Fabia) a Volkswagen (Golf, Passat). Ako príklad môžeme uviesť, že u našich severných susedov najviac kradnutou značkou osobných vozidiel v minulom roku bola značka Volkswagen (Passat, Golf) [Dworzecki 2011, s. 295]. Zaznamenaná bola rozmáhajúca sa trestná činnosť krádeží vlámaním do vozidiel Škoda Fábria a odcudzovanie airbagov. Najväčší nárast zistených trestných činov krádeží motorových vozidiel oproti minulému obdobiu bol zaznamenaný u továrenskej značky BMW a Audi.

Zo strany Policajného zboru boli prijaté viaceré opatrenia, ktoré st'ážovali samotnú legalizáciu vozidiel (kontrola originality, ochrana VIN čísla, zverejnenie odcudzených vozidiel na internete, využívanie centrálnej evidencie poisťných udalostí na dokumentovanie poisťných podvodov v súvislosti s motorovými vozidlami, lokalizácia odcudzeného

motorového vozidla podľa § 76 ods. 5 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov, povinnosť evidovania pracovných strojov pohybujúcich sa po pozemných komunikáciách, využívanie medzinárodnej siete EUCARIS a výbornej medzinárodnej policajnej spolupráce).

Páchateľmi krádeží motorových vozidiel boli väčšinou dobre organizované skupiny vybavené najnovšími elektronickými zariadeniami a poznatkami o zabezpečení motorových vozidiel, o spôsoboch ich prekonania, umiestnení identifikačných znakov a falšovaní dokladov k motorovým vozidlám. Na prekonanie zabezpečovacích prvkov motorového vozidla páchatelia použili mechanické pomôcky a špeciálne elektronické zariadenia, resp. motorové vozidlo odtiahli za pomoci ťažného lana. Ukradnuté motorové vozidlá najčastejšie rozobrali na náhradné diely, pozmenili identifikačné údaje a zlegalizovali ich, prípadne ich nelegálne vyviezli do zahraničia. Taktiež boli zaznamenané prípady poisťovacích a leasingových podvodov.

Medzi faktory, ktoré ovplyvňovali majetkovú kriminalitu patrila nezamestnanosť, rozvrátenosť rodín, drogy, túžba po luxusnom tovare, citelný pokles životného štandardu, nízke tresty bez odradzujúceho efektu, zdĺhavý, relatívne zvýhodňujúci trestno-právny proces pre páchatel'a a naďalej pretrvávajúca neochota občanov spolupracovať s Policajným zborom. Vo veľa prípadoch majetkovej trestnej činnosti spáchanej bez násilia zohrala veľkú úlohu nepozornosť občanov a ich ľahkovážny prístup k vlastným veciam.

EXTRÉMIZMUS A RASIZMUS

Najmarkantnejším problémom na území Slovenskej republiky bola oblasť pravicovo orientovanej extrémistickej scény. V štádiu prípravy je to latentná oblasť páchania kriminality, na ktorú sa sústreďuje aj najväčšia pozornosť zo strany verejnosti a médií. Prejavy pravicového extrémizmu boli najčastejšie realizované formami zhromaždení, „Whitepower“ koncertov, pochodov, spomienkových a pietnych akcií, organizovaných väčšími alebo menšími zoskupeniami vystupujúcimi pod záštitou občianskych združení.

K fyzickým útokom na rómske etnikum dochádzalo zriedkavo, vo väčšine prípadov boli takéto útoky vedené jednotlivcami s cieľom presadenia pravicových ideológií alebo ako odvetná akcia po priestupku, resp. trestnom čine spáchanom príslušníkom rómskeho etnika. Konkrétne štatistiky počtu útokov na rómske etnikum Policajný zbor neviduje.

V priebehu roku 2010 došlo k rôznym útokom na členov alebo sympatizantov pravicovo orientovaných extrémistických hnutí. Tieto útoky smerovali na poškodenie majetku, podpálenie motorového vozidla v osobnom vlastníctve, ale aj k fyzickým útokom na jednotlivca. Podľa spôsobu organizovania a vykonania uvedených útokov je pravdepodobné, že za uvedené útoky boli zodpovední členovia ľavicovo orientovaných extrémistických skupín.

Na zamedzenie prejavov extrémizmu boli vykonávané preventívno-bezpečnostné akcie v pohostinských zariadeniach, policajtni boli monitorované futbalové zápasy, koncerty, rôzne akcie a zhromaždenia.

TERORIZMUS

V roku 2010 nebol v Slovenskej republike spáchaný žiaden trestný čin terorizmu a neboli zaznamenané aktivity vedúce k príprave trestného činu terorizmu. Rovnako neboli zachytené spravodajské informácie o príprave teroristického útoku z územia Slovenskej republiky. Zaregistrované boli viaceré signály o zvýšení rizika teroristického ohrozenia vo svete, v Európskej únii, ako aj v Slovenskej republike, ktoré súviseli predovšetkým s vývojom bezpečnostnej situácie v Afganistane a v Iraku. Išlo o verejné výzvy predstaviteľov teroristických skupín na rozšírenie celosvetového džihádu a o hrozby krajinám s aktívnou účasťou vo vojenských konfliktoch na Blízkom východe.

Nadálej pokračoval trend uzatvárania účelových manželstiev s cieľom získania pobytu alebo štátneho občianstva v Európskej únii, ako aj trend zneužívania azylového konania. Nelegálna migrácia osôb predstavovala ďalší rizikový faktor v tom, že sa medzi takouto skupinou osôb mohli nachádzať členovia, alebo podporovatelia teroristických skupín.

Na našom území boli monitorované aj snahy moslimskej komunity o ich uznanie ako náboženskej obce. Osobu obvinenú z terorizmu (Mustafa Labsiho) sa podarilo v roku 2010 úspešne vydat' na základe medzinárodného zatykača do Alžírka.

V súčasnosti nič nenasvedčuje tomu, že by Slovenská republika mala byť v blízkej budúcnosti primárnym objektom teroristického útoku. Jej územie však môže byť vo vzťahu k teroristickému útoku zneužívané na tranzit, materiálno-technickú podporu a zázemie rizikových osôb.

BOJ PROTI ORGANIZOVANEJ TRESTNEJ ČINNOSTI

Organizovanú kriminalitu v roku 2010 nadálej charakterizovala najmä regionálna pôsobnosť (mesto, okres, kraj), presné vymedzenie sfér jej vplyvu a medzinárodný prvok. Výrazné pôsobenie organizovanej kriminality na širokú verejnosť nebolo zaznamenané.

Nepretržitou úlohou Policajného zboru bolo získavanie informácií a monitorovanie už evidovaných, ako aj novovznikajúcich organizovaných skupín a zločineckých skupín, realizácia ich členov aj za trestnú činnosť, ktorá nenaplnila skutkovú podstatu organizovaného trestného činu. Cieľom bola kontrola situácie na kriminálnej scéne s konečným zámerom zabrániť vzniku silných zločineckých skupín, ktorých pôsobnosť by presahovala hranice „svojho“ regiónu.

Policajný zbor monitoroval 13 zločineckých skupín. Zároveň monitoroval 32 organizovaných skupín zaoberajúcich sa drogovou trestnou činnosťou, ekonomickou trestnou činnosťou a obchodovaním s ľuďmi. Z uvedeného počtu organizovaných skupín bolo rozložených 16, pričom jedna podskupina zločineckej skupiny bola čiastočne eliminovaná.

DROGOVÁ KRIMINALITA

Najrozšírenejšou a najužívanejšou drogou v minulom roku bola marihuana, hlavne z dôvodu jednoduchého prístupu k nej a cenovej dostupnosti. S cieľom získania kvalitnejšej účinnej látky a niekoľkonásobnej úrody do roka bola pestovaná predovšetkým vo vnútorných priestoroch (tzv. „indoorovo“) hydroponným spôsobom vo veľkých laboratóriách osobami vietnamského etnika, ktorí svoje nezákonné aktivity súvisiace s budovaním indoorových laboratórií a pestovaním marihuany zastrešovali oficiálnymi aktivitami firmy (ako výroba a spracovanie kamenárskych výrobkov, stavebné úpravy) často so sídlom mimo územia Slovenskej republiky. Tieto organizované skupiny tvorené osobami vietnamskej národnosti, resp. indoorové laboratóriá boli vytlačené z Českej republiky a zo západnej Európy smerom na východ, pričom hlavní predstavitelia riadili páchanie tejto trestnej činnosti zo zahraničia. Takmer celá produkcia takto vypěstovanej marihuany bola určená pre zahraničný trh (najmä pre Nemecko, Rakúsko, Maďarsko). Viaceré prípady odhalených laboratórií potvrdzujú, že organizovaná skupina páchatel'ov nebudovala a neprevádzkovala len jedno laboratórium, ale dve a viac súčasne.

Slovenskí páchatelia pestovali marihuanu v podstatne menších objemoch než páchatelia vietnamského etnika. Zväčša išlo o pestovanie pre vlastnú potrebu alebo pre úzky okruh osôb v pivniciach rodinných domov alebo iných objektov, na území južného a západného Slovenska v skleníkoch. Semená, hnojivá a zariadenie si zaobstarávali prostredníctvom internetu zo zahraničia alebo v špecializovaných obchodoch. V jednom prípade bolo naše územie aj tranzitným územím.

S užívaním marihuany, prípadne iných kanabisových produktov bol zaznamenaný aj trend tzv. „polydrogového“ užívania, t.j. kombinovanie marihuany s heroínom, pervitínom alebo kokaínom.

Druhou najzneužívanejšou omamnou látkou na slovenskom drogovom trhu pre jej jednoduchú dostupnosť, výraznejší stimulačný účinok a nižšiu cenu za dávku porovnaní s kokaínom, ostal aj naďalej metamfetamín (pervitín). Záujem o túto drogu mal stúpajúcu tendenciu. V celej Slovenskej republike boli zaznamenané prípady laboratórií s vyššou produkciou a kvalitou pervitínu, ktorého čistota sa pohybovala od 50 percent vyššie, pričom niekde dosiahla aj 80 percent. Pervitín sa vyrábal predovšetkým v kuchynských laboratóriách alebo v prenosných laboratóriách, prípadne sa k nám doviezol z Českej republiky. Zdrojom prekurzora na výrobu pervitínu boli voľnopredajné lieky ako Modafen, Nurofen, Disophrol, pričom v tejto súvislosti bola zistená vedomá spolupráca lekárnikov. V spolupráci so Štátnym ústavom na kontrolu liečiv bolo prevarených šesť lekární, v ktorých bol zistený nadmerný predaj liekov s obsahom efedrínu/pseudoefedrínu. V troch prípadoch boli zistené nezrovnalosti, nadviazaná spolupráca s lekárnikom a boli uskutočnené kroky smerujúce k operatívne rozpracovaniu, resp. podaniu trestného oznámenia.

V súvislosti s pašovaním pervitínu do Slovenskej republiky sa v spolupráci s Národnou protidrogovou centrálou Polície Českej republiky uskutočnila akcia „Pepo“ zameraná na odhalenie pašovania metamfetamínu. V rámci akcie bola odhalená sieť pácha-

tel'ov zaoberajúcich sa nezákonným obchodovaním s metamfetamínom a zaistilo sa cca 2,4 kg metamfetamínu (400g na území Slovenskej republiky, cca 2 kg na území Českej republiky).

Na základe Dohody o vzájomnej dobrovoľnej spolupráci medzi Colným riaditeľstvom Slovenskej republiky, Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky, Zväzom chemického a farmaceutického priemyslu a podnikmi chemického a farmaceutického priemyslu boli úradu boja proti organizovanej kriminalite prezídia Policajného zboru nahlasované podozrivé obchodné operácie s chemickými látkami zneužívanými na výrobu nezákonných omamných a psychotropných látok. Zvýšený počet takýchto hlásení v porovnaní s predchádzajúcim obdobím bol zaznamenaný najmä v blízkosti hraníc s Českou republikou.

Obchod s heroínom bol kontrolovaný osobami majúcimi vzt'ah k albánskej komunite. Jeho distribúcia ku konzumentovi sa uskutočňovala prostredníctvom rómskych rodín, pričom sa naďalej využívali tzv. mŕtve schránky (rovnako ako aj u pervitínu). Dileri boli čoraz častejšie sprevádzaní psami, čím bolo sťažené vyhľadanie drogy služobným psom. Hlavnými oblast'ami konzumácie heroínu v Slovenskej republike ostali Bratislava, Sereď a okolie. V stredoslovenskom regióne bol konzumovaný uzavretým okruhom osôb. Vo východoslovenskom regióne jeho konzumácia nebola v roku 2010 zaznamenaná a na rozdiel od predchádzajúceho obdobia, nebol zaznamenaný ani žiaden záchyt v súvislosti s tranzitom tejto drogy cez Slovenskú republiku. Z dôvodu ľahšej dostupnosti pervitínu je však možné konštatovať, že pokračovalo preorientovávanie sa konzumentov z heroínu na pervitín.

Obchodovanie s kokaínom bolo kontrolované najmä organizovanými skupinami tvorenými príslušníkmi albánskeho etnika s väzbami na organizované skupiny v Južnej Amerike a Karibiku, pričom občania Slovenskej republiky boli využívaní ako kuriéri a koncoví dileri. Čo sa týka trás, pravdepodobne bola využívaná africká cesta. Centrami kokaínu v Slovenskej republike ostali Bratislava, Senec a Sereď. Cieľová skupina konzumentov kokaínu sa nezmenila, jeho dostupnosť sa zjednodušila, nakoľko jeho cena klesala.

Čo sa týka syntetických drog amfetamínového typu, v Slovenskej republike sa extáza s obsahom MDMA (3,4-metylendioxy-N-metylmefetamín) vyskytovala zriedkavo, avšak pod názvom extáza. Bez vedomia kupujúceho sa predávali omamné látky s obsahom mCPP (meta-Chlorophenylpiperazine). Trend nahrádzania MDMA účinnou látkou mCPP potvrdili aj iné európske krajiny. Na územie Slovenskej republiky bola dovážaná z Maďarska, Poľska, Rakúska a Holandska.

V roku 2010 vznikla v Slovenskej republike sieť obchodov, tzv. „crazyshopov“, ktoré ponúkali ako kamenné predajne aj cez internet mefedron, kde je účinná látka 4-metylmekatinón (vyskytol sa na drogovej scéne v Slovenskej republike a aj v ďalších krajinách Európskej únie v roku 2009, pôvodne hnojivo na rastliny) aj tzv. „spice zmesi“, ktorých účinnou látkou sú syntetické kanabinoidy, s účinnými látkami ako napr. JWH-18, JWH-122, HU 240. V súvislosti s výskytom nových druhov omamných látok na drogovej scéne boli spracované návrhyna zaradenie ketamínu, syntetických kanabinooidov (tzv. spice zmesí) a mefedronu medzi zakázané látky podľa zákona č. 139/1998

Z. z. o omamných látkach, psychotropných látkach a prípravkoch v znení neskorších predpisov. Vzhľadom na stále prebiehajúci legislatívny proces neboli do konca roku 2010 syntetické kanabinoidy a mefedron do predmetného zákona zaradené.

BOJ PROTI KORUPCII

Rok 2010 po parlamentných voľbách možno označiť z hľadiska avizovaných a zatiaľ prijatých protikorupčných opatrení novou vládou Slovenskej republiky v oblasti prevencie boja proti korupcii ako prelomový. Publicita a zverejňovanie rozhodovacích procesov v uvedených oblastiach verejnosti a médiám bolo do veľkej miery opatrením na obmedzenie korupčných aktivít, resp. posun ku kvalifikovanejším formám jej páchania.

V oblasti korupčných trestných činov bolo zistených 206 trestných činov, z ktorých bolo obvinených 133 osôb. V porovnaní s rokom 2009 bol zaznamenaný pokles o 32 korupčných trestných činov. Korupčné konanie bolo zaznamenané najmä v oblastiach spoločenského života, ako sú štátna a verejná správa, Policajný zbor, zdravotníctvo a oblasť sociálnych vecí.

Ekonomická kríza sa negatívne dotkla finančnej situácie obchodných spoločností, ktoré hľadali spôsoby ako si zaistiť finančné prostriedky na svoju existenciu. Najnebezpečnejší a najbežnejší spôsob predstavovalo obohacovanie sa na úkor štátneho rozpočtu formou neoprávneného žiadania nadmerných odpočtov dane z pridanej hodnoty a krátenie daní zaúčtovaním rôznych fiktívnych faktúr, na základe ktorých si takáto spoločnosť znižovala výšku daňových povinností. Vyšetrovanie majetkových a hospodárskych trestných činov bolo finančne nákladné (vyžadovalo si spracovanie znaleckých posudkov), dlhotrvajúce a v konečnom dôsledku neefektívne, pretože často po vyhodnotení dôkazov nesmerovalo k skutočnému páchatelovi. Medzinárodný prvok v predmetnej trestnej činnosti nie je ničím výnimočným a poznatky z posledného obdobia nasvedčujú tomu, že prevod obchodných podielov na osoby zo zahraničia sa stal bežnou praxou páchatelov. Išlo najmä o osoby z Maďarska, Rumunska a Bulharska.

V poslednej dobe sa prejavovali nové spôsoby páchania majetkovej trestnej činnosti, a to prevedenie majetku dobre prosperujúcej spoločnosti na základe falošných podkladov na ďalšie osoby s následným finančným ziskom. Tu sa taktiež využívali medzery v zákonoch upravujúcich prevod obchodných podielov a tiež aj konanie pracovníkov na obchodnom registri.

Pri poškodzovaní finančných záujmov Európskych spoločenstiev spočívala protiprávnosť konania páchatelov predovšetkým v predkladaní falošných, nesprávnych a neúplných dokladov a taktiež v následnom použití finančných prostriedkov zo všeobecného rozpočtu Európskych spoločenstiev na iný účel, ako boli pôvodne určené. Išlo o finančné prostriedky poskytnuté z Európskeho sociálneho fondu, Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu a Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka. Je potrebné zdôrazniť, že trestný čin poškodzovania finančných záujmov Európskych spoločenstiev bol spravidla spáchaný v súbehu s iným trestným činom.

Najčastejšie išlo o subvenčný podvod, nakoľko finančné prostriedky boli poskytované v percentuálnom pomere z Európskeho spoločenstva a štátneho rozpočtu, ktorých poskytnutie alebo použitie bolo viazané na podmienky stanovené všeobecne záväzným právnym predpisom. Páchatelia uvedené podmienky nespĺňali alebo uviedli poskytovateľa v otázke splnenia týchto podmienok do omylu.

Zdokumentované prípady jasne naznačili zúženie priestoru na korupčnú činnosť. Na druhej strane však z vyšetrovaní vyplýva, že ešte stále fungujú zabehnuté korupčné schémy z minulých období, kedysa prejavovala atmosféra tolerovania korupcie a politickej podpory stranického klientelizmu v oblastiach, v ktorých dochádzalo k prieniku štátneho sektora so sektorom súkromným, či samosprávnym. Verejné obstarávanie, udeľovanie dotácií a rozhodovanie o eurofondoch sa stali priestorom, v ktorom predpokladané škody dosahovali makroekonomickú úroveň. Išlo o úroveň, ktorá predstavovala vážnu hrozbu nielen pre verejný život krajiny, ale aj pre jej ďalší hospodársky rast (úplatky až do výšky 30 percent z poskytnutých nenávratných finančných príspevkov).

V minulosti vytvorený korupčný systém bol stále funkčný vzhľadom na pretrvávajúce personálne prepojenia osôb zapojených do korupčnej činnosti vo funkciách na nižších stupňoch riadenia, najmä v riadiacich orgánoch v rámci čerpania nenávratného finančného príspevku a na osoby zodpovedné za verejné obstarávanie a pridelenie dotácií.

Na úseku boja proti korupcii a závažnej ekonomickej trestnej činnosti možno za významné opatrenie považovať vydanie nariadenia ministra vnútra Slovenskej republiky č. 175/2010 o vymedzení príslušnosti útvarov Policajného zboru a útvarov Ministerstva vnútra Slovenskej republiky pri odhaľovaní trestných činov, pri zisťovaní ich páchatelov a o postupe v trestnom konaní, ktorým sa vytvoril dostatočný priestor na dokumentovanie obzvlášť závažnej trestnej činnosti a znížila sa zat'azenosť policajtov na tomto úseku.

PÁTRANIE A CIEĽOVÉ PÁTRANIE PO OSOBÁCH A PÁTRANIE PO VECIACH

Na úseku pátrania po hľadaných osobách bolo v Slovenskej republike počas roku 2010 vedené pátranie po 19148 osobách, z ktorých bolo zrealizovaných 12 791. V roku 2010 bolo vedené pátranie na základe príkazu na zatknutie celkovo po 6985 osobách. Za predchádzajúci rok (2010) bolo vypátraných celkom 4147 osôb.

Pátranie na základe medzinárodného zatýkacieho rozkazu bolo v rámci územia Slovenskej republiky vedené celkom po 83 osobách, čo je o deväť osôb menej ako v roku 2009. Policajný zbor vypátral 17 osôb.

Na úseku pátrania po nezvestných osobách v Slovenskej republike v roku 2010 polícia pátrala po 3343 nezvestných osobách, z ktorých 2819 bolo vypátraných. V porovnaní s rokom 2009 bol zaznamenaný nárast nezvestnosti o 11 osôb.

Uvádzaný vysoký počet prípadov pátrania po nezvestných osobách je už druhým rokom objektívne zapríčinený tým, že v krajinách Schengenského priestoru platí pravi-

dlo, že pohyb diet'at'a (do 18 rokov veku) bez sprievodu nie je možný. Z uvedeného dôvodu boli do skupiny nezvestných osôb zaradené aj všetky osoby v pátraní, ktoré boli doteraz vedené ako chovanci na úteku. Ide o deti, ktoré utiekli z rôznych reedukačných, sociálnych a detských domovov a zariadení. V súčasnosti všetky tieto nezvestné osoby prechádzajú do Schengenského informačného systému.

Mimoriadna pozornosť je v Slovenskej republike venovaná prípadom nezvestností maloletých detí. Z celkového počtu 395 nahlásených prípadov v roku 2010 bolo vypátraných 387 detí, čo predstavuje takmer 98 percentnú úspešnosť. Druhou najpočetnejšou skupinou nezvestných osôb boli mladistvé osoby. Zvýšená pozornosť bola venovaná aj prestarnutým osobám, kde bolo nahlásených 101 prípadov.

Policajný zbor požadoval prevádzkové a lokalizačné údaje od mobilných operátorov celkom v 731 prípadoch pátrania po nezvestných osobách a v 61 prípadoch po od cudzených motorových vozidlách. Na základe poskytnutých lokalizačných údajov bolo vypátraných 185 osôb a 9 vozidiel.

Na úseku pátrania po totožnosti neznámych mŕtvol bolo počas roka 2010 vedené pátranie v 427 prípadoch. Porovnaním s obdobím roka 2009 bol zaznamenaný nárast o 36 prípadov.

OCHRANA VEREJNÉHO PORIADKU A BOJ S ULIČNOU KRIMINALITOU

Zistené trestné činy uličnej trestnej činnosti významnou mierou ovplyvňujú názory občanov na činnosť Policajného zboru. Najväčší podiel na predchádzaní a objasňovaní uličnej trestnej činnosti mala služba poriadkovej polície Policajného zboru, ktorá ochranu verejného poriadku zabezpečovala výkonom hliadkovej a obchádzkovej služby.

V roku 2010 bolo v uliciach miest Slovenskej republiky spáchaných 17 869 trestných činov, z ktorých bolo 6 083 objasnených, čo predstavuje objasnenosť 34 percent. Objasnenosť v roku 2010 stúpila oproti roku 2009 o 2,3 percenta a počet spáchaných trestných činov sa znížil o 3 463.

Najčastejšie boli v uličnej trestnej činnosti páchané krádeže vlámaním, krádeže vecí a súčiastok z motorových vozidiel a krádeže motorových vozidiel. Z celkového počtu trestných činov spáchaných na ulici bolo najviac spáchaných v čase od 14.00 hod. do 22.00 hod. Najviac trestných činov bolo spáchaných v piatok, najmenej trestných činov bolo spáchaných v nedeľu. Z celkového počtu trestných činov spáchaných na ulici bolo pod vplyvom alkoholu zaznamenaných 1 226 skutkov.

V roku 2010 bolo na základných útvaroch služby poriadkovej polície Policajného zboru v denníku priestupkových spisov zaevidovaných 139 550 priestupkov, čo je v porovnaní s rokom 2009 pokles o 14 248 priestupkov. Z uvedeného počtu priestupkov bolo 85 467 objasnených, čo predstavuje 61,24 percentnú objasnenosť. V porovnaní s rokom 2009 stúpila o 2,48 percent. Za priestupky spáchané na ulici bolo uložených 413 470 blokových pokút v celkovej sume 11 517 369 eur.

BEZPEČNOSŤ CESTNEJ PREMÁVKY A DOPRAVNÁ NEHODOVOSŤ

Za hodnotené obdobie bol na cestách Slovenskej republiky zaznamenaný pokles dopravných nehôd o 4378 v porovnaní s rokom 2009. Pri tomto počte dopravných nehôd bolo usmrtených 345 osôb a ťažko zranených 1 207 osôb. Aj keď počet usmrtených osôb a ťažko zranených osôb bol o niečo nižší ako v roku 2009, nepodarilo sa znížiť smrteľné následky dopravných nehôd na úroveň stanovenú Európskou komisiou.

Najnepriaznivejšími mesiacmi roka z pohľadu vývoja dopravných nehôd, napriek zvýšeným opatreniam v dohľade nad cestnou premávkou, boli mesiace september, október a november. Na dopravnú nehodovosť v týchto mesiacoch roka mala významný negatívny vplyv najmä výrazne vyššia intenzita dopravy, zvýšený objem prepravy tovarov vozidlami nad 3,5t vo vnútroštátnej preprave po stavebne a technicky menej kvalitných cestách II. a III. triedy, výrazne zhoršené podmienky v zjazdnosti ciest v dôsledku námrazy, poľadovice a snehovej vrstvy na cestách.

Na zlepšenie dopravno-bezpečnostnej situácie a zaistenie bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky krajské riaditeľstvá Policajného zboru operatívne prijímali opatrenia. Podľa aktuálnych analýz dopravnej nehodovosti a vzhľadom na vzniknutú situáciu vyhlasovali dopravno-preventívne akcie, dopravno-bezpečnostné akcie, osobitné kontroly, akcie spoločného výkonu služby a zvýšeného výkonu služby. Do akcií boli zapájaní aj jednotlivých okresných riaditeľstvách Policajného zboru aj policajti služby poriadkovej polície.

Komplexné riešenie problematiky zvyšovania bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky a znižovania závažnosti dopravných nehôd je dlhodobý proces, ktorý si vyžaduje aktívny prístup zainteresovaných subjektov. Vykonaná analýza poukazuje na potrebu zvýšenia plánovania osobitných kontrol a výkonu služby so zameraním na vodičov jazdiacich agresívnym spôsobom, skupinu vodičov s vodičskou praxou do 5 rokov.

OCHRANA ŠTÁTNEJ HRANICE A KONTROLA POBYTU CUDZINCŮV VO VNÚTROZEMÍ

Významnou súčasťou ochrany vnútornej štátnej hranice v roku 2010 boli spoločné medzinárodné policajné akcie, bezpečnostno-represívne akcie zamerané na kontrolu pobytového režimu cudzincov, spoločný výkon služby formou zmiešaných hliadok, kontrolná činnosť v pohraničnom území zameraná na predchádzanie cezhraničnej trestnej činnosti a oblety virtuálnikom zamerané na kontrolu neporušenosti vyznačenia a pomocného značenia priebehu štátnej hranice. Výraznou mierou sa na ochrane podieľali aj spoločné kontaktné pracoviská, prostredníctvom ktorých bolo realizované odovzdávanie cudzincov od príslušných orgánov cudzích štátov a preberanie občanov Slovenskej republiky.

Policajný zbor realizoval cezhraničné sledovanie na základe prijatých medzinárodných zmlúv s Rakúskom, Poľskom a Maďarskom. Doposiaľ neexistuje zmluva s Českou republikou, ktorá by upravovala cezhraničné sledovanie, a preto bolo toto sledovanie vykonávané zatiaľ len v zmysle medzinárodnej policajnej spolupráce na základe žiadosti o právnu pomoc.

V roku 2010 nelegálna migrácia na území Slovenskej republiky poklesla o 17,3 percent. Tento pokles súvisel najmä s hospodárskou krízou a spomalením ekonomickej aktivity v rámci krajín Európskej únie, pričom sa prejavil ako v neoprávnenom prekročení štátnej hranice, tak aj v neoprávnenom pobyte.

Najväčší podiel 34,9 percent na celkovej nelegálnej migrácii tvorili migranti zadržaní za neoprávnené prekročenie štátnej hranice v počte 516. Skupinu o počte 495 migrantov tvorili cudzinci zistení na neoprávnenom pobyte vo vnútrozemí po predchádzajúcom nelegálnom vstupe. Ďalšiu významnú časť nelegálnej migrácie tvorili migranti zistení na neoprávnenom pobyte po predchádzajúcom legálnom vstupe a to v počte 323 a následne migranti v počte 143, ktorých neoprávnený pobyt bol zistený na výstupe zo Slovenskej republiky cez hraničný priechod. Čo sa týka štátnych príslušností, najväčšie zastúpenie tvorili štátni príslušníci Ukrajiny, Moldavska, Afganistanu a Somálska. Najvýznamnejšou zmenou v trendoch nelegálnej migrácie v roku 2010 bol nárast podielu zistených Somáľčanov na celkovej nelegálnej migrácii (10,2 percent). Väčšina zo zadržaných nelegálnych migrantov nepovažovala Slovenskú republiku za cieľovú krajinu. Cieľovými krajinami boli pre nich Nemecko, Taliansko, Rakúsko a Švajčiarsko. Takýto migranti nepredstavovali pre našu krajinu zvýšenú hrozbu, lebo ich snahou bolo v čo najrýchlejšom čase prejsť naše územie a dostať sa do cieľových krajín.

Najčastejším miestom nelegálneho vstupu migrantov bolo prekročenie štátnej hranice s Ukrajinou. Realizovalo sa rovnako ako aj v minulých rokoch, pešo mimo hraničných priechodov cez tzv. zelenú hranicu, bez akýchkoľvek dokladov totožnosti, v menších skupinách za účasti prevádzáčov alebo samostatne. Zapojenie prevádzáčov pri tranzite a nelegálnom vstupe sa vyskytovalo najmä u migrantov z Ázie a Afriky. Bez prevádzáčov prekračovali zelenú hranicu najmä štátni príslušníci Moldavska, Ukrajiny, Gruzínska a ďalších štátov Spoločenstva nezávislých štátov. Títo štátni príslušníci väčšinou mali pri sebe vlastné cestovné doklady.

Na celkovej nelegálnej migrácii bolo v roku 2010 oproti roku 2009 zaznamenané 12,5 percentné zvýšenie podielu maloletých bez sprievodu. Išlo najmä o štátnych príslušníkov Somálska, Afganistanu a Moldavska, ktorí nemali pri sebe žiadne doklady totožnosti. Migranti, ktorí sa prehlasovali za maloletých a boli bez sprievodu, boli umiestňovaní do detských domovov v pôsobnosti úradov práce, sociálnych vecí a rodiny, odkiaľ po pár dňoch svojvoľne odchádzali a následne pokračovali v nelegálnej migrácii.

V porovnaní s predchádzajúcim obdobím došlo k zníženiu počtu obvinených páchatel'ov z prevádzáčstva, čo vyplývalo najmä zo skutočnosti, že páchatelia tejto trestnej činnosti konali kvalifikovanejšie, latentnejšie s využívaním dômyselnejších foriem komunikácie. Vzhľadom na zmeny, ktoré nastali po vstupe Slovenskej republiky do Schengenského priestoru, páchatelia trestnej činnosti prevádzáčstva pôsobiaci na vnútorných

schengenských hraniciach (v regióne našich štátnych hraníc s Rakúskom, Českou republikou, Maďarskom a Poľskom) stratili dôvod ďalej vyvíjať svoje nelegálne aktivity.

Trend zneužívania inštitútu azylu s cieľom vyhnúť sa vyhosteniu z územia Slovenskej republiky pretrvával aj v roku 2010. Ten bol charakteristický najmä pre tranzitujúcich migrantov.

Vo vyššej miere sa prejavoval nelegálny pobyt u cudzincov, ktorí vstúpili na územie Schengenského priestoru alebo priamo na územie Slovenskej republiky legálne na základe víz a povolení na pobyt. Po uplynutí zákonných lehôt sa ich pobyt stal nelegálnym najmä z dôvodov nerešpektovania časovej platnosti víz alebo oprávnenia na pobyt, vykonávania zárobkovej činnosti bez povolenia, vykonávania inej činnosti, než na aký bolo vydané povolenie na pobyt a zneužívania malého pohraničného styku. Najväčšie zastúpenie mali štátni príslušníci Ukrajiny, Číny a Vietnamu. Pretrvávajúcim trendom u štátnych príslušníkov Ukrajiny bolo zneužívanie povolení pre malý pohraničný styk s Maďarskou republikou, pomocou ktorých sa dostávali na územie Slovenskej republiky, kde vykonávali nelegálnu prácu. Jednou z možností, ako sa cudzinci snažili získať pobyt na našom území a zlegalizovať svoj pobyt v Schengenskom priestore, bolo uzatvorenie manželstva s občanom Slovenskej republiky.

Používanie falošných a pozmenených dokladov ako spôsob nelegálneho vstupu na územie Slovenskej republiky cez hraničné priechody na vonkajšej hranici bolo približne na rovnakej úrovni ako v predchádzajúcom roku. Najčastejšie boli zneužívané cestovné pasy Litvy štátnymi príslušníkmi Ukrajiny, identifikačné karty Rumunska a cestovné pasy Bulharska štátnymi príslušníkmi Moldavska. Pokračoval nárast používania falošných priechodových pečiatok Ukrajinskými štátnymi príslušníkmi za účelom neoprávneného predĺžovania udeleného víza alebo pobytu na území niektorého členského štátu Európskej únie. Situácia na vonkajšej hranici na letiskách bola relatívne stabilná, pričom tam boli realizované len minimálne zaistenia migrantov.

K 31. 12. 2010 Policajný zbor evidoval 62 584 cudzincov na území Slovenskej republiky, z toho 39 652 platných pobytov pre občanov európskeho hospodárskeho priestoru a 22 932 platných pobytov pre štátnych príslušníkov tretích krajín. V porovnaní s rokom 2009 došlo k celkovému nárastu o 7 percent. Najpočetnejšiu skupinu štátnych príslušníkov tretích krajín tradične predstavovali občania Ukrajiny, Srbska, Vietnamu, Ruska a Číny.

Za obdobie roka 2010 bolo povolených celkom 9 535 pobytov na našom území. Na tomto počte sa podieľalo 136 štátnych príslušností, pričom najpočetnejšiu skupinu tvorili občania Ukrajiny, Srbska, Kórei, Ruska, Číny a Vietnamu. V porovnaní s predchádzajúcim obdobím bol zaznamenaný celkový pokles počtu povolených pobytov o 19 percent. Nárast bol zaznamenaný pri trvalom pobyte.

BEZPEČNOSŤ A PLYNULOSŤ ŽELEZNIČNEJ DOPRAVY

Rok 2010 možno hodnotiť z hľadiska stavu a úrovne bezpečnostnej situácie v obvodě železničných dráh pozitívne a na vyrovnanej úrovni v porovnaní s predchádzajúcimi

rokmi. V hodnotenom období bolo zistených 1070 trestných činov v obvode železničných dráh, z ktorých bolo 494 objasnených. V porovnaní s rokom 2009 došlo k nárastu trestných činov o 51 skutkov a zároveň došlo k poklesu objasnenosti o 8,98 percent. Najväčší podiel na zistených trestných činoch za sledované obdobie mala majetková trestná činnosť (krádeže vlámaním a ostatné krádeže).

Zistených bolo 28 773 priestupkov, pričom ich objasnenosť bola 95 percent. Za porovnávané obdobie roku 2009 došlo k poklesu priestupkov o 7 619 skutkov, pričom objasnenosť zostala na porovnateľnej úrovni.

Policajti vykonali sprevádzanie 23 034 vlakov osobnej prepravy (Euro City vlakov, Inter City vlakov, rýchlikov, osobných vlakov a 13 mimoriadnych vlakov) a sledovali 8 724 prepravovaných zásielok (najmä motorové vozidlá, výbušniny a strelivo, vojenskú techniku a materiál). železničná polícia sa podieľala aj na fyzickej ochrane medzinárodnej prepravy rádioaktívneho materiálu III. kategórie.

MEDZINÁRODNÁ POLICAJNÁ SPOLUPRÁCA

Policajný zbor sa v rámci medzinárodnej policajnej spolupráce podieľal najmä na operáciách cezhraničného sledovania, cezhraničného prenasledovania a výmeny a poskytovania policajných informácií. So susednými štátmi Schengenského priestoru sa uskutočňovala úzka cezhraničná spolupráca na úrovni prihraničných okresných riaditeľstiev Policajného zboru a základných útvarov Policajného zboru. Zlepšilo sa využívanie spoločných kontaktných pracovísk a využívanie inštitútov spoločných hliadok a cezhraničného prenasledovania. Dominovala spolupráca uplatnená priamou komunikáciou so zahraničnými partnermi, najmä z okolitých štátov. Významným komunikačným kanálom boli policajní pridelení (pôsobiaci na Zastupiteľských úradoch Slovenskej republiky vo Viedni, Varšave, Prahe, Budapešti, Kyjeve, Moskve, Záhrebe, Bukurešti, Belehrade, Ríme a Londýne) a styční dôstojníci.

Policajný zbor na základe Schengenského dohovoru vydal do krajín Schengenského priestoru 48 osôb a naopak podieľal sa na prevzatí 153 osôb z krajín Schengenského priestoru do Slovenskej republiky. V rámci extradície z 51 osôb bolo 41 z nich vydaných na základe požiadavky do Slovenskej republiky a 10 osôb bolo vydaných zo Slovenskej republiky.

Schengenský informačný systém v súčasnosti obsahuje približne 36 000 000 záznamov zo všetkých členských krajín. Policajný zbor v roku 2010 vytvoril viac ako 130 000 záznamov, a to v súvislosti s pátraním po osobách a veciach. Aktuálne bolo vyhlásených 961 000 pátraní v Schengenskom informačnom systéme na základe požiadavky Slovenskej republiky.

Pri eliminovaní trestnej činnosti bola nevyhnutná efektívna medzinárodná policajná spolupráca, ktorá prebiehala najmä cestou Europolu. Policajný zbor spracoval 6 650 žiadostí týkajúcich sa cezhraničnej organizovanej trestnej činnosti, prijal 30 479 žiadostí o spoluprácu a odoslal 19 494 informácií zahraničným i slovenským partnerom.

Policajný zbor spolupracoval s inými policajnými zbormi na základe platných medzinárodných zmlúv o policajnej spolupráci, na základe memoránd o porozumení, ako aj v rámci medzinárodných organizácií (ako napr. Egmont Group, PWGT, Interpol, Rada Európy) a Európskej únie (napr. Europol, TWG, HDG, ARO platforma – zasadnutia zástupcov úradov pre vyhľadávanie majetku, FIU). Nadštandardná bola spolupráca najmä s policajnými zbormi susedných krajín. V týchto prípadoch išlo o výmenu operatívnych informácií alebo spoluprácu na konkrétnych prípadoch trestnej činnosti. Ďalšími krajinami, s ktorými prebiehala operatívna policajná spolupráca boli Veľká Británia, Ukrajina, Nemecko, Francúzsko, Slovinsko, Bulharsko, Rumunsko, USA, Holandsko, Španielsko, Taliansko a Portugalsko. V oblasti boja proti korupcii bola zabezpečená účasť na pracovných skupinách zaoberajúcich sa hodnotením implementácie medzinárodných dohôd o boji proti korupcii GRECO a OECD, účasť na činnosti medzinárodných organizácií EPAC/EACN, na medzinárodných odborných konferenciách a na seminároch s tematikou boja a prevencie trestnej činnosti korupcie. Úspechom bolo nadviazanie bilaterálnej spolupráce s partnerskou službou Chorvátskej republiky.

železničná polícia sa zapojila do medzinárodnej policajnej operácie „Transrail 2010“ zameranej na trestnú činnosť páchanú vo vlakoch osobnej prepravy, na osoby neoprávnené sa zdržujúce vo vlakoch osobnej prepravy ako aj na osoby, po ktorých je vyhlásené pátranie a do medzinárodnej policajnej akcie zameranej na boj proti okrádaniu cestujúcej verejnosti vo vlakoch osobnej prepravy a v priestoroch železničných staníc.

SPOLUPRÁCA S PROKURATÚROU A SÚDMI, SO SPRÁVODAJSKÝMI SLUŽBAMI, S ORGÁNMI ŠTÁTNEJ SPRÁVY, VEREJNEJ SPRÁVY A ĎALŠÍMI SPOLUPRACUJÚCIMI SUBJEKTMI

Z pohľadu Policajného zboru možno hodnotiť spoluprácu s prokuratúrou a súdmi za prínosnú a efektívnu. Prípadné problémy zapríčinené rôznym právnym výkladom sa riešili na pracovných poradách, ale aj osobne. Z dlhodobého hľadiska možno uviesť ako problémový výklad ustanovení Trestného poriadku vo vzťahu k povinnosti vyrozumievania obhajcov o úkonoch aj s konkretizáciou osôb, uvedením mena a priezviska, ako aj inštitút korunného svedka. Niektoré prokuratúry sú toho názoru, že inštitút korunného svedka je možné využiť len v prípade, v ktorom takýto svedok relevantným spôsobom svedčí (podmienečné zastavenie trestného stíhania spolupracujúceho obvineného a pod.). Policajný zbor na tento rozdiel vo výklade Trestného poriadku upozorňoval vo svojich návrhoch na novelizáciu Trestného zákona a Trestného poriadku. Ako problematická sa javila rozdielna kvalifikácia skutkového stavu vo veci, kde nie je zabezpečený jednotný výklad zo strany všetkých prokurátorov v Slovenskej republike.

Policajný zbor sa spoločne s Akadémiou Policajného zboru v Bratislave a Slovenskou technickou univerzitou zapojil do projektu Excelencie bezpečnostného výskumu. Jeho účelom je výskum a vývoj v oblasti bezpečnostného výskumu, kde bolo vytýčených sedem čiastkových úloh, ktoré sa musia splniť počas trvania projektu.

Spolupráca so spravodajskými službami bola na dostatočnej úrovni. Po skúsenostiach z predchádzajúcich rokov by bolo vhodné prehĺbiť súčinnosť vo vzťahu k ostatným ozbrojeným zborom a spravodajským službám. Zároveň s cieľom zvýšenia efektívnosti prešetrovania vybraných prípadov na úseku boja proti extrémizmu by bolo vhodné zlepšiť aj súčinnosť v oblasti výmeny informácií. V hodnotenom období bola realizovaná spolupráca so Slovenskou informačnou službou, ktorú možno hodnotiť ako ústretovú a pozitívnu.

Na základe zmluvy o spolupráci medzi Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky a Slovenskou poľovníckou komorou sa uskutočňovala spolupráca zameraná na účinnejšie zamedzovanie ďalšieho narastania protiprávnych konaní na úseku nedovoleného zásahu do výkonu práva poľovníctva, ochrany prírody a životného prostredia.

Policajný zbor spolupracoval s Úradom vlády Slovenskej republiky, Ministerstvom zahraničných vecí Slovenskej republiky, Ministerstvom obrany Slovenskej republiky, Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, Slovenskou poštou, Národnou bankou Slovenska, komerčnými bankami a so Slovenskou asociáciou petrolejárskeho priemyslu a obchodu. Za dobrú bolo možné považovať spoluprácu s Colnou správou Slovenskej republiky, Zborom väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky, Ústredným daňovým riaditeľstvom Slovenskej republiky, ako aj s komerčnými bankami a obvodnými úradmi.

V súvislosti s odhaľovaním a dokumentovaním ekonomickej trestnej činnosti na úseku colnej služby stále nie je zosúladená činnosť útvarov kriminálnej polície a colného kriminálneho úradu tak, aby nedochádzalo k zbytočným stretom pri dokumentovaní tejto trestnej činnosti. Nie sú spoločné databázy údajov a informácií, ktoré sú potrebné a využiteľné pri boji s touto trestnou činnosťou.

Nevyhnutnou bola aj spolupráca s bankovými inštitúciami vzhľadom na on-line monitorovanie kartových transakcií, vďaka ktorej mal Policajný zbor včasné informácie o použití falšovaných platobných kariet, nakoľko sa páchatelia v krajine zdržali len niekoľko dní, zvyčajne nie viac ako tri dni.

Najproblémovejšou oblasťou spolupráce sa javila spolupráca s daňovými úradmi v súvislosti so zisťovaním daňových trestných činov a zisťovaním ich páchatel'ov. Platná metodika a v praxi realizované postupy kontrolórov skôr sťažovali ako napomáhali vyšetrovaniu. Medzi najčastejšie dôvody patrila slabá úroveň dokumentovania pri realizovaných kontrolách, nezabezpečenie originálov účtovných dokladov a zdĺhavé dokumentovanie daňových odvodových povinností (aj niekoľko rokov) bez informovanosti Policajného zboru, komunikácia s aktuálnymi konateľmi daňových subjektov, nie s konateľmi činnými v čase spáchania daňového trestného činu a pod.

Najväčším a stále pretrvávajúcim problémom pri aktívnom dokumentovaní korupčných aktivít bola *neochota verejnosti* spolupracovať s Policajným zborom a justičnými orgánmi. Táto spolupráca bola považovaná za niečo neprijateľné z dôvodov podrazu voči obchodným partnerom (hrozba straty zákaziek, štátnej pomoci v budúcnosti) a perzekúcie zo strany osôb, ktoré boli do korupcie zapojené. Neochota verejnosti aktívne spolupracovať na odhaľovaní korupcie však pramenila hlavne z nedôveryhodnosti justícií (nedôvera v spravodlivý proces na súde, korupcia v súdnictve, neúmerne dlhé súdne

konanie, vonkajšie zásahy do konania a jeho ovplyvňovanie, netransparentné personálne obsadzovanie sudcovských miest a strata úcty k sudcovskému stavu). Riešenie problémov v uvedených oblastiach považujeme za zásadné pre ďalšie smerovanie Slovenskej republiky k právnemu štátu netolerujúcemu korupčné správanie.

Tabuľka číslo 1.

Celková kriminalita spáchaná na území Slovenskej republiky za rok 2010 v porovnaní s rokom 2009

	2010	2009	rozdiel
1. celkom prijatých vecí	148778	158358	-9580
2. nerozhodnuté	5690	5416	274
3. odovzdané a odmietnuté	24914	25078	-164
4. odložené	3913	3889	24
5. z toho trestné činy spáchané v cudzine	5	2	3
6. začaté trestné stíhanie	102095	112782	-10687
7. z toho trestné činy spáchané v cudzine	266	291	-25
8. celková trestná činnosť	95252	104905	-9653
9. objasnené zistením páchatel'a	46725	49319	-2594
10. objasnené trestné činy spáchané v cudzine	119	139	-20
11. postúpené a zastavené	9942	10977	-1035
12. dodatočne objasnené trestné činy spáchané na území Slovenskej republiky	6289	6819	-530
13. dodatočne objasnené trestné činy spáchané v cudzine	38	53	-15
14. spolu objasnené trestné činy	53014	56138	-3124
15. postúpené a zastavené trestné činy spáchané v minulých rokoch	5552	5964	-412
16. spolu postúpené a zastavené trestné činy	15494	16941	-1447

Vysvetlivky k tabuľke:

1 celkový počet oznámení o trestnom čine a vyhl'adané trestné činy evidované v denníku vyšetrovacích spisov

2 počet vecí, o ktorých ešte nebolo rozhodnuté

3 počet vecí odovzdaných na prejednanie priestupku alebo odmietnutých podľa Trestného poriadku

4 počet vecí odložených pred začatím trestného stíhania, ak je trestné stíhanie neprípustné, alebo zanikla trestnosť činu, alebo je trestné stíhanie neúčelné

7 počet trestných činov uvedených v bode 6, ktoré boli spáchané mimo územia Slovenskej republiky

14 súčet bodov 9, 10

16 súčet bodov 11, 15

Zdroj: Prezídium Policajného zboru SR.

ZÁVER

Bezpečnostnú situáciu v Slovenskej republike možno hodnotiť ako stabilizovanú. Počet trestných činov klesá (v roku 2010 o 9 percent v porovnaní s rokom 2009) a nebol zaznamenaný výrazný rozdiel oproti roku 2009 v sledovaných úsekoch trestnej činnosti. Celková objasnenosť trestných činov v hodnotenom období predstavovala 49 percent, pričom najvyššia objasnenosť bola na úseku mravnostnej kriminality a na úseku násilnej kriminality. Trestnú činnosť najčastejšie páchali páchatelia so základným vzdelaním.

Na úseku ekonomickej kriminality predstavovali najvyšší podiel trestné činy podvodu a skrátenia dane a poplatkov. Ako priaznivú možno hodnotiť situáciu na úseku majetkovej kriminality, kde je zaznamenaný jej sústavný pokles od roku 2004. Medzi najzneužívané omamné a psychotropné látky na úseku drogovej kriminality patrili v roku 2010 marihuana a pervitín, predovšetkým z dôvodov ich jednoduchej dostupnosti a ceny.

Za hodnotené obdobie bol zaznamenaný *najnižší počet dopravných nehôd*, ako aj počet usmrtených osôb pri dopravných nehodách za posledných *tridsať rokov*.

Na základe hĺbkovej analýzy bezpečnostnej situácie v Slovenskej republike a s prihliadnutím na vývoj bezpečnostnej situácie na regionálnej úrovni (krajské riaditeľstvá Policajného zboru) a miestnej úrovni (okresné riaditeľstvá Policajného zboru) boli vypracované merateľné ciele na rok 2011 pre jednotlivé krajské riaditeľstvá Policajného zboru. Tie sú v prehľadnej forme zamerané na efektívne zníženie dopravnej nehodovosti, trestnej činnosti vo vymedzených oblastiach a priestupkov a na zvýšenie počtu vypátraných osôb. Krajské riaditeľstvá Policajného zboru na základe princípu nepaušálneho určenia cieľov následne vo vlastnej pôsobnosti rozpracovali určené ciele pre okresné riaditeľstvá Policajného zboru. Uvedeným sa zároveň zabezpečí efektívnejšie využívanie fondu pracovného času policajtov a personálneho a materiálno-technického zabezpečenia Policajného zboru.

V roku 2011 nadobudol účinnosť nový spôsob hodnotenia policajta na všetkých útvaroch okresných a krajských riaditeľstiev Policajného zboru a na organizačných zložkách prezídia Policajného zboru. Tento systém hodnotenia priamo motivuje a núti každého policajta, aby bol priamo zodpovedný za zlepšenie bezpečnostnej situácie vo svojom pridelenom úseku služobnej činnosti. Jeho cieľom je skvalitnenie práce, prehodnotenie kvality výkonu služby na útvaroch Policajného zboru, zvýšenie odbornosti policajtov, pružnejšie reagovanie na zmeny v bezpečnostnej situácii, skvalitnenie vystupovania policajtov voči občanom a výkonu služobnej činnosti ako služby občanovi, zintenzívnenie spolupráce s predstaviteľmi spolupracujúcich subjektov.

Ako je uvedené v záverečnej časti pripravovaného koncepčného materiálu „Stratégia prevencie kriminality a inej protispoločenskej činnosti v Slovenskej republike“: kriminalita a iná protispoločenská činnosť bráni rozvoju spoločnosti, ničí sociálny a ľudský potenciál, zhoršuje kvalitu života. Ničí vzťah dôvery medzi ľuďmi a štátom, čím podkopáva demokraciu a ohrozuje štát. Má negatívny dopad aj na podnikateľské prostredie a to v podobe sociálnej nestability a zvyšovania nákladov na podnikanie“.

Z týchto a ďalších dôvodov je žiaduce, aby sa vytvárali také predpoklady, ktoré budú viesť k predchádzaniu kriminality a inej protispoločenskej činnosti a to najmä v záujme zvyšovania kvality a spokojnosti čo najväčšieho počtu obyvateľov Slovenska, ako aj jeho návštevníkov.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Správa o bezpečnostnej situácii v Slovenskej republike za rok 2010.
- [2] Stratégia prevencie kriminality a inej protispoločenskej činnosti v Slovenskej republike.
- [3] Dworzecki, J., *Policja w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Kraków 2011, EAS – Oficyna drukarska Z. Spyra, ISBN: 978-83-61645-68-9, ISBN: 978-83-62674-01-5.

dr Katarzyna Wardin

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

Costs of piracy in the horn of Africa in context of energy products security

ABSTRACT

International maritime transportation has still been one of the most important ways to transfer goods all over the world. Although the financial crisis of the late 2008 hampered this branch and its condition is not as good at the moment as it used to be it still has been playing crucial role in intercontinental transport of various goods. Though there is one thing that threatens the maritime transportation and makes the international community worry about its future and it is piracy. The article presents the expenditures borne by international community to fight piracy in 2010 and losses connected with this procedure.

Key words: costs, piracy, international maritime transport, impact

Introduction

Water covers more than two-thirds of the Earth's surface and affects life everywhere. Approximately 80% of world trade currently travels by sea, representing around 93,000 merchant vessels, 1.25 million seafarers, and almost six billion tons of cargo. Since the end of the Second World War, seaborne trade has doubled every decade¹. The globalization of the world economy has been based on the operation of cheap, efficient, reliable shipping networks and anything that disrupts international shipping operations has its influence on the international seaborne trade, which is one of the most important ways

¹ *The economic costs of maritime piracy*, One earth future paper, December 2010, <http://onearthfuture.org/images/imagefiles/The%20Economic%20Cost%20of%20Piracy%20Full%20Report.pdf>, 30.03.2011.

to perform intercontinental transport of various goods including especially energy products.

Although energy products are not the only cargo transported that way they are certainly the most important for undisturbed functioning of developed but also developing countries and are responsible for almost 80% of international trade. The diversity of the use of crude oil especially has made this product in a short time the indispensable and essential means of development of the economies of individual countries. Petroleum is today not only fuel for car engines, but above all this raw material is used in the production of all kinds of plastic goods, fertilizers or asphalt and indirectly many others used every day by all people around the world. Even though crude oil consumption fell from 85.2 mbpd (million barrel per day) in 2008 to 84.1 mbpd in 2009 thanks to global recession, the International Monetary Fund expected a 2.5 % increase in international trade in 2010².

World oil consumption, 2009

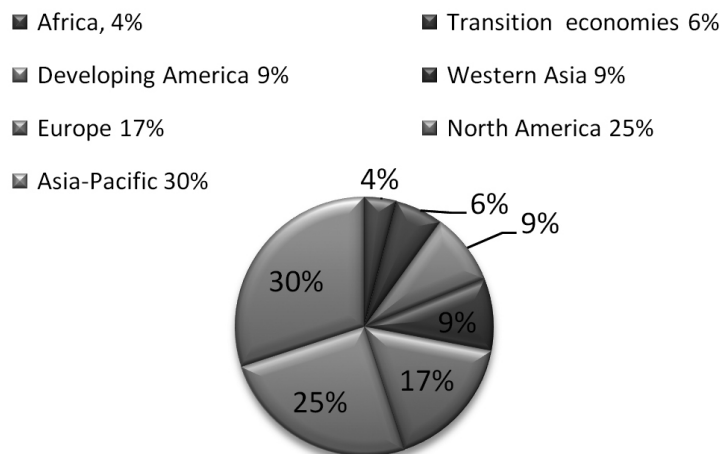


Chart 1. World oil consumption, source: own analysis on the basis of Review of Maritime Transport 2010

This part of international trade and security has become very important. Countries have always sought to ensure a wider security. It was not only the political sphere, by signing agreements in the event of war. But over the time energy and economic security has become very important, taking into account the possibility of depletion of natural resources. The world is growing very quickly, and as a result of this development, our resources are continually shrinking. We cannot imagine ourselves in the future, without gas or electricity. So the issue of energy security is an internationally important question today.

² J. Kraska, *Freaconomics on maritime piracy*, 110, http://www.relooney.info/0_New_7596.pdf, 06.02.2011.

Piracy – an international problem

The circumstances mentioned above have made the market very difficult and demandable putting a lot of stress on the seafarers in general. Global recession, local difficulties and problems with falling states as well as local conflict have become important issues to maritime transportation. Though there is one thing that threatens the maritime transportation and makes the international community worry about its future in some parts of the world and the problem is called modern piracy.

Piracy is not a new concept but as a procedure has been known for centuries and for many years in the twentieth century it was rather a problem of certain countries and areas which did not bother international community that much to arrange any international coalitions in order to deter and disrupt piracy. The problem started to get more serious at the beginning of a new millennium and has risen so far, particularly again only in some regions such as:

- Western and eastern coasts of Africa and the Red Sea;
- The Horn of Africa and the Gulf of Aden;
- The coast of south-east Asia and northern coasts of the Indian Ocean;
- The coast of south America;
- The coast of the Gulf of Mexico.



Chart 2. Piracy hot spots,
<http://www.southchinasea.org/docs/Threats.pdf>, 28.12.2008.

The most endangered region, where piracy takes its toll and has become a real hot spot is the African continent in general, the other places are in danger but in 2010 there were less incident reported than in previous years³. Since Africa has been endangered most it is worth looking at some figures for the region.

- Nigeria – over the last couple of years the number of attacks around Nigerian ports has increased, especially in the Lagos and the Bonny River regions. In 2010 there were 19 attacks. Pirates are violent and have attacked and robbed vessels/kidnapped crews along the coast, rivers, anchorages, ports and surrounding waters. A number of crew members were injured in some of the attacks. Generally all waters around Nigeria remain risky. Vessels are also advised to be vigilant in other parts in Nigeria as many attacks may have been unreported.
- Tanzania – the trend for pirate activity has remained constant at about a dozen a year in waters close to the capital Dar es Salaam.
- Somalia/Gulf of Aden/Red Sea – the Horn of Africa has seen major growth in piracy. Somali pirates are well armed and focus on ransom of the vessel and the crew. Attacks are taking place farther and farther from the coast, indicating that pirate skiffs are now launching from larger “mother ships”. 139 attacks around Somalia, 53 in the Gulf of Aden as well as 25 in the Red Sea that gives 217 attacks in 2010. All of the above attacks are attributed to Somali pirates.

In terms of types of vessels attacked in 2010 the most often stroke vessels were tankers chem./products – 96 attacks, bulk carriers – 80. In the third place there were containers – 74 attacks. Next general cargo ships – 63 attacks. The fifth place takes crude oil tankers - 43 attacks. The last place, worth mentioning takes trawlers or fishing ships – 19 attacks⁴. It is important because, as reported, Somali pirates use more often so called “mother ships”, which usually have been previously hijacked. It poses a difficulty to discover actual deeds of such a vessel since it is difficult to recognize them as pirates’ vessels until they launch a smaller boat or skiff to attack and hijack unsuspecting passing vessels. The chart below shows types of vessels attacked most often.

Types of vessels attacked in 2010

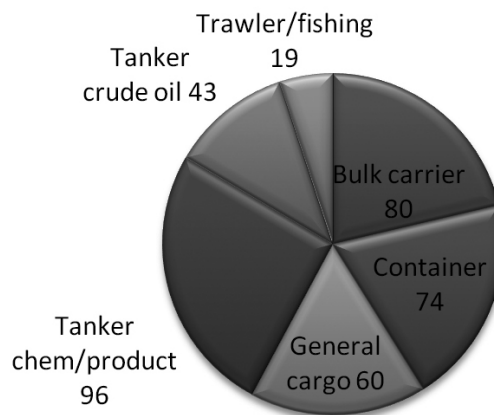


Chart 3. Types of vessels attacked in 2010, source: own analysis on the basis of ICC International Maritime Bureau, “Piracy and Armed Robbery Against Ships,” Annual Report, January 2010, <http://www.southchinasea.org/docs/ICC-IMB-PRC-2010.pdf>, 02.02.2011

³ See more in: ICC International Maritime Bureau, “Piracy and Armed Robbery Against Ships,” Annual Report, January 2010, <http://www.southchinasea.org/docs/ICC-IMB-PRC-2010.pdf>, 02.02.2011.

⁴ ICC International Maritime Bureau, “Piracy and Armed Robbery Against Ships,” Annual Report, January 2010, <http://www.southchinasea.org/docs/ICC-IMB-PRC-2010.pdf>, 02.02.2011.

Piracy has been reported in other places as well e.g. off the coasts of Bangladesh, Nigeria, Brazil, and Peru since 2003 but raising levels of piracy off the coast of East and West Africa, however, could be a precursor to a new global trend. The recent successes of the Somali pirates may empower and inspire other groups to join the profession and the frequency and level of violence from piracy acts could increase in future.

Piracy in the waters in and around the Gulf of Aden remains a global concern. Incidences of piracy on one of the world's busiest waterways, leading to the Suez Canal – a shortcut to the Mediterranean Sea, continue to climb. In addition, these criminal enterprises contribute to lawlessness in the Horn of Africa, empowering extremist groups, some with links to transnational terrorist organizations such as Al-Shabaab or Al-Kaida.

Pirate activities in the region have focused on the Gulf of Aden, a key component of the Suez Canal shipping lane linking Asia and the West without circumnavigating the African continent and since 2010 the vast expanse of the western Indian Ocean. The gulf, with an average width of about 300 miles, flows about 920 miles between Yemen (on the south coast of the Arabian Peninsula), Somalia, and Djibouti, covering 205,000 square miles. Approximately 21,000 commercial ships transit the Gulf of Aden each year. Over 10% of the global waterborne transportation of oil passes through the gulf. About 7% of the world's maritime commerce transits the Suez Canal. About 80% of the vessels transiting the Gulf of Aden carry cargo to and from Europe, East Africa, South Asia, and the Far East, although a significant portion of the cargo carried is eventually bound for the United States. Much of this commerce also indirectly affects the United States through its impact on facilitating the global supply chain of moving goods and services⁵.

The number of piracy attacks against international shipping in the Horn of Africa doubled from 2007 to 2008 and kept rising in 2009. In order to avoid the danger, some shipping began to take the long way around the Cape of Good Hope, but this added a week or two onto a transit from the Indian Ocean to Europe, which meant not only the additional time but also higher fuel and labour costs, and since the transit took longer, vessels were able to make fewer voyages. But the long route had the advantage of avoiding the Suez Canal, which charges exorbitant rates for passage. Shipping firms also were relieved of paying the high-risk insurance rates associated with transit through the Gulf of Aden. But due to the type of vessel, the ship's speed, and the value and type of cargo and crew, each shipper and carrier must conduct a complicated cost-benefit analysis on whether to route a particular voyage through the Canal or around the Cape. It must be underlined in this place that during the recession such a decision is not easy to make, because cutting down the costs seems logical but using shorter routes endangering the ship, cargo and crew has become quite risky. The figure below shows the increase of pirates attacks in the Gulf of Aden.

⁵ *Maritime Security: Fighting Piracy in the Gulf of Aden and Beyond*, http://www.maritimeterrorism.com/wp-content/uploads/2009/06/HSP_Maritime-Security_Fighting-Piracy-in-the-Gulf-of-Aden.pdf, 10.02.2011.

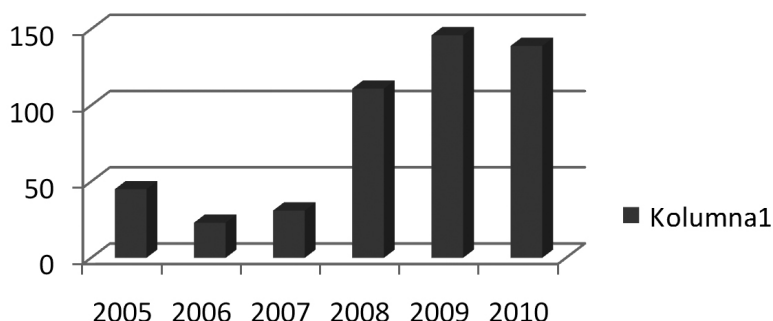


Chart 4. Number of pirate attacks in Somalia and in Gulf of Aden,
source: Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery against ships, Annual Report 2010,
<http://www.southchinasea.org/docs/ICC-IMB-PRC-2010.pdf>, 02.02.2011

The most worrying is the fact that in 2010, according to Best Management Practices book 3 (BMP3⁶) there was a significant increase in range of pirates attacks. The high-risk area defined in BMP3 has been expanded beyond the Gulf of Aden to the area bounded by Suez in the north, south to latitude 10° and east to longitude 78°. The area between 47°E and 49°E remains the most dangerous for pirates attacks especially during the daylight⁷.

The case of the hijacking of the MV *Sirius Star* – an oil tanker – occurred 500 miles southeast of Kenya, proving that the pirates could operate in areas far from counter-piracy patrol regions. During 2009, Somali pirates seized 867 seafaring hostages and at the end of the year, 263 crewmembers were still held for ransom by Somalis⁸. At the end of 2010, around 500 seafarers from more than 18 countries were being held hostage by pirates. Somali pirates intensified attacks away from their own coast and were responsible for 44% of the 289 piracy incidents on the world's seas in the first nine months of 2010, using ocean-going fishing vessels to reach as far as the southern Red Sea, where they hijacked a chemical tanker in July 2010, the first such hijacking recorded in the area. A new area of increased piracy is the South China Sea, which suffered 30 piracy attempts in the last nine months in 2010, resulting in 21 successful boardings. This is triple the number of incidents reported in the same period in 2009⁹.

⁶ Military forces, shipping associations, insurers and IMB have come together to produce the third version of *Best Management Practices*, which was released in June 2010. Worwood D., *A new anti-piracy bible*, *Safety at Sea*, 22, October 2010, vol. 44 no 500.

⁷ Ibidem, 22.

⁸ J. Kraska, *Freaconomic...*, *op. cit.*, 112.

⁹ *Pirates intensify attacks in new areas, with first Somali hijacking reported in Red Sea*, <http://www.icccs.org/>, 20.01.2011.

Costs of piracy

The costs of piracy rise systematically from year to year causing a lot of consideration about the abilities of international community to conduct undertaken activities such as ATALNTA operation. The security of the international trade is very important but it creates real costs that must be spent on fighting the problem and by ships operators. To give some examples it is best to gain knowledge about the costs of a ship hijacking.

A vessel hijacking, which is followed by ransom negotiations and the release of the vessel, on average unfolds over a period of about 70 days. The time of negotiations traces a foreseeable pattern in which the amount of money demanded by the pirates slowly falls from more outlandish figures of \$20 million, or even unbelievable \$100 million down to perhaps \$2 million. The pirates are paid in cash – \$20 notes – as they are wary of having the ransom payments detected and seized by Western wire-transfer monitoring officials. The money is dropped by parachute onto the deck of a hijacked ship, or in the water nearby¹⁰.

In January 2010, a very large ransom ever paid to Somali pirates was dropped for the release of the Greek-flagged oil tanker VLCC *Maran Centaurus*, captured 800 miles off the coast of Somalia, with 2 million barrels of oil onboard. Over \$7 million was paid for the release of the ship, the \$162 million worth of crude oil on board, and its crew¹¹. The largest known ransom payment was for South Korean oil tanker, the *Samho Dream*¹², for which a record \$9.5 million was paid in November 2010¹³.

But the ransom payment reveals only one part of the cost to international shipping – often a small part. Cargo ships are more often the victim of second – order costs associated with piracy. A typical vessel charter rate is \$50,000 per day; so taking the vessel off – line for more than two months could cost \$3.5 million. Expenses associated with the negotiations to free the ship could run as high as \$500,000, and physical delivery of the ransom costs another \$300,000. Other potential costs include loss of or damage to the cargo, which could be either negligible or total, plus hull cleaning and repair of any damage to the vessel. Altogether, the costs additional to the ransom payment of such an incident could be as high as \$7 million¹⁴. It is important to bear in mind that finally the community is the one who pays these expenses, so they directly influence final prices of

¹⁰ *The economic costs...*, *op. cit.*

¹¹ *Somali pirates free Greek supertanker*, <http://www.smh.com.au/world/somali-pirates-free-greek-supertanker-20100118-mgts.html>, 13.02.2011.

¹² The 300,000-tonne *Samho Dream*, loaded with crude oil, was on its way from Iraq to the United States with 24 crew on board when it was hijacked 930 miles (1500 km) south-east of the Gulf of Aden in April 2010. *Somali pirates hijack South Korean oil tanker Samho Dream*, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/africa/article7087429.ece>, 14.02.2011.

¹³ *Maritime piracy costs global community up to \$12 billion a year*, www.eyefortransport.com, 22.01.2011.

¹⁴ J. Kraska, *Freaconomics...*, *op. cit.*, s. 116.

different products. Researchers have said that maritime piracy costs the global economy up to \$12 billion dollars in year 2010, with Somalia-based pirates responsible for 95% of the costs.

The main direct cost of piracy include ransom, as given above, but also piracy insurance premiums, the rerouting of vessels, the cost of deterrent security equipment. Ransoms have skyrocketed to an average of 5.4 million dollars in 2010, compared to 3.4 million dollars in 2009 and 150.000 dollars in 2005. As a result of hundreds of hijackings in recent years, Somali pirates' income for the whole year 2010 was around \$238 million. The costs of the ransom paid in 2009 and 2010 were estimated at 425 million dollars. If excess costs incurred in negotiations and delivery fees were added, the total cost could be around 830 million dollars for the two years¹⁵.

There have been other costs making the piracy procedure difficult to put up with:

- Over 27 countries currently contribute naval forces towards piracy deterrence, Operation Atalanta, Operation Ocean Shield, and Combined Task Force (CTF) 151. Adding all expenses of these operations we come to a rough estimate of \$2 billion being spent every year.
- The cost of freight rose from Rs4,000 (\$132) to Rs5,600 (\$ 185) for a 20ft container and Rs8,000 (\$ 265) to Rs11,200 (\$370) for a 40ft container. The line justified the tariff by citing a persistent risk of pirate attacks¹⁶, and these consequences are not limited only to companies, whose vessels are hijacked but to the others as well. There are also serious concerns of the increase in costs of insurance premiums for vessels intending to go through the Gulf of Aden. Their growth, is not only caused by an ongoing risk of war, but also dramatically increasing number of hijacked units;
- Insurance cover includes war risk, kidnap and ransom (K&R), cargo, and hull¹⁷. The most significant increase in premiums has been in war risk and K&R. With the Gulf of Aden classified as a war risk area by Lloyds Market Association (LMA) Joint War Committee in May 2008, it is therefore subject to these specific insurance

¹⁵ *Maritime piracy cost more than \$12 billion dollars in 2010*, BNO NEWS Business, <http://wireupdate.com/wires/14206/maritime-piracy-cost-more-than-12-billion-dollars-in-2010/>, 14.02.2011.

¹⁶ *Pirate range ever more vast*, Safety at Sea, November 2010, vol. 44 no 501, 12.

¹⁷ When it comes to insuring an ocean-going ship, there are a number of different coverages available. In general, the different aspects of a ship, its crew and its activities would be covered by the following types of insurance: hull to cover the physical damage of the ship, third party liability, protection and indemnity (P&I) to cover the crew etc, loss of hire to cover any earning losses which might occur as the result of a shipping accident with subsequent delays etc. Finally, ship owners can purchase separate war cover which is in many cases bought specifically to cover piracy attacks. Due to the high risks and large sums of money involved, ocean-going ships are usually insured on a subscription (or coinsurance) basis. This means that the risk is spread over a number of different insurers. Another layer of complexity is added when the ship carries cargo. The cargo itself is not insured by the ship owner, but by the owners of the cargo. See more in: *Piracy an Ancient risk with modern faces*, <http://www.maritimeterrorism.com/wp-content/uploads/2009/06/Allianz-Study-Piracy-An-ancient-risk-with-modern-faces.pdf>, 21.01.2011.

premiums. During 2008, insurance premiums were raised ten times. It is estimated that for the increasing number of passing vessels on that route the cost of insurance from the risk of war has been raised from some 20,000 dollars in 2008 to 150,000 dollars at the end of 2009¹⁸;

- The cost of naval operations off the coast of Somalia is estimated around \$2 billion a year. Prosecutions of more than 750 Somali piracy suspects, which have either been trialled or await trial in more than eleven countries turn to be costly as well. Working on an average cost of prosecution, the cost of piracy trials and imprisonment in 2010 was around \$31 million;
- A number of intergovernmental organisations dedicated to working towards a solution for maritime piracy have a total budget of around \$24.5 million;
- “Low and slow” vessels, which are prime targets for pirates, are often re-routed to avoid risk zones. The excess cost of re-routing these ships is estimated to be between \$2.4 billion and \$3 billion per year;
- Deterrent and security equipment costs ship owners between \$363 million and \$2.5 billion per year¹⁹.

Total direct costs of piracy in 2010 is thus estimated to be between \$7 billion and \$12 billion.

The problem is very important for the whole international community and even previously above-mentioned China actively participates in deterring piracy. Over the past two years 2009–2010 the Chinese Navy has escorted in excess of 3,000 merchant vessels through the Gulf of Aden. The figure was released by the Director of the Chinese Navy Advisory Committee for Information, Yin Zhuo. It has been estimated that of the total number of merchant vessels escorted by the Chinese Navy through the Gulf of Aden over the past two years around 1,400 were foreign (non Chinese) ships. He added that the sea route also carried a very significant part of China’s total oil and energy imports. Summarising, Yin Zhuo pointed out that security in the Gulf of Aden is of great importance to China’s national economic development. He also admitted that the cost are very high but on the other hand it is the only possible way to protect maritime transport, but of course there also should be taken other steps to prevent piracy development in the Gulf of Aden²⁰.

There are secondary costs as well:

- Piracy costs Egypt about \$642 million a year in lost revenue from Suez Canal fees, as ships are re-routed to avoid the Gulf of Aden. If there is taken under consideration the fact that the revenue is one of the most significant incomes to Egyptian

¹⁸ Costello M., *Shipping insurance costs soars with piracy surge off Somalia*, The Times, http://business.timesonline.co.uk/tol/business/industry_sectors/banking_and_finance/article4727372.ece/, 11.09.2008.

¹⁹ *Maritime piracy costs global community up to \$12 billion a year*, www.eyefortransport.com, 22.01.2011.

²⁰ *Chinese Navy escorts over 3,000 merchant vessels in Gulf of Aden*, <http://www.transportpolicy.org/chinese-navy-escorts-over-3000-merchant-vessels-in-gulf-of-aden/>, 05.04.2011.

- budget, next to tourism, it may be concluded that it creates internal instability and potential economic problems for the country which has recently showed the world that they have had enough poverty and wand changes;
- The trade impact of piracy costs Kenya and Yemen around \$414 million and \$150 million a year respectively. Although on the other hand it causes bribery and illegal activities as the Yemeni Navy charges commercial vessels up to \$60,800 each to guarantee transit through the pirate-infested waters of the Gulf of Aden. Over the past 18 months, the deal has reaped about \$30 million in fees, all without the apparent knowledge of the Yemeni government officials or international anti-piracy military forces²¹;
 - Losses to Nigeria's oil and fishing industries cost the country around \$42 million a year which would not be crucial for a European powers but oil sector, provides 95% of foreign exchange earnings about 80% of budgetary revenues;
 - Losses to its fishing and tourism industries cost the Seychelles around \$6 million a year. This has had a major impact on this country, who relies on the fishing industry for up to 40% of their income;
 - The region's fishing industry has also been affected. Tuna catches in the Indian Ocean are reported to have fallen by 30% in 2008, in part because of fishing vessels' fear of piracy²².

There is also the cost to food price inflation and the cost of reduced foreign revenue, which are rather difficult to count. Total secondary costs to regional economies: \$1.25 billion a year.

Conclusion

Is it possible for the international community to afford such high costs of piracy and what to do to cut them down? The answer lies primarily onshore in South Central Somalia. There is a desperate need for stable infrastructure in this area. Steps taken to resolve the problem onshore are unfortunately costly as well. Logically in the globalized world it should be the priority. Regrettably the world's economy has already been suffering problems since 2008 crisis, so paying further, extra costs, may be very difficult for many even well developed countries. On the other hand not taking any steps in terms of resolving the problem may cause even higher expenses in the future.

The problem with Somali piracy is one of the most important issues in the XXI century. Maritime transport has become the back bone of our economy and we cannot allow anybody or anything to hamper it or threaten, as we simply cannot afford it. Although the steps taken seem to be expensive, not taking any steps to fight or reduce

²¹ J. Kraska, *Freaconomics...*, *op. cit.*, s. 117.

²² *Maritime piracy costs global community up to \$12 billion a year*, www.eyefortransport.com, 22.01.2011.

this activity would mean that we have to pay even more money for longer routes, ransoms, costly equipment and expensive insurance.

It can also be heard that shipping must stop relying on a limited military presence in endangered regions and deal with the problem through proper crew training and vessel design²³. It is of course a solution but there are also voices saying (especially BMP3) that the use of special armed guards on board the ships is not the best answer as violence causes violence and in such a situation pirates might use arms more often to kill hostages as they do it now. Total elimination of piracy through the constant control of the Gulf of Aden is rather unlikely but its limitation should contribute to resolve these issues and gain stability.

The potential disruption to supply chains could also be great. While rerouting might not greatly impact lower-value cargoes (like bulk commodities not required for a manufacturing process), the cost of consumer goods or commodities and parts needed for just-in-time manufacturing might be significantly affected. Finally, Somali waters are some of the most abundant fishing grounds in the world. This maritime activity as well as the economic resources and the environment of the gulf must be safeguarded as well. There is also the potential that successful piracy tactics could be “exported” to other regions and spread wildly.

Eradication of piracy must be tackled in several ways by elimination of the procedure but also by offering Somali pirates some alternatives, work opportunities, otherwise ex-pirates are likely to slip back into a life of maritime crime. Are we prepared to pay extra for security of our transport? The answer can be only one, we have to pay, otherwise the whole economy might be endangered. The most important thing is to find the right solution and decide whether we want only to cure the symptoms of the illness or we want to heal the patient, which in this case is Somalia. The problem has gone so far that at the moment international community has to spread money in two directions: on fighting existing piracy and rebuilding countries causing piracy particularly Somalia. These actions are definitely very costly but these are the only ways to solve this problem for the future. Rear Admiral Michael McDevitt, Vice President of the CNA’s Centre for Naval Analysis and Director of CNA Strategic Studies said in one of the interviews for newspapers, that fighting piracy is one of the most important challenges facing maritime security and developments in collaborative activities among the major powers, especially in regions where the risks to sea-borne passage and global trade are substantial²⁴. Since, in the context of piracy, States are co-operating outside of their territorial sea, international co-operation is crucial for the effective implementation of the legal framework relating to piracy, including arrests, boarding, seizure of goods and/or vessels, collection of evidence, procurement of witnesses, prosecutions, custody of suspected and convicted pirates, transfers and extradition. Such co-operation is also essential in any deterrent or preventive measures undertaken by States.

²³ Davis N., *Take responsibility for stopping piracy*, Lloyd’s List, 6, October 2010, No. 60. 273.

²⁴ *The challenges of maritime security*, <http://www.transportpolicy.org/the-challenges-of-maritime-security/>, 04.04.2011.

REFERENCES:

1. Costello M., *Shipping insurance costs soars with piracy surge off Somalia*, The Times, http://business.timesonline.co.uk/tol/business/industry_sectors/banking_and_finance/article4727372.ece/, 11.09.2008.
2. Davis N., *Take responsibility for stopping piracy*, Lloyd's List, 6 October 2010, No. 60.
3. <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/africa/article7087429.ece>, 14.02.2011.
4. ICC International Maritime Bureau, "Piracy and Armed Robbery Against Ships," Annual Report, January 2010, <http://www.southchinasea.org/docs/ICC-IMB-PRC-2010.pdf>, 02.02.2011.
5. Kraska J., *Freaconomics on maritime piracy*, http://www.relooney.info/0_New_7596.pdf, 06.02.2011.
6. *Maritime piracy cost more than \$12 billion dollars in 2010*, BNO NEWS Business, <http://wireupdate.com/wires/14206/maritime-piracy-cost-more-than-12-billion-dollars-in-2010/>, 14.02.2011.
7. *Maritime piracy costs global community up to \$12 billion a year*, www.eyefortransport.com, 22.01.2011.
8. *Maritime piracy costs global community up to \$12 billion a year*, www.eyefortransport.com, 22.01.2011.
9. *Maritime piracy costs global community up to \$12 billion a year*, www.eyefortransport.com, 22.01.2011.
10. *Maritime Security: Fighting Piracy in the Gulf of Aden and Beyond*, http://www.maritimeterrorism.com/wp-content/uploads/2009/06/HSP_Maritime-Security_Fighting-Piracy-in-the-Gulf-of-Aden.pdf, 10.02.2011.
11. *Piracy an Ancient risk with modern faces*, <http://www.maritimeterrorism.com/wp-content/uploads/2009/06/Allianz-Study-Piracy-An-ancient-risk-with-modern-faces.pdf>, 21.01.2011.
12. *Pirate range ever more vast*, Safety at Sea, November 2010, vol. 44 no 500.
13. *Pirates intensify attacks in new areas, with first Somali hijacking reported in Red Sea*, <http://www.icc-ccs.org/>, 20.01.2011
14. *Review of maritime transport 2010*, http://www.unctad.org/en/docs/rmt2010_en.pdf, 06.02.2011.
15. *Somali pirates free Greek supertanker*, <http://www.smh.com.au/world/somali-pirates-free-greek-supertanker-20100118-mgts.html>, 13.02.2011.
16. *Somali pirates hijack South Korean oil tanker Samho Dream*.
17. Worwood D., *A new anti-piracy bible*, Safety at Sea, 22, October 2010, vol. 44 no 500.
18. *The challenges of maritime security*, <http://www.transportpolicy.org/the-challenges-of-maritime-security/>, 04.04.2011.

19. Chinese Navy escorts over 3,000 merchant vessels in Gulf of Aden, <http://www.transportpolicy.org/chinese-navy-escorts-over-3000-merchant-vessels-in-gulf-of-aden/>, 05.04.2011.

ABSTRAKT

Międzynarodowy transport morski nadal jest jednym z najważniejszych sposobów transportowania dóbr na całym świecie. Choć kryzys finansowy z końca 2008 roku zahamował rozwój tej branży, a jej stan w chwili obecnej nie jest tak dobry, to nadal odgrywa kluczową rolę w interkontynentalnym transporcie różnych towarów począwszy od towarów masowych i skonteneryzowanego ładunku, jak również większości wszystkich produktów energetycznych. Opisana sytuacja nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na kondycję transportu morskiego i kosztów z tym związanych. Kolejnym istotnym elementem jest piractwo, które znacznie obciąża społeczność międzynarodową coraz to większymi kosztami. Artykuł prezentuje wydatki ponoszone przez społeczność międzynarodową w celu zwalczania piractwa w 2010 roku oraz straty poniesione z powodu uprawiania tego procederu.

Słowa kluczowe: piractwo, transport morski, wydatki, straty

mł. insp. dr Janusz Bryk¹

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

Prawne instrumenty zwalczania handlu ludźmi

ABSTRAKT

W opracowaniu przedstawiono problemy interpretacyjne dotyczące pojęcia handlu ludźmi, w okresie przed nowelizacją kodeksu karnego we wrześniu 2010 r. i nowe uregulowania dotyczące problematyki przestępstwa dopuszczenia się handlu ludźmi. Powyższa problematyka została przedstawiona także w aspekcie uregulowań międzynarodowych, które miały i mają nadal istotne znaczenie przy interpretacji pojęcia – handel ludźmi.

Przez lata we wspólnocie narodowej nie było zgody co do definicji pojęcia „handel ludźmi”. Do 2000 r. termin ten nie był również definiowany w prawie międzynarodowym. Z historycznego punktu widzenia pojecie to interpretowane było w kontekście handlu kobietami i dziećmi, nastawionego na eksploatację prostytucji, albo na inne „niemoralne cele”, przy czym wykładni tej towarzyszył panujący do dziś spór pomiędzy co najmniej trzema spojrzeniami na problem prostytucji: spojrzeniem abolicjonistycznym, spojrzeniem pozwalającym prostytucję dobrowolną i przymusową w kontekście podstawowych praw osób świadczących usługi seksualne. Dalsze problemy ze sprecyzowaniem pojęcia „handel ludźmi” płynęły z używanego w społeczności międzynarodowej, aż do początku lat dwudziestych ubiegłego wieku, określenia „handel białymi

¹ Adiunkt; Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Instytut Prawa Wydziału Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Administracji; Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; Aplikacja prokuratorska – Prokuratura Okręgowa w Olsztynie 1986–1989; Prokurator Prokuratury Rejonowej 1989 – 1993; Doktor nauk prawnych – Uniwersytet Łódzki; Rozprawa doktorska – Prawnokarna i kryminologiczna problematyka przestępstwa znęcania się; Autor wielu publikacji z zakresu prawa karnego materialnego i kryminologii; Redaktor Naczelny Kwartalnika „Przegląd Policyjny”.

niewolnikami”. W rezultacie, istotne stało się dokonanie wyraźniej dystynkcji pomiędzy handlem ludźmi a przemytem nielegalnych migrantów, jak również dokonanie wykładni terminu „handel ludźmi” w kontekście innych niżli zniewolenie seksualne współczesnych form niewolnictwa¹.

Były podejmowane liczne próby w celu sformułowania pojęcia „handel ludźmi”, które uwzględniałyby wszystkie aspekty i formy popełniania tego przestępstwa. W efekcie ich pracy powstała pierwsza definicja handlu ludźmi, w Protokole o zwalczaniu, zapobieganiu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi. Jest to akt prawa międzynarodowego, który uzupełnia Konwencję o międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, podjętą pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych².

„W rozumieniu niniejszego protokołu:

- (a) „handel ludźmi” oznacza werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób z zastosowaniem gróźb lub użyciem siły lub też z wykorzystaniem innej formy przymusu, uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą, w celu wykorzystania. Wykorzystanie obejmuje, jako minimum, wykorzystanie prostytucji innych osób lub inne formy wykorzystania seksualnego, pracę lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyk podobne do niewolnictwa, zniewolenie albo usunięcie organów;
- (b) zgoda ofiary handlu ludźmi na zamierzone wykorzystanie, o którym mowa pod literą (a), nie ma znaczenia, jeżeli posłużono się którąkolwiek z metod, o której mowa pod literą (a);
- (c) werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie dziecka celem jego wykorzystania uznawane jest za „handel ludźmi” nawet wówczas, gdy nie obejmuje żadnej z metod, o której mowa pod literą (a);
- (d) „dziecko” oznacza osobę, która nie ukończyła osiemnastego roku życia”³.

Według powyższej definicji przestępstwo handlu ludźmi polega na:

- werbowaniu,
- transporcie,
- przekazywaniu,
- przechowywaniu,
- przyjmowaniu ofiar.

¹ P. Rudnicka, *Raport Zwalczenie handlu ludźmi: Prewencja poprzez rozwiązania prawne*, Kraków 2003, s. 10.

² P. Rudnicka, A. Bulanda, P. Szvedo, *Przewodnik dla Cudzoziemców, Zwalczenie handlu ludźmi: Prewencja poprzez rozwiązania prawne, Jak podjąć legalną pracę w Polsce i nie stać się ofiarą handlu ludźmi?*, Kraków 2003, s. 6.

³ Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, Dz. U. z 2005 r. Nr 18, poz. 160.

Musi być ono dokonane z zastosowaniem jednej z metod:

- gróźb,
- użycia siły lub z wykorzystaniem innej formy przymusu,
- uprowadzenia,
- oszustwa,
- wprowadzenia w błąd,
- nadużycia władzy lub wykorzystania słabości,
- wręczenia lub przyjęcia pieniędzy lub innych korzyści w celu uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad ofiarą.

Celem działań sprawcy musi być chęć wykorzystania ofiary do:

- prostytucji lub innej formy wykorzystania seksualnego,
- pracy lub usług o charakterze przymusowym,
- niewolnictwa lub praktyk podobnych do niewolnictwa,
- zniewolenia,
- usunięcia organów.

Warunkiem koniecznym odpowiedzialności karnej za takie przestępstwo jest to, aby sprawca działał umyślnie. Należy podkreślić, że zgoda ofiary nie ma znaczenia dla odpowiedzialności karnej sprawcy, jeśli popełniając to przestępstwo, posłużył się którąkolwiek z metod wymienionych w Protokole.

Protokół z Palermo postuluje, by za przestępstwo handlu ludźmi uznawać nie tylko dokonanie operacji handlowej, ale również usiłowanie jego dokonania, współsprawstwo oraz organizowanie innych osób lub kierowanie nimi w celu popełnienia przestępstwa handlu ludźmi.

Odpowiedzialność za przestępstwo handlu ludźmi, gdy ofiarami są dzieci, jest szersza. Wystarczy werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjęcie dziecka w celu jego wykorzystania, nie trzeba się natomiast posługiwać groźbą, przymusem, podstępem czy nadużyciem władzy lub wykorzystaniem bezradności⁴.

Handel ludźmi jest współczesną formą niewolnictwa. Ofiary tego procederu są wykorzystywane seksualnie, werbowane do pracy siłą, pod przymusem, lub na drodze oszustwa. Handel ludźmi i niewolnictwo zostały zakazane już w postanowieniach Traktatu Wersalskiego. Pomimo to, każdego roku miliony ludzi pada ofiarą handlu żywym towarem. Jest to proceder niezwykle opłacalny dla handlarzy – przysparza im średnio 7 miliardów zysku rocznie. Nie ryzykują oni przy tym wiele i nie muszą wkładać dużo własnych środków (wystarczy tylko, że przekonają zdesperowaną, poszukującą pracy osobę, aby wyjechała za granicę, gdzie łatwiej tę pracę może znaleźć)⁵.

⁴ E. Morawska, *Handel ludźmi z perspektywy systemu ochrony praw człowieka ONZ*, [w:] *Handel ludźmi zapobieganie i ściganie*, red. Z. Lasocik, Warszawa 2006, s. 65-66.

⁵ W. Pływaczewski, *Handel ludźmi – współczesne niewolnictwo*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2006, s. 7.

W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.) problematyka przestępstwa handlu ludźmi spenalizowana była w rozdziale XXXII. Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu w art. 253 k.k.

Art. 253 § 1 Kto uprawia handel ludźmi nawet za ich zgodą podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

Penalizacja w art. 253 k.k. przestępstwa handlu ludźmi, nawet „za ich zgodą”, stanowiła spełnienie zobowiązań międzynarodowych, które zaczęły być tworzone w celu lawinowego zahamowania rozwoju handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi pod koniec XIX w.

Wypełniając zobowiązania międzynarodowe, Polska podpisała w szczególności:

- w Paryżu Międzynarodową Konwencję z dnia 4 maja 1910 r. dotyczącą zwalczania handlu żywym towarem (Dz. U. z 1922 r. Nr 87, poz. 783). W myśl art. 1 tej konwencji, „każdy, kto dla zaspokojenia cudzych namiętności zwerbował, uprowadził, albo uwiódł nawet za ich zgodą kobietę lub dziewczynę nieletnią dla celów rozpusty winien być karany nawet wtedy, gdyby poszczególne czyny, stanowiące pierwiastki składowe przestępstwa, zostały dokonane w różnych państwach”. Ponadto stosownie do art. 2 konwencji „winien być również karany każdy, kto, dla zaspokojenia cudzych namiętności, za pomocą oszustwa lub gwałtu, groźby, użycia władzy, czy jakichkolwiek innych środków przymusu zwerbował, uprowadził lub uwiódł kobietę albo dziewczynę pełnoletnią dla celów rozpusty, choćby poszczególne czyny stanowiące pierwiastki składowe przestępstwa, zostały spełnione w różnych państwach”;
- w Genewie Konwencję o zwalczaniu handlu kobietami i dziećmi z dnia 30 września 1921 r. (Dz. U. z 1924 r. Nr 20, poz. 211);
- w Genewie Konwencję w sprawie niewolnictwa z dnia 25 września 1926 r. (Dz. U. z 1931 r. Nr 4, poz. 21 ze zm.), w której to w myśl art. 1 ustalono, że niewolnictwo jest stanem czy położeniem jednostki względem której stosowane jest postępowanie w całości lub części wynikające z prawa własności, zaś pojęcie handlu niewolnikami obejmuje wszelkie pojmanie, nabycie lub odstąpienie danej osoby celem uczynienia z niej niewolnika; wszelkie nabycie niewolnika dla sprzedaży lub zamiany, jakkolwiek akt odstąpienia drogą sprzedaży lub zamiany niewolnika nabytego dla celów sprzedaży lub wymiany, jak i w ogóle wszelkich rodzajów handlu lub przewozu niewolników;
- w Genewie Konwencję dotyczącą zwalczania handlu kobietami pełnoletnimi z dnia 11 października 1933 r. (Dz. U. z 1938 r. Nr 7, poz. 37);
- w Lake Success Konwencję w sprawie zwalczania handlu ludźmi i eksploatacji prostytucji z dnia 21 marca 1950 r. (Dz. U. z 1952 r. Nr 412, poz. 278), w której to w myśl art. 1 i 2 Państwa – Strony zgadzają się ukarać każdego, kto dla zaspokojenia namiętności innej osoby:
 - dostarcza, zwabia lub uprowadza w celach prostytucji inną osobę, nawet za jej zgodą,
 - eksploatuje prostytucję innej osoby, nawet za jej zgodą,

- utrzymuje lub prowadzi bądź świadomie finansuje dom publiczny albo bierze udział w jego finansowaniu,
- świadomie wynajmuje komuś lub odnajmuje od kogoś budynek bądź inne pomieszczenie lub jakąkolwiek ich część dla celów prostytucji innych osób⁶.

W dniu 12 grudnia 2000 r. w Palermo została podpisana Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 15 listopada 2000 r., natomiast 4 października 2001 r. Polska podpisała również Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 15 listopada 2002 r., w którym to w art. 3 sformułowano definicję handlu ludźmi.

Wejście w życie względem RP wymienionego Protokołu skutkowało tym, że pojęcie handlu ludźmi użyte w art. 253 § 1 k.k. było definiowane na gruncie prawa polskiego zgodnie z definicją użytą w art. 3 wymienionego protokołu⁷.

Przedmiot ochrony

Prawo karne jest stanowione przez ustawodawcę w celu ochrony dóbr jednostki oraz stosunków społecznych i gospodarczych przed najpoważniejszymi na nie zamachami. Każde przestępstwo godzi w określone dobro: życie, zdrowie itd., a w konsekwencji w stosunki społeczne chronione przez prawo karne. Całokształt tych stosunków tworzy pojęcie ogólnego przedmiotu ochrony prawnokarnej. Każde przestępstwo godząc w określone dobro chronione przez prawo, jest zamachem na dobro społeczne i stosunki społeczne, które to prawo chroni. Pojęcie przedmiotu przestępstwa od strony funkcji prawa karnego to przedmiot ochrony. Rozróżniamy rodzajowy i indywidualny (bezpośredni) przedmiot ochrony.

Rodzajowy przedmiot ochrony jest właściwy dla grupy przepisów prawa karnego. Ujmowany jest na tyle kompleksowo, by objął szereg zakazów prawnokarnych, a jednocześnie na tyle szczegółowo, by można było określać konkretne zakazy. Natomiast indywidualnym przedmiotem ochrony jest to dobro, które jest przedmiotem ochrony danego przepisu prawa karnego, bądź na które skierowany został zamach przestępny⁸.

Przedmiotem ochrony przestępstwa uprawiania handlu ludźmi jest wolność człowieka i jego godność. Zarówno nieletni, jak i dorośli ludzie nie mogą być przedmiotem jakiegokolwiek handlu, niezależnie od tego, czy przynosi to komukolwiek korzyść

⁶ A. Wąsek, *Komentarz, Kodeks karny – Część szczególna*, t. II, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2004, s. 338-339.

⁷ A. Wąsek, *Komentarz, Kodeks karny – Część szczególna*, t. II, wyd. cyt., s. 340.

⁸ A. Marek, *Prawo karne*, Wydawnictwo C. H. Beck, wyd. 9 zmienione i uaktualnione, Warszawa 2009, s. 109-110.

majątkową, czy nie. Przy obecnym rozwoju cywilizacji każda forma niewolnictwa jest zakazana⁹.

Podmiot przestępstwa

Według kodeksu karnego, podmiotem przestępstwa, czyli jego sprawcą, może być tylko człowiek (osoba fizyczna). Pojęcie „sprawstwa” traktowane jest w szerokim znaczeniu, obejmując różne formy popełniania przestępstwa, zwane formami zjawiskowymi, gdyż bez względu na te formy ogólne cechy podmiotu są identyczne. Dotyczą one zdolności do zawinienia, tj. osiągnięcia określonego etapu rozwoju umysłowego i moralnego, a także znajdowania się w takim stanie psychicznym, w jakim człowiek jest zdolny do rozumienia znaczenia przedsięwziętego czynu i kierowania swym postępowaniem (niepoczytalność sprawcy pozbawia czyn cechy przestępstwa – art. 31 § 1 k.k.).

Podmiotem przestępstwa może być każda osoba zdolna do ponoszenia odpowiedzialności prawnej, niezależnie od obywatelstwa, zatem przestępstwo handlu ludźmi ma charakter powszechny.

Strona przedmiotowa przestępstwa

Stronę przedmiotową przestępstwa charakteryzują zewnętrzne zachowania się sprawcy, jego formę i okoliczności, a także skutek tego zachowania oraz powiązanie między zachowaniem a skutkiem. Przez „zewnętrzne” zachowania człowieka rozumie się to, że prawo karne nie ingeruje w sferę myśli człowieka dopóty, dopóki nie zostaną one uzewnętrznione w czynie naruszającym określone dobra.

Strona przedmiotowa czynu z art. 253§1 k.k. polegała na „uprawianiu handlu ludźmi”. Określenie to wskazuje, że penalizacji podlega zachowanie sprawcy polegające na dokonywaniu transakcji handlowych kupna – sprzedaży, ale także transakcji zastawu, dokonywania zamiany bądź użyczenia ludzi lub dokonywania innych transakcji cywilnoprawnych. Jest to przestępstwo wieloczynowe. Należy zaznaczyć, że zgoda osoby lub osób będących przedmiotem handlu nie ma wpływu na byt przestępstwa.

Mimo posłużenia się przez ustawodawcę liczbą mnogą, należy uznać, że dla bytu omawianego przestępstwa wystarczająca jest transakcją, której przedmiotem jest jedna osoba, jeżeli z okoliczności sprawy wynika, że sprawca zajmuje się handlem ludźmi¹⁰. W ramach tego przepisu odpowiedzialności karnej podlega również zwabienie lub uprowadzenie innej osoby w celu uprawiania prostytucji za granicą, jeśli ta osoba jest

⁹ A. Zoll, *Kodeks karny – Część szczególna, Komentarz do art. 117–277*, t. II, Kantor Wydawniczy Zakamycze. Kraków 1999, s. 895. Zob. także, J. Bryk, *Handel ludźmi*, „Policja 997”, 2007, nr 1.

¹⁰ A. Marek, *Komentarz do art. 253 kodeksu karnego (Dz.U.97.88.553)*, [w:] *Kodeks karny Komentarz*, A. Marek, LEX, 2007, wyd. IV, Stan prawny: 2007.03.15.

przedmiotem uprawiania handlu. Reasumując, jeśli przedmiotem uprawiania handlu jest osoba ludzka, to bez względu na to, jak i w jakim celu stała się przedmiotem transakcji handlowej – sprawca podlegał odpowiedzialności karnej z art. 253 § 1 k.k.

Strona podmiotowa przestępstwa

Dawne prawo karne wiązało odpowiedzialność z samym przedmiotowym związkiem między zachowaniem się człowieka a społecznie ujemnym skutkiem. Oznaczało to odpowiedzialność za wszystkie, nawet najdalej idące następstwa zachowania się człowieka – bez względu na to, czy obejmował on swoją świadomością i wolą, a nawet – czy mógł je przewidzieć. We współczesnym prawie karnym samo istnienie związku przyczynowego między zachowaniem się człowieka a skutkiem nie jest wystarczające do odpowiedzialności za przestępstwo skutkowe. Drugim koniecznym warunkiem jest wina, która stanowi podmiotową podstawę odpowiedzialności. Współczesne prawo opiera się bowiem na zasadzie *nullum crimen sine culpa* (nie ma przestępstwa bez winy)¹¹.

Zasada winy w prawie karnym skojarzona jest z odpowiedzialnością personalną, która to odróżnia prawo karne od innych dziedzin prawa, np. prawa cywilnego, gdzie obok odpowiedzialności na zasadzie winy występuje odpowiedzialność na zasadzie ryzyka.

W prawie karnym winą jest zarzucalny z punktu widzenia wymogów tego prawa stosunek sprawcy do realizacji czynu zabronionego. Stosunek ten wyrażać się może w zamiarze popełnienia czynu zabronionego albo lekceważeniu przez sprawcę obowiązku ostrożności, którego zachowanie zabezpieczyć go miało przed popełnieniem takiego czynu. Dlatego też rozróżniamy umyślne i nieumyślne formy winy¹².

Przestępstwo może zostać popełnione tylko z winy umyślnej. Z określenia „uprawia handel” wynika, że w zasadzie jedyną możliwą postacią umyślności będzie zamiar bezpośredni¹³.

Nowelizacja przepisów dotyczących problematyki handlu ludźmi w kodeksie karnym

Kolejna nowelizacja kodeksu karnego nastąpiła w roku 2010. Ustawodawca w ustawie 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) wprowadził pojęcie handlu ludźmi i pojęcie niewolnictwa. Znajdują się one w art. 115 § 22 i § 23 w brzmieniu:

¹¹ A. Marek, *Prawo karne*, s. 127.

¹² Tamże, s. 135.

¹³ A. Zoll, *Kodeks karny...*, s. 897-898.

„§ 22. Handlem ludźmi jest werbowanie, transport, dostarczanie, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osoby z zastosowaniem:

- 1) przemocy lub groźby bezprawnej,
- 2) uprowadzenia,
- 3) podstępu,
- 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.

§ 23. Niewolnictwo jest stanem zależności, w którym człowiek jest traktowany jak przedmiot własności”.

Został uchylony art. 253 k.k., natomiast wprowadzony został art. 189a k.k., określający problematykę przestępstwa handlu ludźmi w brzmieniu:

„§ 1. Kto dopuszcza się handlu ludźmi, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

§ 2. Kto czyni przygotowania do popełnienia przestępstwa określonego w § 1, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

Artykuł ten obecnie znajduje się w rozdziale XXIII. „Przestępstwa przeciwko wolności”. W przepisie tym nadal przedmiotem ochrony jest wolność i godność człowieka. Jest to przestępstwo wieloczynnościowe, wymagające aktów kupna-sprzedaży. Penalizacji podlega zatem dokonywanie transakcji kupna-sprzedaży, których przedmiotem są co najmniej dwie osoby, przy czym zgoda tych osób nie ma wpływu na byt przestępstwa.

Jest to przestępstwo powszechne i umyślne. Jak wynika z definicji pojęcia handlu ludźmi zawartej w art. 115 § 22 k.k., przestępstwo to może być popełnione jedynie w zamiarze bezpośrednim. Dzieje się tak dlatego, że ustawodawca określił handel ludźmi jako zachowanie celowe („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”).

Z uwagi na wysoki stopień szkodliwości handlu ludźmi wprowadzono w § 2 karalność przygotowania do popełnienia tego przestępstwa¹⁴.

Ustawodawca uchylił § 4 w art. 204 k.k. oraz spenalizował w art. 211a k.k. przestępstwo nielegalnej adopcji „Kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, zajmuje się organizowaniem adopcji dzieci wbrew przepisom ustawy, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

Formy handlu ludźmi

Handel ludźmi we współczesnym świecie przyjmuje różne formy:

- handel ludźmi w celu wykorzystywania ich w przemyśle erotycznym – niektóre osoby, będące przedmiotem handlu już wcześniej są świadome tego, że będą pracować w przemyśle seksualnym. Większość z nich nie jest jednak poinformowana o warunkach, w jakich będą musiały pracować. Kobiety trafiają do przemysłu erotycznego wbrew swej woli, w drodze oszustwa lub przy użyciu siły. Zadłużenie (niewelnicze długi), zabieranie dokumentów, przymus psychiczny i fizyczny, gwałt seksualny oraz więzienie, są to najczęstsze problemy, z jakimi spotykają się osoby będące przedmiotem handlu;
- handel ludźmi w celu zmuszania do pracy/ praktyki zbliżone do niewolnictwa – ten handel jest szczególnie ukierunkowany na sektor rolnictwa, budownictwa i pracy w fabrykach. Ludzie są zmuszani do pracy w warunkach podobnych do pracy niewolniczej;
- handlowanie ludźmi przeznaczonymi do pracy w domach/pielęgnowanie – osoby te są zmuszane do nieprzerwanej pracy w niewolniczych warunkach jako służący lub do opieki przy osobach ciężko chorych i upośledzonych;
- handel ludźmi w celu zawarcia małżeństwa z reguły z „bogатыm” cudzoziemcem – kobiety przyjeżdżają do nieznanego środowiska, nie znając języka ani kultury, zaś ich status, w większości przypadków, jest całkowicie uzależniony od męża, stają się niewolnicami mężów i są zmuszane do prostytucji, pracy bez wynagrodzenia;
- handel ludźmi w celu zmuszania do żebractwa – kobiety, dzieci, ludzie starzy lub upośledzeni są zmuszani do żebractwa w wielkich miastach, również w innych państwach. Nie potrafią poruszać się w miejscu, w którym się znajdują, a poza tym są pod stałym nadzorem kogoś, kto im zabiera wyżebrane pieniądze;
- handel ludźmi w celu pobrania organów – młodzi ludzie czy dzieci są sprzedawani lub porywani, a następnie pobiera się od nich organy, które służą do transplantacji¹⁵.

¹⁴ M. Mozgawa, *Komentarz do art. 189 a kodeksu karnego*, [w:] *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, red. M. Mozgawa, wyd. III, 2010, s. 385-387.

¹⁵ W. Pływaczewski, *Handel ludźmi...*, s. 9; Zob. także B. Hołyst, J. Bryk, I. Malinowska, *Metody działania sprawców przestępstw handlu ludźmi*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2008, s. 9-10.

BIBLIOGRAFIA

1. Bryk J., *Handel ludźmi*, „Policja 997”, 2007, nr 1.
2. Budyn-Kulik M., Kozłowska-Kalisz P., Kulik M., Mozgawa M., *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, red. M. Mozgawa, wyd. III, Warszawa 2010.
3. Hołyst B., Bryk J., Malinowska I., *Metody działania sprawców przestępstw handlu ludźmi*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2008.
4. Karsznicki K., *Ściganie przestępstwa handlu ludźmi w Polsce*, Ośrodek Badań Handlu ludźmi, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, 2010.
5. Marek A., *Komentarz do art.253 kodeksu karnego (Dz.U.97.88.553)*, [w:] *Kodeks karny Komentarz*, A. Marek, LEX, 2007, wyd. IV.
6. Marek A., *Prawo karne*, Wydawnictwo C. H. Beck, wyd. 9, Warszawa 2009.
7. Morawska E., *Handel ludźmi z perspektywy systemu ochrony praw człowieka ONZ*, [w:] *Handel ludźmi zapobieganie i ściganie*, red. Z. Lasocik, Warszawa 2006.
8. Pływaczewski W., *Handel ludźmi – współczesne niewolnictwo*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2006.
9. Rudnicka P., Bulanda A., Szewo P., *Przewodnik dla Cudzoziemców, Zwalczanie handlu ludźmi: Prewencja poprzez rozwiązania prawne, Jak podjąć legalną pracę w Polsce i nie stać się ofiarą handlu ludźmi?*, Kraków 2003.
10. Rudnicka P., *Raport Zwalczanie handlu ludźmi: Prewencja poprzez rozwiązania prawne*, Kraków 2003.
11. Wąsek A., *Komentarz. Kodeks karny – Część szczególna*, t. II, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2004.
12. Zoll A., *Kodeks karny – Część szczególna, Komentarz do art. 117–277*, t. II, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999.

Legal methods of trafficking in human beings

ABSTRACT

The article contains information related to interpretative difficulties with the meaning of trafficking in human beings, both before and after the amendment to the Criminal Code in Poland in September 2010. Moreover, the article includes the international aspects of illegal trade in human beings, which are important according to interpretation of this term.

Issues related to trafficking in human beings in the Criminal Code from 1997 were in Chapter XXXII Offences against Public Order, article 253:

§ 1 *Whoever is trading in human beings even with their consent, shall be subject to the penalty of the deprivation of liberty for a minimum term of 3 years.*

According to this article the meaning *even with their consent* was a part of fulfillment to the international law procedure which was taken to reduce and fully remove the problem with trafficking in human beings, especially women and children in global trade during the last century.

Next amendment of Polish Criminal Code was in 2010. At this time the legislator had decided to use terms such as *trafficking in human beings* and *slavery*, which might be find in article 115 § 22 and § 23 of Polish Criminal Code. The article 253 was annulled, and from now on there is an article 189a from the Chapter XXIII Offences against Liberty and it says:

- § 1 *Whoever is trafficking in human beings, shall be subject to the penalty of the deprivation of liberty for a minimum term of 3 years.*
- § 2 *Whoever is any kind of offence according to § 1, shall be subject to the penalty of the deprivation of liberty for a term between 3 months up to 5 years.*

dr Marek Chrabkowski

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

Zmiany przepisów o kontroli operacyjnej a bezpieczeństwo prawne inwigilowanych

ABSTRAKT

W dniu 11 czerwca 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o zmianie Ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw¹, która w znaczący sposób zreformowała instytucję kontroli operacyjnej. Ta metoda pracy operacyjnej wykorzystywana przez służby specjalne i organy ścigania, z uwagi na swój kontratypowy charakter budzi wiele kontrowersji. Wybór tematu nie był więc przypadkowy. Przeprowadzone badania miały na celu ustalenie wpływu zmian stanu normatywnego na poprawę bezpieczeństwa prawnego osób inwigilowanych. Omówione zostały w kolejności chronologicznej zmiany wpływające na poszczególne etapy procesu zarządzania i postępowania z materiałami kontroli operacyjnej. Publikację wieńczą wnioski de lege lata i de lege ferenda.

Wstęp

W dniu 11 czerwca 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o zmianie Ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw², zwaną dalej ustawą nowelizacyjną, która w znaczący sposób zreformowała instytucję kontroli operacyjnej. Ta metoda pracy operacyjnej wykorzystywana przez służby specjalne i organy ścigania, z uwagi na swój kontratypowy charakter budzi wiele kontrowersji. Wybór tematu nie był więc przypadkowy. Wywołana na łamach prasy codziennej dyskusja na temat omni-

¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 53, poz. 273.

² Dz. U. z 2011 r. Nr 53, poz. 273.

potencji organów państwa, korzystających bez żadnych ograniczeń, w wymiarze niespotykanym w innych państwach, z uprawnień ingerujących w prawa i wolności człowieka, skłoniła do zajęcia się tym tematem³. Przeprowadzone badania, w głównej mierze za pomocą metody logiczno-językowej, miały na celu ustalenie wpływu zmian stanu normatywnego na poprawę bezpieczeństwa prawnego osób inwigilowanych. Niniejszy podrozdział poświęcony jest temu zagadnieniu, które omówione zostało etapowo z zachowaniem ich chronologii. Po omówieniu przepisów składających się na instytucję kontroli operacyjnej, przedstawione są: zmiany w procedurze wnioskowania o zarządzenie kontroli operacyjnej, zmiany w zakresie zarządzania i przedłużania kontroli operacyjnej, zmiany w zakresie przekazywania materiałów kontroli operacyjnej na potrzeby sprawy karnej, zmiany w zakresie postępowania z nieprzydatnymi materiałami kontroli operacyjnej oraz obszary nieobjęte ustawą nowelizacyjną.

Z uwagi na fakt, iż analogicznymi zmianami objęto instytucje kontroli operacyjnych przewidziane w ustawach pragmatycznych służb specjalnych i organów ścigania, badania oparto wyłącznie na przepisach ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁴, zwanej dalej ustawą o Policji. Przyjęte założenie pozwala na opracowanie wniosków odnoszących się nie tylko do policyjnej kontroli operacyjnej.

1. Instytucja kontroli operacyjnej

Instytucja kontroli operacyjnej została zawarta w art. 19 ustawy o Policji, którego brzmienie nadane ustawą nowelizacyjną jest następujące:

1. Przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych przez Policję w celu zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców, a także uzyskania i utrwalenia dowodów ściganych z oskarżenia publicznego, umyślnych przestępstw:
 - 1) przeciwko życiu, określonych w art. 148-150 Kodeksu karnego,
 - 2) określonych w art. 134, art. 135 § 1, art. 136 § 1, art. 156 § 1 i 3, art. 163 § 1 i 3, art. 164 § 1, art. 165 § 1 i 3, art. 166, art. 167, art. 173 § 1 i 3, art. 189, art. 189a, art. 200, art. 200a, art. 211a, art. 223, art. 228 § 1 i 3-5, art. 229 § 1 i 3-5, art. 230 § 1, art. 230a § 1, art. 231 § 2, art. 232, art. 245, art. 246, art. 252 § 1-3, art. 258, art. 269, art. 280-282, art. 285 § 1, art. 286 § 1, art. 296 § 1-3, art. 296a § 1, 2 i 4, art. 299 § 1-6 oraz art. 310 § 1, 2 i 4 Kodeksu karnego,
 - 2a) określonych w art. 46 ust. 1, 2 i 4, art. 47 oraz art. 48 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857),
 - 3) przeciwko obrotowi gospodarczemu, określonych w art. 297-306 Kodeksu karnego, powodujących szkodę majątkową lub skierowanych przeciwko mieniu, jeżeli wysokość szkody lub wartość mienia przekracza pięćdziesięciokrotną

³ E. Siedlecka, *Komisja Europejska zaleca: mniej podglądajcie*, Gazeta Wyborcza, 18.04.2011 r., s. 1, K. Szymielewicz, *Gorący spór o prywatność danych*, Rzeczpospolita, 22.04.2011 r., s. C9.

⁴ Tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.

- wysokość najniższego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie odrębnych przepisów,
- 4) skarbowych, jeżeli wartość przedmiotu czynu lub uszczuplenie należności publicznoprawnej przekraczają pięćdziesięciokrotną wysokość najniższego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie odrębnych przepisów,
 - 4a) skarbowych, o których mowa w art. 107 § 1 Kodeksu karnego skarbowego,
 - 5) nielegalnego wytwarzania, posiadania lub obrotu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi lub substancjami psychotropowymi albo ich prekursorami oraz materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi,
 - 6) określonych w art. 8 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 554 i Nr 160, poz. 1083 oraz z 1998 r. Nr 113, poz. 715),
 - 7) określonych w art. 43-46 ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz. U. Nr 169, poz. 1411),
 - 8) ściganych na mocy umów i porozumień międzynarodowych, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne, sąd okręgowy może, w drodze postanowienia, zarządzić kontrolę operacyjną, na pisemny wniosek Komendanta Głównego Policji, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, albo na pisemny wniosek komendanta wojewódzkiego Policji, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę składającego wniosek organu Policji.

- 1a. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, przedstawia się wraz z materiałami uzasadniającymi potrzebę zastosowania kontroli operacyjnej.
2. Postanowienie, o którym mowa w ust. 1, wydaje sąd okręgowy właściwy miejscowo ze względu na siedzibę składającego wniosek organu Policji.
3. W przypadkach niecierpiących zwłoki, jeżeli mogłoby to spowodować utratę informacji lub zatarcie albo zniszczenie dowodów przestępstwa, Komendant Główny Policji lub komendant wojewódzki Policji może zarządzić, po uzyskaniu pisemnej zgody właściwego prokuratora, o którym mowa w ust. 1, kontrolę operacyjną, zwracając się jednocześnie do właściwego miejscowo sądu okręgowego z wnioskiem o wydanie postanowienia w tej sprawie. W razie nieudzielenia przez sąd zgody w terminie 5 dni od dnia zarządzenia kontroli operacyjnej, organ zarządzający wstrzymuje kontrolę operacyjną oraz dokonuje protokolarnego, komisyjnego zniszczenia materiałów zgromadzonych podczas jej stosowania.
5. W przypadku potrzeby zarządzenia kontroli operacyjnej wobec osoby podejrzanej lub oskarżonego, we wniosku organu Policji, o którym mowa w ust. 1, o zarządzenie kontroli operacyjnej zamieszcza się informację o toczącym się wobec tej osoby postępowaniu.
6. Kontrola operacyjna prowadzona jest niejawnie i polega na:
 - 1) kontrolowaniu treści korespondencji;
 - 2) kontrolowaniu zawartości przesyłek;

- 3) stosowaniu środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawni informacji i dowodów oraz ich utrwalanie, a w szczególności treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych.
7. Wniosek organu Policji, o którym mowa w ust. 1, o zarządzenie przez sąd okręgowy kontroli operacyjnej powinien zawierać w szczególności:
 - 1) numer sprawy i jej kryptonim, jeżeli został jej nadany;
 - 2) opis przestępstwa z podaniem, w miarę możliwości, jego kwalifikacji prawnej;
 - 3) okoliczności uzasadniające potrzebę zastosowania kontroli operacyjnej, w tym stwierdzonej bezskuteczności lub nieprzydatności innych środków;
 - 4) dane osoby lub inne dane, pozwalające na jednoznaczne określenie podmiotu lub przedmiotu, wobec którego stosowana będzie kontrola operacyjna, ze wskazaniem miejsca lub sposobu jej stosowania;
 - 5) cel, czas i rodzaj prowadzonej kontroli operacyjnej, o której mowa w ust. 6.
8. Kontrolę operacyjną zarządza się na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Sąd okręgowy może, na pisemny wniosek Komendanta Głównego Policji lub komendanta wojewódzkiego Policji, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody właściwego prokuratora, o którym mowa w ust. 1, na okres nie dłuższy niż kolejne 3 miesiące, wydać postanowienie o jednorazowym przedłużeniu kontroli operacyjnej, jeżeli nie ustały przyczyny tej kontroli.
9. W uzasadnionych przypadkach, gdy podczas stosowania kontroli operacyjnej pojawią się nowe okoliczności istotne dla zapobieżenia lub wykrycia przestępstwa albo ustalenia sprawców i uzyskania dowodów przestępstwa, sąd okręgowy, na pisemny wniosek Komendanta Głównego Policji, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, może wydać postanowienie o kontroli operacyjnej przez czas oznaczony również po upływie okresów, o których mowa w ust. 8.
10. Do wniosków, o których mowa w ust. 3, 8 i 9, stosuje się odpowiednio ust. 1a i 7. Sąd przed wydaniem postanowienia, o którym mowa w ust. 1, 3, 8 i 9, zapoznaje się z materiałami uzasadniającymi wniosek, w szczególności zgromadzonymi podczas stosowania kontroli operacyjnej zarządzanej w tej sprawie.
11. Wnioski, o których mowa w ust. 1, 3-5, 8 i 9, sąd okręgowy rozpoznaje jednoosobowo, przy czym czynności sądu związane z rozpoznawaniem tych wniosków powinny być realizowane w warunkach przewidzianych dla przekazywania, przechowywania i udostępniania informacji niejawnych oraz z odpowiednim zastosowaniem przepisów wydanych na podstawie art. 181 § 2 Kodeksu postępowania karnego. W posiedzeniu sądu może wziąć udział wyłącznie prokurator i przedstawiciel organu Policji wnioskującego o zarządzenie kontroli operacyjnej.
12. Podmioty wykonujące działalność telekomunikacyjną oraz podmioty świadczące usługi pocztowe są obowiązane do zapewnienia na własny koszt warunków technicznych i organizacyjnych umożliwiających prowadzenie przez Policję kontroli operacyjnej.
14. Organ policji, o którym mowa w ust. 1, informuje właściwego prokuratora o wynikach kontroli operacyjnej po jej zakończeniu, a na jego żądanie również o przebiegu tej kontroli.

15. W przypadku uzyskania dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub mających znaczenie dla toczącego się postępowania karnego Komendant Główny Policji lub komendant wojewódzki Policji przekazuje prokuratorowi, o którym mowa w ust. 1, wszystkie materiały zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej. W postępowaniu przed sądem, w odniesieniu do tych materiałów, stosuje się odpowiednio art. 393 § 1 zdanie pierwsze Kodeksu postępowania karnego.
- 15a. Wykorzystanie dowodu uzyskanego podczas stosowania kontroli operacyjnej jest dopuszczalne wyłącznie w postępowaniu karnym w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, w stosunku do którego jest dopuszczalne stosowanie takiej kontroli przez jakikolwiek uprawniony podmiot.
- 15b. Prokurator, o którym mowa w ust. 1, podejmuje decyzję o zakresie i sposobie wykorzystania przekazanych materiałów. Art. 238 § 3-5 oraz art. 239 Kodeksu postępowania karnego stosuje się odpowiednio.
- 15c. Jeżeli w wyniku stosowania kontroli operacyjnej uzyskano dowód popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, w stosunku do którego można zarządzić kontrolę operacyjną, popełnionego przez osobę, wobec której była stosowana kontrola operacyjna, innego niż objęte zarządzeniem kontroli operacyjnej, albo popełnionego przez inną osobę, o zgodzie na jego wykorzystanie w postępowaniu karnym orzeka postanowieniem sąd, który zarządził kontrolę operacyjną albo wyraził na nią zgodę w trybie określonym w ust. 3, na wniosek prokuratora, o którym mowa w ust. 1.
- 15d. Wniosek, o którym mowa w ust. 15c, prokurator kieruje do sądu nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania materiałów zgromadzonych podczas stosowania kontroli operacyjnej, przekazanych mu przez organ Policji niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 2 miesięcy od dnia zakończenia tej kontroli.
- 15e. Sąd wydaje postanowienie, o którym mowa w ust. 15c, w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku przez prokuratora.
16. Osobie, wobec której kontrola operacyjna była stosowana, nie udostępnia się materiałów zgromadzonych podczas trwania tej kontroli. Przepis nie narusza uprawnień wynikających z art. 321 Kodeksu postępowania karnego.
17. Zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej materiały niezawierające dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub dowodów mających znaczenie dla toczącego się postępowania karnego podlegają niezwłocznemu, protokolarnemu i komisijnemu zniszczeniu. Zniszczenie materiałów zarządza organ Policji, który wnioskuje o zarządzenie kontroli operacyjnej.
- 17a. O wydaniu i wykonaniu zarządzenia dotyczącego zniszczenia materiałów, o których mowa w ust. 17, organ Policji jest obowiązany do niezwłocznego poinformowania prokuratora, o którym mowa w ust. 1.
20. Na postanowienia sądu w przedmiocie kontroli operacyjnej, o których mowa w ust. 1, 3, 8 i 9, przysługuje zażalenie organowi Policji, który złożył wniosek o wydanie tego postanowienia. Do zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego.

21. Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości oraz ministrem właściwym do spraw łączności, określi, w drodze rozporządzenia, sposób dokumentowania kontroli operacyjnej oraz przechowywania i przekazywania wniosków i zarządzeń, a także przechowywania, przekazywania oraz przetwarzania i niszczenia materiałów uzyskanych podczas stosowania tej kontroli, uwzględniając potrzebę zapewnienia niejawnego charakteru podejmowanych czynności i uzyskanych materiałów oraz wzory stosowanych druków i rejestrów.
22. Minister właściwy do spraw wewnętrznych przedstawia corocznie Sejmowi i Senatowi informację o działalności określonej w ust. 1-21, w tym informacje i dane, o których mowa w art. 20 ust. 3. Informacja powinna być przedstawiona Sejmowi i Senatowi do dnia 30 czerwca roku następnego po roku nią objętym.

2. Zmiany w zakresie wnioskowania o zarządzenie kontroli operacyjnej

Już w ustępie pierwszym dostrzegamy zaostrzenie rygorów występowania o zarządzenie i zarządzania kontroli operacyjnej. Przed nowelizacją zawarta w ust. 1 klauzula subsydiarności dopuszczała możliwość zarządzenia kontroli operacyjnej, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo zachodziło wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne. Po zmianie ustawodawca wymaga od organów operacyjnych ustalenia bezskuteczności albo nieprzydatności innych środków. Nie wystarczy już samo uprawdopodobnienie, wymagane jest udowodnienie nieprzydatności. Natomiast nieskuteczność innych środków wykorzystywanych w czynnościach operacyjno-rozpoznawczych nie może już uzasadnić wniosku o zarządzenie kontroli operacyjnej. Zastosowana przy instytucji kontroli operacyjnej klauzula subsydiarności wprowadza dodatkowe warunki dopuszczające zastosowanie tej metody pracy operacyjnej⁵. Jak trafnie zauważyła Gabriela Musialik-Dudzińska, klauzula ta stanowi *próbę specyficznego, normatywnego skonkretyzowania zasady proporcjonalności. Opisuje hierarchię, czy też «następstwo rang» środków wykrywczych, których stosowanie wiąże się z ograniczeniem praw zasadniczych*⁶. Zgodnie z przyjętym rozwiązaniem zarządzenie kontroli operacyjnej może nastąpić po wyczerpaniu wszystkich innych metod pracy operacyjnej będących w dyspozycji organu uprawnionego albo stwierdzeniu, że środki te będą nieprzydatne⁷. Ta dyspozycja ma charakter alternatywny, co oznacza, że wystarczające będzie wystąpienie chociażby jednej z dwóch wymienionych przesłanek⁸, aby móc uruchomić tę metodę pracy operacyjnej. Klauzula subsydiarności wprowadzona przez usta-

⁵ M. Klejnowska, *Oskarżony jako osobowe źródło informacji o przestępstwie*, Kraków 2004, s. 181.

⁶ G. Musialik-Dudzińska, *Przesłanki i zakres podmiotowy podsłuchu elektronicznego w świetle prawa niemieckiego*, *Problemy Prawa Karnego* 2001, nr 24, s. 13.

⁷ Por. J. Kudła, *Wybrane aspekty prawne uzyskiwania przez policję informacji w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych*, *Przegląd Policyny* 2006, nr 3(83), s. 137.

⁸ Szerzej na ten temat B. Kurzepa, *Zakres czynności operacyjno-rozpoznawczych realizowanych przez Wojskowe Służby Informacyjne. Niektóre aspekty karnoprocesowe*, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* 2004, nr 1(229), s. 64.

wodawcę ma gwarantować racjonalne, nie wykraczające poza niezbędną konieczność, wykorzystanie tej kontratypowej instytucji. Konstrukcja przepisu statuującego tę klauzulę wskazuje na intencję ustawodawcy, który pragnie ograniczyć częstotliwość korzystania z podsłuchu na rzecz innych, mniej inwazyjnych metod wykrywczych⁹. Klauzula subsydiarności wymaga od sędziego rozpatrującego wniosek o zarządzanie kontroli operacyjnej dokonania oceny tego wniosku, nie tylko pod względem formalnym, ale także merytorycznym¹⁰. Istotne jest sprawdzenie w konkretnej sprawie czy spełnione są wymogi ustawowe zastosowania tej czynności, a nie ocena wymogów formalnych stawianych przez prawodawcę wnioskowi¹¹. Konsekwencją zaostrzenia klauzuli subsydiarności była zmiana przepisu regulującego formalne wymagania stawiane wnioskowi organu Policji. W pkt 3 ustępu 7 usunięto okoliczności uzasadniających potrzebę zastosowania kontroli operacyjnej w postaci prawdopodobnej bezskuteczności lub nieprzydatności innych środków. Pozostawiono tylko okoliczności uzasadniające potrzebę zastosowania kontroli operacyjnej, w tym stwierdzonej bezskuteczności lub nieprzydatności innych środków.

Zasadnicze znaczenie dla sądowego badania prawidłowości występowania o zarządzanie kontroli operacyjnej ma dodany przez ustawodawcę przepis ustępu 1a. Zgodnie z nim wniosek o zarządzanie kontroli operacyjnej przedstawia się wraz z materiałami uzasadniającymi potrzebę zastosowania tej metody pracy operacyjnej. W praktyce będzie to oznaczało obowiązek przedkładania w sądzie materiałów spraw operacyjnych. Sprawy te są wyodrębniane przez organy operacyjne na podstawie kryteriów podmiotowych albo przedmiotowych. Podstawą takiego wyodrębnienia jest działalność przestępcza określonej osoby, albo powiązane z tą działalnością miejsca, zdarzenia lub zagadnienia. Procedura obejmująca gromadzenie i weryfikację informacji dotyczących działalności noszącej znamiona czynu zabronionego nazywana jest formą pracy operacyjnej, czyli inaczej sprawą operacyjną¹². Materiały tych właśnie spraw będą podlegały sądowej weryfikacji. Aktualnie sąd nie musi opierać się wyłącznie na tekście uzasadnienia do wniosku o zarządzanie kontroli operacyjnej. Teraz to uzasadnienie będzie mogło być skonfrontowane z dotychczas zebranymi materiałami sprawy operacyjnej. Wprowadzenie tego mechanizmu podnosi skuteczność ochrony praw podstawowych. Jest to faktyczna, a nie jak to do tej pory formalna, sądowa procedura kontrolna, weryfikująca prawidłowość korzystania z inwazyjnych uprawnień przez organy państwa¹³.

⁹ G. Musialik-Dudzińska, *Przesłanki i zakres podmiotowy podsłuchu elektronicznego w świetle prawa niemieckiego*, Problemy Prawa Karnego 2001, nr 24, s. 32.

¹⁰ A. Taracha, *Kilka uwag w kwestii zakresu czynności operacyjno-rozpoznawczych realizowanych przez Wojskowe Służby Informacyjne*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2004, nr 2, s. 47.

¹¹ Szerzej na ten temat A. Taracha, *Sądowa kontrola czynności operacyjno-rozpoznawczych*, Studia Iuridica Lubinesia, t. II, Lublin 2003, s. 29 i n.

¹² Definicja wynikająca z §1 pkt 5 zarządzenia nr pf-634 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych, niepublikowane.

¹³ J. Herrmann, *Ochrona praw człowieka w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości*, Studia Prawnicze 1990r., z. 4 (106), s. 3.

Wreszcie po zmianach, ta sądowa kontrola działań naruszających prawa człowieka, wydaje się spełniać zadania związane ze skutecznym zapobieganiem nielegalnemu i niewłaściwemu postępowaniu ze strony organów państwa. Pewnym jest, że nadzór służbowy nie był tak skutecznym środkiem kontrolnym¹⁴, o czym może świadczyć chociażby trwająca dyskusja na łamach prasy codziennej dotycząca nadużyć w podsłuchiwaniu dziennikarzy, adwokatów czy też członków Rady Ministrów¹⁵.

Nowelizacja nie wprowadziła nowego brzmienia pkt 2 ust. 7 art. 19 ustawy o Policji, który odnosi się do wymogów formalnych stawianych wnioskowi organu Policji. Zgodnie z jego brzmieniem wniosek ten powinien zawierać między innymi opis przestępstwa z podaniem, w miarę możliwości, jego kwalifikacji prawnej. Słusznie poddaje się krytyce w piśmiennictwie, te uregulowania, które mówią o zamieszczeniu we wniosku opisu przestępstwa z podaniem w miarę możliwości jego kwalifikacji prawnej¹⁶. W sytuacji uzależnienia zarządzenia kontroli operacyjnej od wystąpienia czynu zawierającego się w zamkniętym katalogu przestępstw, użycie takiego terminu przez ustawodawcę jest przynajmniej niezręczne.

3. Zmiany w zakresie zarządzania i przedłużania czasu trwania kontroli operacyjnej

W zakresie zarządzania i przedłużania kontroli operacyjnej ustawodawca zdecydował się na znaczące poszerzenie kompetencji sądu. W pierwszej kolejności organ ten został zaopatrzony w prawo do zapoznawania się z materiałami spraw operacyjnych nie tylko przy zarządzaniu, ale także przy przedłużaniu czasu trwania zarządzanej kontroli operacyjnej oraz przy zatwierdzaniu kontroli operacyjnych zarządzanych w trybie niecierpiącym zwłoki. Ponadto sąd przed wydaniem postanowień o zarządzaniu kontroli operacyjnej, o zatwierdzeniu kontroli zarządzanej w trybie niecierpiącym zwłoki oraz o przedłużeniu czasu trwania kontroli operacyjnej został zobligowany do zapoznania się z materiałami uzasadniającymi wnioski, w szczególności zgromadzonymi podczas stosowania kontroli operacyjnej zarządzanej w rozpatrywanej sprawie. Do czasu nowelizacji sąd mógł się zapoznać z materiałami uzasadniającymi wnioski, ale nie wszystkimi. Kompetencja ta dotyczyła tylko materiałów zgromadzonych podczas stosowania kontroli operacyjnej zarządzanej w danej sprawie. Przyjęte rozwiązanie w ustawie o Policji należy uznać za miły krok w zakresie wzmocnienia uprawnień kontrolnych sądu,

¹⁴ J. Herrmann, *op. cit.*, s. 7-8 jako przykład podał tolerowanie w policji niemieckiej przez wyższe władze policyjne takich uchybień jak brak nakazu przed aresztowaniem, przeszukaniem lub zatrzymaniem rzeczy czy też brak pouczenia podejrzanego o jego prawach przed przesłuchaniem.

¹⁵ E. Siedlecka, *Podsłuchy częściowo pod kontrolę*, Gazeta Wyborcza, 30.10.2009 r., s. 6; ceg, *Rewolucja w podsłuchach*, Rzeczpospolita, 17.12.2009 r., s. A 6.

¹⁶ B. Mik, *Spokojnie policja rozumie. Humanistyczna prowokacja*, Rzeczpospolita z dn. 28.08.2001 r.; A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Lublin 2006, s. 99.

które pozwala na oparcie decyzji nie tylko na informacjach zawartych w uzasadnieniu wniosku. Zapoznanie się przez sędziego z informacjami zawartymi w materiałach spraw operacyjnych umożliwi zweryfikowanie informacji wynikających z wniosku uprawnionego organu. Drugim, donioślejszym skutkiem jest zminimalizowanie zagrożeń wynikających z potencjalnych nadużyć, które mogą towarzyszyć tak inwazyjnej metodzie, jaką jest kontrola operacyjna.

Art. 19 ust. 1a ustawy o Policji uprawnia również prokuratora do zapoznania się z materiałami uzasadniającymi zarządzenie kontroli operacyjnej. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu wniosek o zarządzenie kontroli operacyjnej przedstawia się wraz z materiałami uzasadniającymi potrzebę jej zastosowania. Ustawodawca nie wskazuje podmiotu, któremu przedstawiany jest wniosek. Wynika z tego, że zarówno przedstawienie wniosku prokuratorowi w celu uzyskania pisemnej zgody jak i przedstawienie wniosku sądowi w celu uzyskania postanowienia wiąże się z przedstawieniem tym organom materiałów uzasadniających potrzebę zastosowania kontroli operacyjnej. Odesłanie w art. 19 ust. 10 ustawy o Policji do ust. 1a powoduje, że prokurator jest podmiotem uprawnionym do zapoznania się z materiałami sprawy operacyjnej również przy wnioskach dotyczących kontroli operacyjnej zarządzanej w trybie niecierpiącym zwłoki oraz przy wnioskach o przedłużeniu czasu stosowania tej metody pracy operacyjnej.

Wyrażanie zgody przez prokuratora na wniosku o zarządzenie kontroli operacyjnej jest elementem prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa, który realizowany jest w zakresie badania aspektu legalności¹⁷. Ustawa nie określa charakteru tej decyzji poprzestając jedynie na stwierdzeniu, że jego zgoda na zarządzenie kontroli operacyjnej w konkretnej sprawie ma być pisemna. Wyraża trafne zapatrywanie Bolesław Kurzepa, że *a contrario – brak takiej zgody też musi mieć formę pisemną*¹⁸. *Udział prokuratora w posiedzeniu sądu w przedmiocie zarządzenia kontroli operacyjnej ma na celu realizację ustawowych zadań prokuratury jakim są: strzeżenie praworządności¹⁹ oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw²⁰*. Oznacza to według Stanisława Waltosia, że prokuratura winna dbać, *aby państwo polskie było rzeczywiście demokratycznym*

¹⁷ J. Ziemiński, *Z problematyki prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa w świetle ustawy o prokuraturze*, *Studia Prawnicze* 1969, z.22, s. 199 akcentując kryterium legalności zwraca uwagę, że kontrola prokuratorska, w przeciwieństwie do innych rodzajów kontroli, nie uwzględnia kryteriów celowości, gospodarności i rzetelności.

¹⁸ B. Kurzepa, *Zakres...*, *op. cit.*, s. 65.

¹⁹ J. Żyta, *Ochrona praw obywatelskich w działalności prokuratury*, *Pr. Praw.* 1987, nr 3, s. 4-5 sygnalizuje, że zagwarantowanie praworządności należy rozpatrywać w trzech sferach: stanowienie prawa, realizacja prawa i kontrola działania organów państwowych; F. Prusak, *Nadzór prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym jako gwarancja praworządności w zakresie ścigania przestępstw*, *Problemy Praworządności* 1983, nr 10, s. 5 określił praworządność jako stan faktyczny w państwie charakteryzujący się tym, że istnieje prawo, czyli że wszelka podległość obywatela względem władzy jest uregulowana przez prawo, przy czym prawo to jest przestrzegane przez organy państwa, na straży czego stoją ustanowione gwarancje praworządności.

²⁰ Art. 2 ustawy o prokuraturze.

państwem prawnym, co w aspekcie formalnym musi znaczyć, że prawo powinno być respektowane przez wszystkich jego adresatów, a szczególnie przez organy publiczne i inne jednostki organizacyjne²¹. Ta generalna kompetencja realizowana jest w różnym zakresie i w różnych formach²². Przejawem jej realizacji są między innymi następujące czynności:

1. prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami;
2. podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach;
3. koordynowanie działalności w zakresie ścigania przestępstw, prowadzonej przez inne organy państwowe;
4. współdziałanie z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa²³.

Wymienione powyżej zadania stanowią naturalne uzasadnienie udziału prokuratora w trybie zarządzania kontroli operacyjnej, która jest czynnością ingerującą w życie prywatne. Wchodzi więc ona w zakres jednego z głównych kierunków działalności prokuratury jaką jest ochrona praw i interesów obywateli²⁴. Podobnie jak w przypadku nadzoru prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym, procedura wyrażania zgody na zarządzenie kontroli operacyjnej jest gwarancją o charakterze kontrolno-nadzorczym polegającą na przyznaniu z mocy prawa środków kontrolno-nadzorczych jednym organom państwowym względem innych. Brak zgody prokuratora przekreśla możliwość złożenia wniosku w sądzie. Z przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji jednoznacznie wynika, że pisemny wniosek może być złożony w sądzie po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora²⁵. Tym bardziej trafna wydaje się zmiana przyznająca prokuratorowi uprawnienie do zapoznawania się z materiałami sprawy operacyjnej uzasadniającymi zarządzenie bądź przedłużenie kontroli operacyjnej.

Ustawa nowelizacyjna wprowadziła zmiany również w ustawie o prokuraturze. W art. 10ea przewidziano, że Prokurator Generalny jest zobowiązany przedstawić Sejmowi i Senatowi jawną roczną informację o łącznej liczbie osób, wobec których został skierowany wniosek o zarządzenie kontroli i utrwalania rozmów lub wniosek o zarządzenie kontroli operacyjnej, ze wskazaniem liczby osób, co do których:

- 1) sąd zarządził kontrolę i utrwalanie rozmów lub kontrolę operacyjną,

²¹ S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, PiP 2002, nr 4, s. 6.

²² J. Ziemiński, *op. cit.*, s. 198.

²³ Art. 3 ust. 1 ustawy o prokuraturze.

²⁴ W. Grzeszczyk, Z. Młynarczyk, *Umacnianie praworządności w postępowaniu karnym ze szczególnym uwzględnieniem ochrony praw obywatelskich*, Pr. Praw. 1980, nr 12, s. 11.

²⁵ Np. art. 19 ust. 1 ustawy o Policji.

- 2) sąd odmówił zarządzenia kontroli i utrwalania rozmów lub kontroli operacyjnej,
- 3) wniosek o kontrolę operacyjną nie uzyskał zgody prokuratora, z wyszczególnieniem liczby osób w wymienionych kategoriach, co do których o kontrolę operacyjną wnioskował organ Policji. Informacja, ta powinna być przedstawiona Sejmowi i Senatowi do dnia 30 czerwca roku następnego po roku nią objętym. Przed nowelizacją parlamentarna kontrola nad stosowaniem kontroli operacyjnej dotyczyła wyłącznie Policji co pozwalało tylko na fragmentaryczną ocenę tej sfery działalności operacyjnej organów państwowych. Po zmianach informacja będzie dotyczyła wszystkich służb korzystających z tej metody pracy operacyjnej. W kontekście omówionej zmiany zaskakuje pozostawienie przez ustawodawcę obowiązku informacyjnego nałożonego na ministra właściwego so spraw wewnętrznych w art. 19 ust. 22 ustawy o Policji. Zgodnie z nim minister właściwy do spraw wewnętrznych przedstawia corocznie Sejmowi i Senatowi informacje o kontroli operacyjnej oraz o dostępie do danych chronionych tajemnicą ubezpieczeniową. Podobnie jak w przypadku Prokuratora Generalnego, informacja powinna być przedstawiona Sejmowi i Senatowi do dnia 30 czerwca roku następnego po roku nią objętym.

4. Zmiany w zakresie przekazywania materiałów kontroli operacyjnej na potrzeby sprawy karnej

Zgodnie z ust. 15 art. 19 ustawy o Policji w przypadku uzyskania dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub mających znaczenie dla toczącego się postępowania karnego uprawniony organ Policji przekazuje prokuratorowi wszystkie materiały zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej. Nowelizując ten przepis ustawodawca precyzyjniej oznaczył prokuratora, któremu należy przekazać materiały. W stanie prawnym sprzed nowelizacji w ustawie mowa była tylko o „właściwym prokuratorze”. Takie ujęcie ustawowe adresata powodowało, że zdarzały się przypadki przekazywania materiałów kontroli operacyjnej do prokuratorów właściwych miejscowo do prowadzenia sprawy karnej, którzy jednak nie uczestniczyli w procesie zarządzania kontroli operacyjnej. Wprawdzie § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 marca 2002 r. w sprawie sposobu dokumentowania prowadzonej przez policję kontroli operacyjnej, przechowywania i przekazywania wniosków, zarządzeń i materiałów uzyskanych podczas stosowania tej kontroli, a także przetwarzania i niszczenia tych materiałów²⁶ precyzował, że wszystkie materiały zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej, zawierające dowody pozwalające na wszczęcie postępowania karnego lub mające znaczenie dla toczącego się postępowania karnego, przekazuje się Prokuratorowi Generalnemu lub prokuratorowi okręgowemu, za pośrednictwem przedstawiciela organu Policji wnioskującego o zarządzenie kontroli operacyjnej, to jednak zdarzały się pomyłki. Przykładem może być twierdzenie zawarte

²⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 24, poz. 252 ze zm.

w piśmie Zastępcy Prokuratora Generalnego²⁷, że właściwy komendant może przekazać uzyskane w toku kontroli operacyjnej materiały do kilku prokuratur. Niewątpliwie argumentem przemawiającym za potrzebą unikania przekazywania materiałów do dowolnych prokuratur był fakt, że materiały zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej, przed włączeniem w poczet materiału dowodowego, musiały zostać uzupełnione w odpisy stosownych postanowień sądowych, które potwierdzały legalność przeprowadzonych czynności, a które pozostawały w dyspozycji prokuratury okręgowej wyrażającej zgodę na wdrożenie tej metody pracy operacyjnej. Policja nie przekazywała tych odpisów, ponieważ ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że przekazaniu podlegają tylko materiały zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej, do których nie zaliczają się przedmiotowe postanowienia²⁸. Po nowelizacji jest oczywistym, że właściwym prokuratorem jest ten, który uczestniczył w procesie zarządzania kontroli operacyjnej.

Ustawodawca zrezygnował też z obowiązku załączania do materiałów kontroli operacyjnej, przekazywanych prokuratorowi, wniosku o wszczęcie postępowania karnego. Ten zabieg miał na celu uniknięcie ewentualnych sporów, które pojawiały się przy ocenie zebranego materiału przez uprawniony organ Policji i ocenie tego samego materiału przez prokuratora²⁹. Zgodnie z wprowadzonym w wyniku nowelizacji ustępem 15 b art. 19 ustawy o Policji to wyłącznie prokurator podejmuje decyzję o zakresie i sposobie wykorzystania przekazanych materiałów stosując odpowiednio przepisy art. 238 § 3-5 i 239 K.p.k.. Na podstawie tych przepisów, w brzmieniu nadanym im przez ustawę nowelizacyjną, prokurator po zakończeniu kontroli wnosi o zarządzenie zniszczenia wszystkich utrwalonych zapisów, jeżeli w całości nie mają znaczenia dla postępowania karnego. W tej kwestii rozstrzyga sąd, który orzeka w przedmiocie wniosku niezwłocznie, na posiedzeniu bez udziału stron³⁰. W przypadku, gdy tylko część zgromadzonych materiałów kontroli operacyjnej ma znaczenie dla postępowania karnego, prokurator po zakończeniu postępowania przygotowawczego jest zobligowany wnieść o zarządzenie zniszczenia utrwalonych zapisów w części, w jakiej nie mają znaczenia dla postępowania karnego, w którym zarządzono kontrolę i utrwalanie rozmów telefonicznych, oraz nie stanowią dowodu, o którym mowa w art. 237a K.p.k.. W takim przypadku sąd orzeka w przedmiocie wniosku na posiedzeniu, w którym mogą wziąć udział strony³¹. Z wnioskiem o zarządzenie zniszczenia utrwalonych zapisów, nie wcześniej niż po zakończeniu postępowania przygotowawczego, może wystąpić także osoba wymieniona w art. 237 § 4 K.p.k. (osoba, wobec której kontrola rozmów była stosowana).

²⁷ Pismo Zastępcy Prokuratora Generalnego z dnia 04 maja 2005 r. o sygn. PR I 820/10/05, niepublikowane.

²⁸ Art. 19 ust. 15 ustawy o Policji w związku z § 5 rozporządzenia MSWiA z dnia 18 marca 2002r., por. także w piśmie Naczelnika Wydziału Standaryzacji Biura Taktyki Zwalczania Przystępności Komendy Głównej Policji z dnia 4 lutego 2005 r. o sygn. II-406/8/05 – niepublikowane.

²⁹ Szerzej M. Chrabkowski, *Wykorzystanie materiałów kontroli operacyjnej w postępowaniu przygotowawczym*, Szczytno 2009, s. 131 i n.

³⁰ Art. 238 § 3 K.p.k.

³¹ Art. 238 § 4 K.p.k.

Taki wniosek sąd rozpatruje na posiedzeniu, w którym mogą wziąć udział strony oraz wnioskodawca.

Odpowiednie zastosowanie art. 239 K.p.k. do materiałów kontroli operacyjnej może rodzić trudności interpretacyjne. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu ogłoszenie postanowienia o kontroli i utrwalaniu rozmów telefonicznych osobie, której ono dotyczy, może być odroczone na czas niezbędny ze względu na dobro sprawy, a w postępowaniu przygotowawczym może być odroczone nie później niż do czasu zakończenia tego postępowania. Natomiast z art. 19 ust. 16 ustawy o Policji wynika, że osobie, wobec której kontrola operacyjna była stosowana, nie udostępnia się materiałów zgromadzonych podczas trwania tej kontroli. Przepis ten nie narusza uprawnień wynikających z art. 321 K.p.k. Ta regulacja ogranicza krąg osób uprawnionych do zapoznania się z materiałami kontroli operacyjnej tylko do tych, przeciwko którym toczy się postępowanie karne z wykorzystaniem tych materiałów. Również art. 19 ust. 20 ustawy o Policji wyraźnie stanowi, że na postanowienia sądu w przedmiocie kontroli operacyjnej przysługuje zażalenie wyłącznie organowi Policji, który złożył wniosek o wydanie tego postanowienia. W związku z powyższym osoba inwigilowana operacyjnie, przeciwko której nie wszczęto sprawy karnej, nie ma możliwości dowiedzenia się o operacyjnej kontroli jej rozmów. Skoro osoba inwigilowana nie wie, że jest lub była podmiotem praktyk operacyjnych, to nie jest w stanie skorzystać z jakichkolwiek środków ochrony prawnej. Ta sytuacja skłania do wniosku, że postanowienie, o którym w nim mowa w art. 239 K.p.k. dotyczy decyzji procesowej o zakresie i sposobie wykorzystania przekazanych materiałów kontroli operacyjnej.

Wykorzystywanie materiałów kontroli operacyjnej na potrzeby spraw cywilnych³² czy dyscyplinarnych³³ skłoniły ustawodawcę do wyrażenia *expressis verbis* zasady, że wykorzystanie dowodu uzyskanego podczas stosowania kontroli operacyjnej jest dopuszczalne wyłącznie w postępowaniu karnym w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, w stosunku do którego jest dopuszczalne stosowanie takiej kontroli przez jakikolwiek uprawniony podmiot³⁴. Ten przepis kończy również dyskusję na temat zakresu przedmiotowego spraw karnych, w których wykorzystanie materiałów kontroli operacyjnej może nastąpić. Aktualnie są to sprawy dotyczące przestępstw i przestępstw skarbowych, w stosunku do których jest dopuszczalne stosowanie kontroli operacyjnej przez jakikolwiek uprawniony podmiot.

Normatywnego uregulowania doczekała się również, zasygnalizowana w postanowieniu I KZP 6/07 Sądu Najwyższego³⁵, tzw. następcza zgoda sądu. Zgodnie bowiem

³² G. Zawadka, W. Wybranowski, *Jacek Mąka uniknie kary za afere podsluchową*, Rzeczpospolita, 28.10.2009 r., s. A5; J. Jachowicz, *Magiczna siła podsluchu*, Rzeczpospolita, 5.11.2009 r., s. A15; M. Domagański, *Dokładniejsza kontrola podsluchów i nagrań*, Rzeczpospolita, 30.12.2009 r., s. C2.

³³ A. Herzog, *Wykorzystanie materiałów operacyjnych w postępowaniu dyscyplinarnym prokuratorów*, Prok. i Pr. 2007, nr 2, s. 98-99.

³⁴ Art. 19 ust. 15a ustawy o Policji.

³⁵ Postanowienie SN z dnia 26 kwietnia 2007 r., sygn. I KZP 6/07, http://www.sn.pl/orzecznictwo/uzasadnienia/ik/1-KZP-0006_07.pdf, 15.06.2011 r.

z art. 19 ust. 15c ustawy o Policji, jeżeli w wyniku stosowania kontroli operacyjnej uzyskano dowód popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, w stosunku do którego można zarządzić kontrolę operacyjną, popełnionego przez osobę, wobec której była stosowana kontrola operacyjna, ale innego niż objęte zarządzeniem kontroli operacyjnej, albo popełnionego przez inną osobę, o zgodzie na jego wykorzystanie w postępowaniu karnym orzeka postanowieniem sąd, który zarządził kontrolę operacyjną albo wyraził na nią zgodę w trybie niecierpiącym zwłoki, na wniosek właściwego prokuratora. Wniosek taki prokurator powinien skierować do sądu nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania materiałów zgromadzonych podczas stosowania kontroli operacyjnej, przekazanych mu niezwłocznie przez organ Policji, nie później jednak niż w terminie 2 miesięcy od dnia zakończenia tej kontroli³⁶. Sąd ma obowiązek wydać postanowienie w tej sprawie w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku przez prokuratora³⁷.

5. Zmiany w zakresie postępowania z nieprzydatnymi materiałami kontroli operacyjnej

Zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej materiały niezawierające dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub dowodów mających znaczenie dla toczącego się postępowania karnego podlegają niezwłocznemu, protokolarnemu i komisijnemu zniszczeniu³⁸. Zniszczenie takich materiałów zarządza organ Policji, który wnioskował o zarządzenie kontroli operacyjnej³⁹. O wydaniu i wykonaniu zarządzenia dotyczącego zniszczenia materiałów, organ Policji jest obowiązany niezwłocznie poinformować prokuratora, który uczestniczył w procesie zarządzania kontroli operacyjnej. Przed nowelizacją niszczenie takich nieprzydatnych materiałów kontroli operacyjnej następowało po 2 miesięcznym okresie ich przechowywania bez obowiązku informowania o tej decyzji prokuratora.

Tendencja odchodzenia od czasowej retencji materiałów, które nie zawierają dowodów przestępstw katalogowych, po zakończeniu kontroli operacyjnej jest wynikiem dbałości o minimalizowanie skutków ingerencji w prawa podstawowe jednostki. Im szybciej zostaną zniszczone materiały zgromadzone w wyniku stosowania kontroli operacyjnej, tym szybciej wyeliminuje się ryzyko ich niewłaściwego wykorzystania. A o tym, że takie ryzyko istnieje realnie świadczy chociażby fakt zapoznania się przez dziennikarzy „Gazety Wyborczej” z kilkoma tomami akt sprawy karnej, do której włączone zostały materiały kontroli operacyjnej⁴⁰. Z ich relacji wynika, że Policja

³⁶ Art. 19 ust. 15d ustawy o Policji.

³⁷ Art. 19 ust. 15e ustawy o Policji.

³⁸ Art. 19 ust. 17 zd. 1 ustawy o Policji.

³⁹ Art. 19 ust. 17 zd. 2 ustawy o Policji.

⁴⁰ Wydanie krakowskie Gazety Wyborczej z dnia 7 października 2008 r. opublikowano na stronie

odtąjniała protokoły z podsłuchów, w których zawarte były rozmowy dotyczące życia towarzyskiego, prywatnych kontaktów, relacji bankowców z przedsiębiorcami, danych przekazywanych dziennikarzom czy też relacji pomiędzy obrońcą a podejrzanym. Abstrahując od aspektów związanych z naruszeniem ochrony informacji niejawnych, które z uwagi na obszerność wymagają odrębnego omówienia, należy zwrócić uwagę na fakt, że władza państwowa, która występuje w obronie przed przestępstwem, sama może stać się newralgicznym punktem niebezpieczeństw⁴¹, godzących w nienaruszalną domenę osobistej wolności istot ludzkich⁴². Upublicznienie treści prywatnych rozmów stanowi naruszenie dóbr osobistych rozmówców i jest pogwałceniem prawa do prywatności. Stąd też przyjęte rozwiązania, nakazujące niezwłoczne niszczenie bezużytecznych materiałów kontroli operacyjnej należy uznać za propozycję idącą w dobrym kierunku. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 czerwca 2005 r. wydanym w sprawie sygn. K 4/2004⁴³ stwierdził, że *sposób postępowania z materiałami uzyskanymi w wyniku kontroli operacyjnej należy do warunków istotnych, z punktu widzenia ochrony prawa do prywatności i autonomii informacji oraz wolności komunikowania się, a także zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zniszczenie takich materiałów niezwłocznie po zakończeniu kontroli operacyjnej stanowi gwarancję, że nie zostaną one wykorzystane w sposób nieuprawniony (Trybunał zakwestionował konstytucyjność uregulowania zawartego w ustawie o kontroli skarbowej, nakazującego przechowywanie przez 2 miesiące nieprzydatnych dowodowo materiałów z kontroli operacyjnej)...⁴⁴.*

6. Obszary nieobjęte ustawą nowelizacyjną

Niestety, pomimo gruntownej nowelizacji przepisów regulujących instytucję kontroli operacyjnej w dalszym ciągu ustawodawca nie zdecydował się na przyznanie środka ochrony prawnej osobom inwigilowanym. Krzysztof Eichstaedt wyraził przekonanie, że jest koniecznością przyznanie osobie dotkniętej kontrolą operacyjną, wzorem podsłuchu procesowego, prawa do złożenia zażalenia. Autor ten podkreślił prawo osoby inwigilowanej do zainicjowania procesu badania zasadności oraz legalności wdrożenia inwazyjnych metod pracy operacyjnej w stosunku do niej. Prawo to winno uwzględniać

internetowej w dniu 7 października 2008 r. pod adresem internetowym <http://www.ifp.pl/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5371&mode=thread&order=0&ththo=0>, 7.10.2008 r.

⁴¹ M. T. Tinnefeld, *Dostęp do informacji i jej znaczenie w otwartym społeczeństwie*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1997, t. XXXVIII, s. 16.

⁴² A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1965, s. 384, S. Waltoś, *Problem niektórych wolności osobistych w świetle art. 74 Konstytucji PRL*, PiP 1967, nr 8-9, s. 269.

⁴³ http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otkpdf/2005/K_04_04.pdf.

⁴⁴ *Uzasadnienie do projektu zmian ustawy o Policji zamieszczone na oficjalnej stronie MSWiA*, http://bip.mswia.gov.pl/portal/bip/121/17684/Projekt_Ustawy_z_dnia__2008_r_o_zmianie_ustawy_o_Policji_i_niektorych_innych_ust.html, 15.06.2011 r.

możliwości odroczenia w czasie ogłoszenia postanowienia z uwagi na dobro sprawy operacyjnej⁴⁵. Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że zażalenie na czynność z odroczonym terminem ogłoszenia ma charakter iluzoryczny⁴⁶. Oprócz tego, że sama możliwość wdrożenia kontroli zasadności i legalności wpływa pozytywnie na mentalność organów zarządzających określone czynności, które wazą swoje decyzje i wykazują się daleko posuniętą roztropnością przy ich podejmowaniu, to jeszcze może być ona podstawą eliminacji wadliwego dowodu. Z pewnością taki środek ochrony prawnej ograniczyłby ilość stosowanych ofensywnych metod pracy operacyjnej. Jak na razie Polska jest europejskim liderem w dziedzinie inwigilacji własnych obywateli. Około 10.000 podsłuchów zakładanych rocznie⁴⁷, ok. 1.300.000 zapytań o dane chronione tajemnicą telekomunikacyjną⁴⁸.

W dalszym ciągu ustawodawca nie podjął się uregulowania kwestii naruszenia miru domowego, w szczególności przy zakładaniu podsłuchu mieszkaniowego. Art. 19 ustawy o Policji dopuszcza możliwość instalowania w sposób tajny, w określonym miejscu, urządzeń rejestrujących dźwięk lub obraz. Niestety przepisy tej ustawy milczą na temat możliwości ingerencji w mir domowy przy realizacji takiej instalacji. Obowiązek działań organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, wynikający z art. 7 Konstytucji RP, wyklucza możliwość wyinterpretowania tych uprawnień, np. jako wynik wniosku z celu na środki. Nawet gdyby w ustawie przewidziano uprawnienie dla Policji do wdarcia się do mieszkania lub innego obiektu (także przez włamanie) bez wiedzy i zgody właściciela lub posiadacza tych pomieszczeń, aby zainstalować w nich odpowiednie urządzenie, to byłoby to niezgodne z wzorcem konstytucyjnym. O ile przepis, pozwalający na zarządzanie kontroli operacyjnej, uprawnia do ingerencji w tajemnicę komunikowania, o tyle nie wypływa z niego prawo do ingerencji w mir domowy. Poświęcenie przez ustawodawcę jednego z dóbr, objętych prawnokarną ochroną, nie oznacza uprawnień do naruszania innego dobra. Należy pamiętać, że jednym z narzędzi służących do zapewnienia nienaruszalności mieszkania, o której mowa w art. 50 Konstytucji RP jest kryminalizacja zachowań, które w tę wolność godzą. Zgodnie z art. 193 K.k. naruszenie miru domowego uznano za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności do roku.

Czy to oznacza, że służby specjalne i operacyjne nie mogą korzystać z podsłuchu mieszkaniowego? Oczywiście, że nie. Niemniej aktualny stan prawny powoduje znaczące ograniczenia w technicznych możliwościach korzystania z tej formy kontroli operacyjnej. Funkcjonariusze podejmujący czynności operacyjne, związane z założeniem

⁴⁵ K. Eichstaedt, *Zarządzenie przez sąd kontroli operacyjnej w ujęciu procesowym*, Prokuratura i Prawo 2003, nr 9, s. 47.

⁴⁶ J. Paśnik, *Zatrzymanie korespondencji i przesylek pocztowych oraz utrwalanie treści rozmów telefonicznych w trybie art. 198 k.p.k.*, Problemy Praworządności 1983, nr 3, s. 33, S. Hala, *Dowód z kontroli i rejestracji rozmów telefonicznych – aspekty praktyczne i teoretyczne*, Problemy Praworządności 1989, nr 1, s. 40.

⁴⁷ B. Wróblewski, *Konstytucja dla służb, ale czy dla obywateli?*, Gazeta Wyborcza, 30.09.2009 r., s. 6.

⁴⁸ E. Siedlecka, *Komisja Europejska zaleca: mniej podglądajcie*, Gazeta Wyborcza, 18.04.2011 r., s. 1.

podśluchu mieszkaniowego w ramach kontroli operacyjnej, są aktualnie zobligowani do zastosowania takich metod, które pozwalają na przełamanie tajemnicy komunikowania się bez konieczności fizycznego wtargnięcia w przestrzeń chronioną. Może to nastąpić za pomocą mikrofonów kierunkowych albo akustycznych konwerterów bądź nośników interferencyjnych, które rejestrują drgania szyb okiennych wywołane przez fale dźwiękowe i ponownie przetwarzają je w sygnały akustyczne. Również dopuszczalne wydaje się wykorzystanie istniejących w budynku instalacji na potrzeby montażu podśluchu mieszkaniowego, jeżeli pozwalają one na zastosowanie tej metody bez konieczności naruszania miru domowego. Immamentną cechą podsłuchiwania słów wypowiedzianych w pomieszczeniach jest naruszenie miru tego lokalu. Wdarcie się do mieszkania nie jest wyłącznie wynikiem fizycznego wtargnięcia. Również próby podglądania lub podsłuchiwania czynione z zewnątrz są działaniami naruszającymi mir domowy. Prywatność i tajemnica komunikowania się to prawa, których naruszenie, dokonane w mieszkaniu, godzi również w mir domowy. Prawo do nienaruszalności mieszkania jest tak skonstruowane, aby chronić również inne dobra z nim powiązane. Naruszenie tych dóbr jest więc jednocześnie ingerencją w mir domowy. Ustawodawca wprowadzając instytucję kontroli operacyjnej zezwolił na ingerencję w prywatność (np. zapis wizji) i tajemnicę komunikowania (np. zapis fonii). Następstwem tej ingerencji jest naruszenie miru domowego. Jest to nieunikniony skutek realizacji ustawowych uprawnień. W tej sytuacji, jeżeli organy państwa inwigilują mieszkanie z zewnątrz należy uznać, że naruszenie miru domowego jest nieuniknioną konsekwencją korzystania z kompetencji legalnego naruszania tajemnicy komunikowania. Natomiast w przypadku, gdy jest to działanie z wewnątrz, to mamy do czynienia z postępowaniem nielegalnym. W takim przypadku, ingerencja w mir domowy nastąpiła przed ingerencją w tajemnicę komunikowania. Funkcjonariusze najpierw wtargnęli do mieszkania naruszając mir domowy, a następnie dokonali instalacji urządzeń podsłuchowych, umożliwiających ingerencję w tajemnicę komunikowania. Fizyczne wkroczenie w przestrzeń chronioną, nie znajduje uzasadnienia w aktualnym stanie prawnym, który nie sankcjonuje uprzedniej ingerencji organów państwa w mir domowy. Takie działanie byłoby działaniem wykraczającym poza konstytucyjne i ustawowe umocowanie.

7. Wnioski

Zmiany wprowadzone ustawą nowelizacyjną należy uznać za idące w kierunku poprawy bezpieczeństwa prawnego obywateli. Należy do nich zaliczyć:

1. wzmocnienie roli sądu i prokuratora poprzez uprawnienie tych organów do zapoznawania się z materiałami uzasadniającymi zarządzenie kontroli operacyjnej z pewnością przyczyni się do ścisłego przestrzegania rygorystycznych zasad uruchamiania tej inwazyjnej metody pracy operacyjnej;
2. wyrażenie *expressis verbis* zasady umożliwiającej wykorzystanie materiałów kontroli operacyjnej tylko na potrzeby spraw karnych i tylko o czyny katalogowe, co

- podkreśla wyjątkowość tej metody i eliminuje na przyszłość próby wykorzystywania takich materiałów na potrzeby innych postępowań;
3. rozszerzenie kontroli parlamentarnej nad tą metodą pracy operacyjnej w odniesieniu do wszystkich uprawnionych służb, a nie tylko Policji;
 4. odejście od czasowej retencji materiałów kontroli operacyjnej, które nie zawierają dowodów przestępstw katalogowych;
 5. uregulowanie kwestii wykorzystania w sprawach karnych materiałów kontroli operacyjnej zawierających dowody dotyczące innych, od tych zawartych we wniosku, przestępstw lub innych, nieobjętych wnioskiem, osób.

Niestety w dalszym ciągu nie zdecydowano się na przyznanie środka ochrony prawnej osobom inwigilowanym, których sprawy nie kwalifikowały się na wszczęcie spraw karnych. Takie osoby wydają się być najbardziej pokrzywdzone w wyniku zastosowania wobec nich metod ofensywnych. Nie są sprawcami przestępstw, a mimo to ingeruje się w ich podstawowe prawa i wolności, nie dając im możliwości zaskarżenia takiego działania. Nie uregulowano również kwestii naruszania miru domowego przy realizacji czynności związanych z zakładaniem urządzeń podsłuchowych. Te sprawy powinny być wzięte pod uwagę w dalszych pracach legislacyjnych nad instytucją kontroli operacyjnej.

BIBLIOGRAFIA

1. Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1965.
2. *Rewolucja w podsłuchach ceg*, Rzeczpospolita, 17.12.2009.
3. Chrabkowski M., *Wykorzystanie materiałów kontroli operacyjnej w postępowaniu przygotowawczym*, Szczytno 2009.
4. Domagalski M., *Dokładniejsza kontrola podsłuchów i nagrań*, Rzeczpospolita, 30.12.2009.
5. Eichstaedt K., *Zarządzenie przez sąd kontroli operacyjnej w ujęciu procesowym*, Prokuratura i Prawo 2003, nr 9.
6. Grzeszczyk W., Młynarczyk Z., *Umacnianie praworządności w postępowaniu karnym ze szczególnym uwzględnieniem ochrony praw obywatelskich*, Pr. Praw. 1980, nr 12.
7. Hala S., *Dowód z kontroli i rejestracji rozmów telefonicznych – aspekty praktyczne i teoretyczne*, Problemy Praworządności 1989, nr 1.
8. Herrmann J., *Ochrona praw człowieka w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości*, Studia Prawnicze 1990, z. 4 (106).
9. Herzog A., *Wykorzystanie materiałów operacyjnych w postępowaniu dyscyplinarnym prokuratorów*, Prok.i Pr. 2007, nr 2.
10. Jachowicz J., *Magiczna siła podsłuchu*, Rzeczpospolita, 5.11.2009.

11. Klejnowska M., *Oskarżony jako osobowe źródło informacji o przestępstwie*, Kraków 2004.
12. Kudła J., *Wybrane aspekty prawne uzyskiwania przez policję informacji w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych*, Przegląd Policyjny 2006, nr 3(83).
13. Kurzępa B., *Zakres czynności operacyjno-rozpoznawczych realizowanych przez Wojskowe Służby Informacyjne. Niektóre aspekty karnoprocesowe*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2004, nr 1(229).
14. Mik B., *Spokojnie policja rozumie. Humanistyczna prowokacja*, Rzeczpospolita z dn. 28.08.2001.
15. Musialik-Dudzińska G., *Przesłanki i zakres podmiotowy podsłuchu elektronicznego w świetle prawa niemieckiego*, Problemy Prawa Karnego 2001, nr 24.
16. Paśnik J., *Zatrzymanie korespondencji i przesyłek pocztowych oraz utrwalanie treści rozmów telefonicznych w trybie art.198 k.p.k.*, Problemy Praworządności 1983, nr 3.
17. Pismo Naczelnika Wydziału Standaryzacji Biura Taktyki Zwalczenia Przestępczości Komendy Głównej Policji z dnia 4 lutego 2005r. o sygn. II-406/8/05, niepublikowane.
18. Pismo Zastępcy Prokuratora Generalnego z dnia 04 maja 2005r. o sygn. PR I 820/10/05, niepublikowane.
19. Postanowienie SN z dnia 26 kwietnia 2007 r., sygn. I KZP 6/07, http://www.sn.pl/orzecznictwo/uzasadnienia/ik/I-KZP-0006_07.pdf.
20. Prusak F., *Nadzór prokuratora nad postępowaniem przygotowawczym jako gwarancja praworządności w zakresie ścigania przestępstw*, Problemy Praworządności 1983, nr 10.
21. Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 marca 2002 r. w sprawie sposobu dokumentowania prowadzonej przez policję kontroli operacyjnej, przechowywania i przekazywania wniosków, zarządzeń i materiałów uzyskanych podczas stosowania tej kontroli, a także przetwarzania i niszczenia tych materiałów Dz. U. z 2002 r. Nr 24, poz.252 ze zm.
22. Siedlecka E., *Komisja Europejska zaleca: mniej podglądajcie*, Gazeta Wyborcza, 18.04.2011.
23. Siedlecka E., *Podsłuchy częściowo pod kontrolę*, Gazeta Wyborcza, 30.10.2009.
24. Szymielewicz K., *Gorący spór o prywatność danych*, Rzeczpospolita, 22.04.2011.
25. Taracha A., *Kilka uwag w kwestii zakresu czynności operacyjno-rozpoznawczych realizowanych przez Wojskowe Służby Informacyjne*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2004, nr 2.
26. Taracha A., *Sądowa kontrola czynności operacyjno-rozpoznawczych*, Studia Iuridica Lublimesia, t. II, Lublin 2003.
27. Tinnefeld M. T., *Dostęp do informacji i jej znaczenie w otwartym społeczeństwie*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1997, t. XXXVIII.
28. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, tekst jednolity Dz. U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 ze zm.
29. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.

30. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 ze zm.
31. Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 r. Nr 53, poz. 273.
32. Uzasadnienie do projektu zmian ustawy o Policji zamieszczone na oficjalnej stronie MSWiA z dnia 9 listopada 2008r., http://bip.mswia.gov.pl/portal/bip/121/17684/Projekt_Ustawy_z_dnia__2008_r_o_zmianie_ustawy_o_PolPoli_i_niektorych_innych_ust.html.
33. Waltoś S., *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, PiP 2002, nr 4.
34. Waltoś S., *Problem niektórych wolności osobistych w świetle art. 74 Konstytucji PRL*, PiP 1967, nr 8-9.
35. Wróblewski B., *Konstytucja dla służb, ale czy dla obywateli?*, Gazeta Wyborcza, 30.09.2009.
36. Wybranowski W., Zawadka G., *Jacek Mąka uniknie kary za aferę podsłuchową*, Rzeczpospolita, 28.10.2009.
37. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/2004, http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otkpdf/2005/K_04_04.pdf.
38. Zarządzenie nr pf-634 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych, niepublikowane.
39. Ziemiński J., *Z problematyki prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa w świetle ustawy o prokuraturze*, Studia Prawnicze 1969, z. 22.
40. Żyta J., *Ochrona praw obywatelskich w działalności prokuratury*, Pr. Praw. 1987, nr 3.

The changes of the regulations of discreet surveillance with regard to legal safety of people under surveillance

ABSTRACT

The Act of the 4th February 2011 on amending the Act of the Code of Criminal Conduct and some other laws came into force on the 11th June 2011. This Act has changed the rules for the use of discreet surveillance. This is the cover method used by secret services and police authorities. Discreet surveillance interferes in the fundamental rights and freedoms of a man and therefore it causes controversies. Hence, the choice of the subject of the article has not been coincidental. The research carried out was to determine the impact of the changes in the normative status on improving legal security of people under surveillance. The article presents successively the changes in the law, which have influenced individual stages in the process of managing and handling the materials of discreet surveillance. The publication concludes with de lege lata and de lege ferenda proposals.

mgr Grzegorz Kachel

Sędzia Sądu Rejonowego w Wejherowie

„Mały świadek koronny” – cel uświęca środki?

ABSTRAKT

Kodeks karny z 1997 r.¹ wprowadził w art. 60 § 3 jedyne znane tej ustawie obligatoryjne nadzwyczajne złagodzenie kary dla tzw. małego świadka koronnego. W opracowaniu omówione zostały węzłowe problemy stosowania powyższej instytucji, wraz ze wskazaniem poglądów doktryny, a także orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz sądów apelacyjnych. Przedmiotem uwag jest interpretacja przepisu ze wskazaniem kluczowych pojęć, a także najbardziej kontrowersyjne kwestie, widziane przez pryzmat intencji ustawodawcy oraz techniki prawodawczej i reguł wykładni. Autor poszukuje odpowiedzi, czy z punktu widzenia skuteczności polityki kryminalnej, korzyści z wprowadzenia powyższej „premier” dla przestępcy, który decyduje się na współpracę z organami ścigania, mogą równoważyć postrzeganie małego świadka koronnego jako „zła koniecznego”.

Nie ulega wątpliwości, iż przemiany, zachodzące w Polsce od 1989 r. spowodowały nie tylko demokratyzację życia społecznego i politycznego, w tym poszerzenie sfery swobód obywatelskich, ale także pociągnęły za sobą zwiększenie możliwości popełniania przestępstw, także przez różnego rodzaju organizacje przestępcze oraz tzw. przestępczość zorganizowaną². Jeśli dodatkowo dostrzeżemy, jak daleko zaszedł w ciągu ostatnich 20 lat proces globalizacji, a nadto uwzględnimy ogromny postęp technolo-

¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny* (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

² Zamienne używanie obu pojęć trafnej krytyce poddaje W. Kurowski, [w:] *Pojęcie organizacji przestępczej i przestępczości zorganizowanej*, „Prokuratura i Prawo”, 2006, nr 1, s.40.

giczny, zwłaszcza informatyczny, możliwości prowadzenia działalności sprzecznej z porządkiem prawnym są praktycznie nieograniczone. Wyżej wskazane okoliczności sprzyjają organizacjom przestępczym, które w zakresie strukturalnym, jak i branżowym, dostosowują się do sytuacji gospodarczej, przemian społecznych, regulacji prawnych, panujących na danym obszarze. Niejednokrotnie organizacje przestępcze czerpią korzyści nie tylko z działań stricte nielegalnych, takich jak produkcja i handel narkotykami, handel ludźmi, przestępstwa przeciwko mieniu, życiu i zdrowiu z użyciem groźby lub przemocy, obrót paliwami, wyłudzenia kredytów, żądanie niezasadnego zwrotu zobowiązań podatkowych lub unikanie ich etc. Jak słusznie zauważa się, przestępczość zorganizowana – jako skutek funkcjonowania przestępczego układu organizacyjnego – obejmuje z reguły zarówno przestępstwa pospolite, jak i gospodarcze, przy czym te ostatnie znajdują się na szczycie piramidy przestępstw popełnianych w ramach tego układu, inne zazwyczaj pełnią dla niej rolę służebną³. Świadczy o tym chociażby pierwszoplanowy cel, tj. maksymalizacja zysku. Zorganizowana przestępczość gospodarcza pozwala na wysoką efektywność jego realizacji do tego stopnia, iż zgromadzony w ten sposób kapitał może posłużyć do znacznych zaburzeń w funkcjonowaniu systemu rynkowego w danym kraju, chociażby poprzez opanowanie legalnych działów gospodarki i ich monopolizację⁴. Organizacje te niejednokrotnie działają więc na rynku w sposób legalny, czy też – potocznie mówiąc – półlegalny, wchodząc w zakres tzw. szarej strefy. Działalność legalna może organizacjom tym przynosić spodziewane zyski (np. inwestycje na rynku nieruchomości), bądź też ukrywać dochody z nielegalnej działalności (tzw. „pralnie” brudnych pieniędzy), czy wreszcie rozszerzać wpływy poprzez nawiązywanie kontaktów z przedstawicielami administracji publicznej, zarówno samorządowej, jak i centralnej. Takie rodzaje działalności pozwalają na zaangażowanie do nielegalnego procederu pracowników legalnych firm, ułatwiają korumpowanie urzędników państwowych, czy samorządowych, a nawet przedstawicieli parlamentu, czy urzędów centralnych. Szczególnie cennymi zdobyczami są osobistości życia publicznego oraz show biznesu, przy czym osoby te nakłanianie są do współpracy w różny sposób, za pomocą korzyści finansowych, prestiżu, nie wykluczając nacisków, czy szantażu.

Jak widać, przestępczość zorganizowana wnika nie tylko w struktury szeroko pojętego biznesu, ale także polityki i administracji publicznej. Szczególnie bulwersujące dla społeczeństwa są nielegalne zachowania właśnie na styku tych trzech sfer, jako że przynajmniej część uwikłanych w nie osób pełni funkcje zaufania publicznego. Do wykrywania tzw. afer niejednokrotnie przyczyniają się media, lecz zanim dojdzie do ewentualnego pociągnięcia przestępców do odpowiedzialności karnej, organy państwa muszą zgromadzić niezbędne informacje i przetworzyć je na materiał procesowy, co bywa zdecydowanie utrudnione wobec wspólnoty interesów, łączących osoby, naruszające porządek prawny.

³ S. Lelental, M. Zajder (red.), *Tendencje rozwoju przestępczości gospodarczej w Polsce*, [w:] *Kryminalistyczne i prawne problemy współczesnej przestępczości*, Wyd. WSPoL, Szczytno 1995, s. 68.

⁴ W. Kurowski, *op. cit.*, s. 41-42.

Kodeks karny (k.k.), będący ustawą nowoczesną, stworzoną w państwie o demokratycznych strukturach, obowiązuje od 1 września 1998 r.⁵ i zawiera całkiem nowe dla polskiego ustawodawstwa rozwiązania, które z założenia mają służyć złamaniu solidarności między przestępcami. Rozwiązania te stworzyły dla organów ścigania całkiem nowe możliwości w zakresie skuteczniejszego wykrywania i ścigania przestępstw, w tym także daleko bardziej rozwiniętej – niż w realiach tzw. realnego socjalizmu – przestępczości zorganizowanej. Zważywszy na fakt, iż w filozofii państwa socjalistycznego nie mieściło się pojęcie zorganizowanej przestępczości, w przeciwieństwie do kontrewolucji, w poprzednio obowiązującej ustawie z 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (d.k.k.)⁶, ustawodawca w bardzo wąskim zakresie umieścił przepisy, stanowiące swego rodzaju gratyfikacje dla skruszonych przestępców, wychodząc także z założenia, iż przestępca nie powinien czerpać jakiegokolwiek korzyści z faktu naruszenia porządku prawnego. Jedyne za namiastkę obecnie obowiązujących przepisów, premiujących skruszonego przestępcę, należy uznać przepis art. 57 § 2 pkt 1 i 2 d.k.k., który stanowił, iż sąd mógł również zastosować *nadzwyczajne złagodzenie kary w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych wypadkach, kiedy nawet najniższa kara przewidziana za przestępstwo byłaby niewspółmiernie surowa, w szczególności: 1) ze względu na postawę sprawcy, zwłaszcza gdy sprawca czynił starania o naprawienie szkody lub o jej zapobieżenie albo też przyczynił się do ujawnienia przestępstwa; 2) w stosunku do sprawcy przestępstwa popełnionego we współdziałaniu z innymi osobami, jeżeli jego rola była podrzędna, a odniesiona przez niego bezprawna korzyść była niewielka*. Wymaga podkreślenia, iż ewentualność nadzwyczajnego złagodzenia kary była uzależniona nie tylko od postawy sprawcy, który czynił starania o naprawienie lub zapobieżenie szkodzi, czy też przyczynił się do ujawnienia przestępstwa, a zatem od czynników o charakterze obiektywnym, ale także od przesłanek o charakterze bardziej subiektywnym, czyli podrzędnej roli, jaką pełnił sprawca we współdziałaniu z innymi osobami, a także „niewielkiej” bezprawnej korzyści, którą odniósł na skutek popełnienia przestępstwa. Nie sposób przy tym nie zauważyć, iż nadzwyczajne złagodzenie kary było fakultatywne, zatem decyzja w tym przedmiocie leżała w sferze uznania sądu.

Zgoła inaczej sytuacja przedstawia się na gruncie aktualnie obowiązującego Kodeksu karnego, którego twórcy dostrzegli konieczność wprowadzenia skuteczniejszych instrumentów karnoprawnych, pomocnych w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej⁷. Kodeks karny przewiduje pięć różnych „przywilejów”, których uzyskanie przez sprawców przestępstw, będących informatorami organów ścigania uzależnione jest od spełnienia różnych warunków, przy czym obejmują one różne kategorie podejrzanych. Pierwszym z wskazanych przywilejów jest obligatoryjne nadzwyczajne złagodzenie kary (art. 60 § 3 k.k.). Instytucja ta już na etapie prac Komisji Nadzwyczajnej do spraw

⁵ Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

⁶ Dz. U. z 1969 r. Nr 13, poz. 94 z późn. zm.

⁷ *Projekt Kodeksu karnego. Uzasadnienie*, [w:] *Nowe kodeksy karne z 1997 r. z uzasadnieniami*, Warszawa 1997, s. 155.

kodyfikacji karnych zyskała miano tzw. „małego” świadka koronnego⁸, w odróżnieniu od świadka koronnego, którego status określa nadal obowiązująca ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym⁹, a która – zgodnie z brzmieniem art. 27 ustawy w jej pierwotnym brzmieniu – miała obowiązywać jedynie przez okres trzyletni. Pozostałe gratyfikacje dla skruszonych przestępców to fakultatywne nadzwyczajne złagodzenie kary oraz możliwość warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności wymierzonej w wysokości do 5 lat (art. 60 § 4 oraz art. 60 § 5), możliwość odstąpienia od wymierzenia kary (art. 61 § 1) i możliwość odstąpienia od wymierzenia środka karnego (art. 61 § 2). Po wejściu w życie opisanych regulacji uwidoczniły się ich niedoskonałości, stając się przedmiotem rozważań judykatury oraz doktryny. Odwoływano się do wykładni językowej, systemowej i celowościowej, uzasadniając różne zapatrywania na kluczowe kwestie dla przesłanek zastosowania instytucji tzw. „małego” świadka koronnego.

Nie budzi wszak wątpliwości, iż przepis art. 60 § 3 k.k. zawiera normę o charakterze obligatoryjnym, której zastosowanie niesie za sobą daleko idące konsekwencje. Przepis ten nakłada bowiem na sąd obowiązek zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary, nie pozostawiając w tym względzie jakiegokolwiek pola manewru. Skoro zaś znaczenie tego przepisu jest tak doniosłe, winien on być sformułowany w sposób możliwie najbardziej precyzyjny, gdyż ustalenie wszystkich wskazanych w nim okoliczności warunkuje zastosowanie wobec sprawcy ważkiego – i w zasadzie wyjątkowego – instrumentu w postaci nadzwyczajnego złagodzenia kary. Wskazanie zatem przesłanek zastosowania tego dobrodziejstwa nie powinno budzić zasadniczych wątpliwości interpretacyjnych, chociażby co do znaczenia kluczowych pojęć „ujawni”, czy „istotne okoliczności popełnienia przestępstwa”. W praktyce okazało się jednak, że wyrażenia te musiały stać się przedmiotem orzeczeń, glos i artykułów.

Interpretacja owego „ujawni” w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych przeszła ewolucję. Skoro „ujawnić” znaczy *uczynić jawnym, podać do wiadomości coś, co było trzymane w tajemnicy*¹⁰, to jednolite rozumienie tego pojęcia w kontekście treści art. 60 § 3 k.k. nastroczało niemałe trudności. Dostrzegł je Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, kierując wniosek o rozstrzygnięcie występującej w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżności w wykładni prawa w zakresie następującego zagadnienia prawnego: jak należy rozumieć użyte w art. 60 § 3 k.k. sformułowanie: *jeżeli ujawni on wobec organu powołanego do ścigania przestępstw informacje dotyczące osób uczestniczących w popełnieniu przestępstwa oraz istotne okoliczności dotyczące jego popełnienia*. W szczególności, wnioskodawca pytał, czy przez „ujawnienie” rozumieć należy tylko przekazanie informacji nieznanymi organowi powołanemu do

⁸ Regulacja, zawarta w art. 60§3 k.k., nazywana jest w doktrynie i orzecznictwie „świadkiem koronnym in causa sua”, czy „kodeksowym świadkiem koronnym”.

⁹ Dz. U. z 1997 r. Nr 114, poz. 738 z późn. zm., tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 232 ze zm.

¹⁰ *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, wydanie internetowe, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/ujawnic>.

ścigania przestępstw, czy również przekazanie informacji, które organ taki już zna, pod warunkiem, że według stanu wiedzy informującego nie były one organowi znane, i wreszcie, czy również przekazanie organowi powołanemu do ścigania przestępstw informacji już mu znanych, niezależnie od stanu wiedzy informującego w tym względzie. W odpowiedzi na wniosek, Sąd Najwyższy uchwalił, iż użyty w art. 60 § 3 k.k. termin „ujawni” oznacza przekazanie przez sprawcę organowi powołanemu do ścigania przestępstw określonych tym przepisem wiadomości dotychczas temu organowi nieznanymi lub takich, które – według wiedzy sprawcy – są temu organowi nieznanymi¹¹. Cytowaną uchwałą Sąd Najwyższy zakończył spory co do ścierających się trzech zakresów znaczeniowych wyrażenia „ujawni”. Wspomniane kontrowersje nie były wszak nieuzasadnione, skoro pojęcie „ujawni” musiało być interpretowane w szczególnym układzie zależności: całokształt wiedzy sprawcy co do przestępstwa – przekazane informacje właściwemu organowi – zakres dotychczasowej wiedzy organu i świadomość sprawcy co do zakresu tej wiedzy.

Do chwili wydania opisaną uchwałę trudno było mówić o jednolitym orzecznictwie w tym względzie. Najbardziej liberalną wykładnię zaprezentował Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 25 lutego 1999 r., uznał bowiem, iż termin „ujawni” należy interpretować jako przekazanie przez sprawcę organowi powołanemu do ścigania przestępstw istotnych informacji, niezależnie od tego, czy były one tym organom uprzednio znane¹². Zasadniczy argument za taką interpretacją wynikał z porównania treści art. 60 § 3 i § 4 k.k., przy czym pierwszy różnicuje ujawnienie informacji oraz istotnych okoliczności, drugi zaś wyraźnie mówi o ujawnieniu i przedstawieniu istotnych okoliczności nieznanymi dotychczas organowi. Zakładając racjonalność ustawodawcy Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, iż nie można ograniczać podstaw stosowania instytucji obligatoryjnego nadzwyczajnego złagodzenia kary, statutowanej przez art. 60 § 3 k.k. wyłącznie do wypadków, w których sprawca poda organowi tylko informacje dotychczas temu organowi nieznanymi¹³.

Skrajnie restrykcyjna interpretacja pojęcia „ujawni” wymagała, aby przekazywane przez sprawcę informacje były dotychczas w ogóle nieznanymi organowi¹⁴. Sąd Najwyższy

¹¹ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2004 r., sygn. I KZP 24/04, publ. OSNKW 2004/10/92, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2004/10/14, Prok. i Pr. 2005/1/1, Wokanda 2005/3/12, OSP 2005/7-8/99, Lex 125547.

¹² Por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. I KZP 38/98, publ. OSNKW 1999, nr 3-4, poz. 12, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 1999/2/14, „Prokuratura i Prawo” 1999/4/2, „Monitor Prawniczy”. 1999/4/8, Wokanda 1999/5/17, OSP 1999/5/96, OSP 1999/7-8/148, OSP 1999/10/179, Lex 35091 z głosami aprobowującymi K. Daszkiewicz, OSP 1999, nr 7-8, poz. 148 oraz J. Kuleszy, OSP 1999, nr 10, poz. 179.

¹³ Tożsamo wypowiada się Z. Cwiakalski, *Wybrane problemy wymiaru kary za przestępczość zorganizowaną*, „Prokuratura i Prawo” 2001, z. 12, s. 18.

¹⁴ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2002 r., sygn. V KKN 188/00, publ. OSNKW 2002, nr 11-12, poz. 113, a także wyroki Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 17 czerwca 1999 r., sygn. II AKa 240/99, publ. OSA 1999, nr 11-12, poz. 79, Lex 38645 oraz z dnia 19 sierpnia 1999 r., sygn. II AKa 250/99, publ. Wokanda 1999, nr 11, poz. 57, Lex 38064.

wskazał, iż dogłębna analiza treści przepisu art. 60 § 4 k.k., a w szczególności kontekstu użytego w nim zwrotu „nieznane dotychczas temu organowi”, nie ma wpływu na wykładnię § 3 cyt. przepisu. Istotna jest natomiast wykładnia celowościowa oraz wiedza o procesie legislacyjnym, który doprowadził do uchwalenia ostatecznego tekstu przepisów art. 60 § 3 i § 4 k.k.

Ostatecznie zwyciężyła koncepcja „ujawnienia” rozumianego jako przekazanie przez sprawcę tylko takich wiadomości, które według jego wiedzy nie były dotychczas znane organom ścigania. Wydaje się, że na takie rozumienie kluczowego dla „premier” z art. 60 § 3 k.k. pojęcia wskazuje nie tylko wykładnia językowa, lecz także systemowa i funkcjonalna¹⁵. Słusznie argumentowano, iż tylko wykładnia językowa sprzeciwia się utożsamianiu pojęcia „ujawni” ze stanem, w którym sprawca ma świadomość, że organy ścigania posiadają już wiedzę zbieżną z udzielanymi przezeń informacjami. Jednocześnie reguły tej wykładni nie sprzeciwiają się przyjęciu, iż organy wiedzę taką posiadają, ale sprawca nie ma świadomości tego stanu¹⁶. Koncepcja ta pojawiała się wcześniej w judykaturze¹⁷, ale dopiero uchwała, wydana na skutek inicjatywy Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, ugruntowała jej znaczenie w późniejszym orzecznictwie¹⁸.

Należy podzielić jako trafną opisaną koncepcję obiektywno-subiektywną przy ustalaniu, czy doszło do „ujawnienia” – w rozumieniu art. 60 § 3 k.k. – informacji, co determinuje sytuację procesową sprawcy, któremu jako „małemu” świadkowi koronnemu obligatoryjnie przysługuje dobrodziejstwo nadzwyczajnego złagodzenia kary. W konsekwencji, na wszystkich organach postępowania, w stadium przygotowawczym i jurysdykcyjnym, spoczywa nie tylko obowiązek rozstrzygnięcia meritum, a więc ustalenia stanu faktycznego, kwalifikacji prawnej oraz wymiaru kar dla wszystkich sprawców. Warunkiem koniecznym dla prawidłowego wyrokowania jest także poczynienie ustaleń – w kontekście odpowiedzialności karnej „małego” świadka koronnego – co do rzeczywistej świadomości informatora na temat stanu wiedzy organów ścigania w zakresie istotnych okoliczności popełnienia przestępstwa oraz współdziałających w nim

¹⁵ Stanowisko to krytyce poddał W. Zalewski, *Mały świadek koronny – problemy z konstrukcją instytucji. Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2004 r.*, sygn. I KZP 24/04, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa”, Gdańsk 2005, Nr 1-2, poz. 20, s. 166-171.

¹⁶ M. Kuźma, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2004 r.*, sygn. I KZP 24/04, „Prokuratura i Prawo”, Warszawa 2006, Nr 6, s. 154.

¹⁷ Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2003 r., sygn. II KK 113/02, publ. OSNKW 2003/5-6/52, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2003/5/12, OSP 2003/12/163, Wokanda 2004/7-8/28, Lex 78024, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2003 r., sygn. V KK 176/02, publ. A. Barczak-Oplustil, *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2004/1/173, Lex 77444.

¹⁸ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2008 r., sygn. II KK 335/07, Lex 424905, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. III KK 458/05, Lex 193022, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2006 r., sygn. V KK 116/06, publ. OSNwSK 2006/1/1287, Lex 294591, a także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 sierpnia 2005 r., sygn. III KK 226/05, publ. OSNwSK 2005/1/1536, Lex 200145, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 2005 r., sygn. IV KK 97/05, publ. OSNwSK 2005/1/1472, Lex 200045.

osób. Problem ten analizowany był we wcześniejszym orzecznictwie¹⁹ i nie bez powodu wskazywano, że odwołanie się do subiektywnego punktu widzenia sprawcy-informatora siłą rzeczy spowoduje konieczność dokonywania w każdej sprawie ustaleń faktycznych, co do stanu świadomości sprawcy, co przeczy niemal mechanicznemu stosowaniu przepisu art. 60§3 k.k. według dotychczasowych koncepcji²⁰. Trzeba pamiętać przy tym, iż w toku postępowania przygotowawczego ze strony sprawcy może być prowadzona swoista „gra na zwłokę” po to, by mógł on uzyskać wiedzę o zasobie informacji, którymi dysponują organy ścigania. Nawet w przypadku zastosowania wobec potencjalnego „małego” świadka koronnego izolacyjnego środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania, może on podejmować próby kontaktowania się z pozostałymi osobami podejrzanymi, czy świadkami nie tylko w celu uzgadniania wersji wydarzeń, ale także po to, by zdobyć informacje o treści, złożonych przez innych podejrzanych wyjaśnień. Próby te, jakkolwiek nielegalne, mogą okazać się skuteczne. Jeżeli zatem sprawca taką wiedzę posiada, a z pewnością będzie nadal zainteresowany dobrodziejstwem z art. 60 § 3 k.k., zyska przewagę i dołoży wszelkich starań, aby przekonać organ, iż jest wyłącznym dysponentem informacji, o których nadto był przekonany, że w istocie je ujawnił, bo nie były one – w jego mniemaniu – znane organowi. W takich sytuacjach całkiem uzasadniony jest sprzeciw wobec premiowania osób, które dążąc jedynie do poprawy własnej sytuacji procesowej, a nie z pobudek, wskazujących na chęć zerwania z grupą przestępczą, taktycznie rozgrywają prowadzone z ich udziałem czynności, chcąc wywołać przekonanie, iż nie tyle potwierdzają ujawnione okoliczności popełnienia przestępstwa, ale właśnie dokonują ich ujawnienia. Postawa taka jednak nie może być domniemywana i z zasady należy zakładać dobrą wolę sprawcy, dokonując jednakże jej weryfikacji przy użyciu dostępnego materiału dowodowego. W tym kontekście proponowano w literaturze przedmiotu, aby potencjalny „mały” świadek koronny już podczas pierwszego przesłuchania, po przedstawieniu zarzutu, przekazywał organowi ścigania informacje o okolicznościach popełnienia przestępstwa i osobach współdziałających²¹. Takie rozwiązanie mogłoby skutecznie uniemożliwić zdobycie podejrzanemu wiedzy o informacjach, posiadanych przez organ, jednak brak jest podstaw normatywnych do zastosowania takiego obostrzenia nie tylko ze względu na treść przepisu art. 60 § 3 k.k., ale również z uwagi na ograniczenie prawa do obrony. Słusznie wskazano, iż sprawca podczas pierwszego przesłuchania nie zawsze ma możliwość korzystania z pomocy obrońcy, który mógłby doradzić klientowi, że ujawnienie informacji może być dlań korzystne, a organ ścigania, wprawdzie związany powinnością procesową z art. 16 § 2 Kodeksu postępowania karnego²² (k.p.k.), mógłby nie

¹⁹ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2003 r., sygn. V KK 176/02, publ. A. Barczak-Oplustil, *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2004/1/173, Lex 77444.

²⁰ Ibidem.

²¹ B. Kolasiński, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. I KZP 38/98*, „Przegląd Policynny 1999”, nr 4, s. 112.

²² Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

poinformować sprawcy o regulacji art. 60 § 3 k.k.²³ Podobnym tropem zmierza orzecznictwo. Z punktu widzenia ustawowych kryteriów stosowania instytucji określonej w art. 60 § 3 k.k. rzeczywiście nie ma znaczenia fakt odmowy składania wyjaśnień, czy też brak przyznania się do winy w początkowych przesłuchaniach, co więcej, szanse na skorzystanie z wskazanego dobrodziejstwa nie niweczy nawet utrudnianie postępowania, czy ukrywanie się przed wymiarem sprawiedliwości²⁴. Sąd Najwyższy i sądy apelacyjne kilkakrotnie wskazywały natomiast, iż zasadnicze znaczenie ma samo spełnienie nakazu ujawnienia tych istotnych informacji wobec organu powołanego do ścigania przestępstw, właśnie na etapie prowadzonego postępowania przygotowawczego, aby umożliwić temu organowi zweryfikowanie wszystkich podanych (ujawnionych) przez sprawcę okoliczności jeszcze przed skierowaniem aktu oskarżenia do sądu²⁵.

Zasadnicze kontrowersje, dotyczące słuszności regulacji instytucji „małego” świadka koronnego pojawiły się niemal natychmiast w piśmiennictwie, znajdując również oddźwięk w orzeczeniach, nierzadko zapadających w nośnych medialnie sprawach. Podkreślić należy, iż praktyczne aspekty stosowania jedyne w kodeksie karnym przypadku obligatoryjnego nadzwyczajnego złagodzenia kary nie tylko bulwersowały opinię publiczną, ale budziły niepokój środowisk prawniczych. Wypada w tym miejscu przywołać stan faktyczny, w którym trzech współsprawców rozboju z użyciem broni palnej, dokonanego na właścicielu kantoru wymiany walut, po zatrzymaniu podjęło współpracę z policją, ujawniając informacje co do osób, uczestniczących w popełnieniu tej zbrodni oraz jej istotne okoliczności. Pojawiła się zatem wątpliwość, czy jeśli te same informacje, co pierwszy skruszony przestępca, ujawnia drugi i trzeci z nich, to można uznać, że były one nieznane organowi ścigania? To pytanie rodziło kolejną wątpliwość – czy tylko pierwszy ujawniający będzie mógł skorzystać z dobrodziejstwa art. 60 § 3 k.k.²⁶? Wydaje się, że w tej sytuacji, budzącej bez dwóch zdań wątpliwości natury etycznej, nie należy zapominać o argumentach prawnych i ratio legis przepisu. Zasadnym zatem jest przyznanie prymatu opisanej wyżej wykładni obiektywno-subiektywnej, która z jednej strony, działa na korzyść sprawcy, który chce współpracować w wyjaśnieniu okoliczności przestępstwa, z drugiej zaś strony nakazuje organom weryfikować postawę informatora i nie poddawać się bezkrytycznie ewentualnym manipulacjom ze strony przestępcy, zainteresowanego – skoro już został ujęty – możliwie najłagodniejszym potraktowaniem.

Zbliżony problem stanowił kanwę rozważań Sądu Najwyższego²⁷. Rzecz dotyczyła instrumentalnego wykorzystywania regulacji z art. 60 § 3 k.k. przez współsprawcę,

²³ M. Kuźma, *op. cit.*, s. 163.

²⁴ Por. uchwała SN z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. I KZP 38/98, publ. OSNKW 1999, z. 3-4, poz. 12 oraz postanowienie SN z dnia 3 września 2004 r., sygn. V KK 91/04, Lex 137733.

²⁵ Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. II AKa 253/09, publ. POSAG 2010/2/247, Lex 604100 przesądził, iż sąd I instancji nie należy do „organów powołanych do ścigania przestępstw” w rozumieniu art. 60§3 k.k.

²⁶ Por. K. Daszkiewicz, *Mały świadek koronny (art. 60 § 3-5 i art. 61 k.k.)*, Palestra, 1999, Nr 3-4, s. 28.

²⁷ Por. wyrok z dnia 27 maja 2002 r., sygn. V KKN 188/00, publ. OSNKW 2002/11-12/113, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2002/11/18, „Prokuratura i Prawo” 2004/5/8, Lex 55866.

który po zaznajomieniu się z materiałami postępowania przygotowawczego i upewnieniu się o braku możliwości skutecznej obrony, zdecydował się złożyć wyjaśnienia, odpowiadające przedmiotowo wszystkim faktom i okolicznościom określonym w przepisie art. 60 § 3 k.k. Sąd Najwyższy dostrzegł paradoks sytuacji, w której przepis art. 60 § 3 k.k. nie służy rozbiciu solidarności przestępców, lecz odnosi skutek zgoła przeciwny. Jednoczy współsprawców w interesie uzyskania nadzwyczajnego złagodzenia kary, które – bacząc na słuszne zamierzenia ustawodawcy – osobom tym nie przysługuje. Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której sprawca, będący podejrzanym, względnie jego obrońca, analizując akta sprawy, zorientuje się co do zakresu wiedzy organów ścigania. Informacje mogły zostać utrwalone w protokołach przesłuchania innego podejrzanego, który je ujawnił. Oczywiście, wówczas wyrażenie woli współpracy przez pierwszego sprawcę nie może skutkować uznaniem, iż chce on być „ujawniającym” w rozumieniu art. 60 § 3 k.k. W tej sytuacji racjonalny wydaje się pogląd, iż nie jest istotne, czy istotnie sprawca natrafił w aktach sprawy na ślad „ujawnienia” informacji, natomiast przesłanką negatywną dla uzyskania statusu „małego” świadka koronnego jest sama możliwość dowiedzenia się z akt sprawy, że organowi już te informacje są znane²⁸.

Wówczas przestępca nie jest w stanie czegokolwiek „ujawnić”, a co najwyżej „potwierdzić”, „przyznać”, „uznać”, „poświadczyć”. Modelowym przykładem takiej sytuacji, rozstrzygniętym w orzecznictwie²⁹, jest potwierdzenie przez podejrzanego w toku przesłuchania przed organem powołanym do ścigania przestępstw wiedzy tego organu o popełnionych przez niego czynach, których opis został zawarty w treści postanowienia o przedstawieniu zarzutów. Bezdiskusyjnym jest, iż takie zachowanie nie stanowi „ujawnienia” w rozumieniu art. 60 § 3 k.k. Na aprobatę zasługuje także wytyczna Sądu Najwyższego³⁰, aby oceny „ujawnienia” istotnych okoliczności przestępstwa dokonywać z subiektywnego punktu widzenia sprawcy, który przekazuje posiadane wiadomości w przekonaniu, że ujawnia fakty nieznanne. Co istotne, rezygnacja z wymogu, aby wiadomości były dla organu powołanego do ścigania przestępstw nieznanne, nie prowadzi do wniosku, że spełnia wymóg ich ujawnienia sprawca, który wie lub sądzi, że przekazuje informacje znane. Oczywiście, nie ujawnia on wówczas informacji, lecz tylko je potwierdza.

Przypomnienia wymaga, iż cytowany przepis operuje pojęciem „ujawnia”, ale w ścisłym związku z „informacjami dotyczącymi osób uczestniczących w popełnieniu przestępstwa” oraz „istotnymi okolicznościami jego popełnienia”. Nawet ujawnienie przez sprawcę szeregu innych okoliczności, które nie zawierają się w obu wskazanych zbiorach jest dalece niewystarczające do uzyskania pozycji „świadka koronnego *in causa sua*”, choć niewątpliwie może stanowić okoliczność łagodzącą, mającą wpływ na wy-

²⁸ M. Kuźma, *op. cit.*, s. 164.

²⁹ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 25 maja 2006 r., sygn. II AKa 129/06, publ. KZS 2007/1/55, OSAW 2007/2/30, OSA 2007/12/60, Prok. i Pr. 2008/4/13, Lex 190481.

³⁰ Por. t. 2 postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2004 r., sygn. II KK 284/03, publ. Lex 83742.

miar kary, a w uzasadnionych przypadkach podstawę fakultatywnego nadzwyczajnego złagodzenia kary.

Co zatem kryje się pod desygnatem „istotnych okoliczności” popełnienia przestępstwa? Najbardziej trafne definicje zostały wypracowane w dorobku Sądu Najwyższego, w tym także orzeczeniu, które zapadło pod rządami Kodeksu karnego z 1969 r.³¹ Otóż do istotnych okoliczności czynu przynależą nie tylko ustawowe znamiona przestępstwa, ale również jego rozmiary, sposób działania, wielkość wyrządzonej szkody oraz osoby, które w nim brały udział. Definicję tę powtórzono ćwierć wieku później, dokonując jednocześnie syntezy na potrzeby wykładni art. 60 § 3 k.k., wskazując jako „istotne okoliczności” wszystkie znane sprawcy okoliczności, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy³². Na pierwszy rzut oka rozważania te wydają się mieć czysto teoretyczne i drugorzędne znaczenie. Już na etapie prac kodyfikacyjnych pojawiały się głosy krytyczne wobec omawianego sformułowania, w szczególności zaś faktu, iż wymóg „istotności” w brzmieniu przepisu odnosi się wyłącznie do okoliczności popełnienia przestępstwa, nie zaś do współdziałających osób³³. Zwolennicy doprecyzowania przepisu operowali przykładem opisu współsprawcy jako wysokiego, co – wobec lakonicznej redakcji art. 60 § 3 – dawałoby legitymację do korzyści, należnych „małemu” świadkowi koronnemu.

Trudno zgodzić się z poglądem, aby ustawodawca w sposób bardziej precyzyjny wskazywał, jakie okoliczności są „istotne” z punktu widzenia art. 60 § 3 k.k.³⁴ Pojęcie to, jakkolwiek nieostre, nie wymyka się ocenie przy ustalaniu okoliczności konkretnej sprawy. Ponadto, oczywistym jest, iż skoro jako „istotne” mają mieć doniosłe znaczenie, muszą to być okoliczności prawdziwe³⁵. Poglądy doktryny w tym względzie należy podzielić. „Istotne okoliczności” to nie całokształt stanu faktycznego, umożliwiającą wniesienie aktu oskarżenia, lecz takie elementy, które stworzą podstawy do ustalenia przestępstwa lub jego sprawcy³⁶. Okoliczności te muszą mieć zasadnicze znaczenie dla ustalenia wszelkich elementów pozwalających na zakończenie postępowania w sprawie i sporządzenie aktu oskarżenia. W efekcie o tym, czy przedstawione przez sprawcę okoliczności są „istotne” zadecyduje w pierwszym etapie prokurator, podejmując decyzję co do ewentualnego wniosku w przedmiocie nadzwyczajnego złagodzenia kary. Wniosek ten jednak nie wiąże sądu, który w finalnej fazie postępowania, tj. w wyroku rozstrzyga, czy spełnione zostały wszystkie przesłanki uzasadniające zastosowanie nadzwyczajnego złagodzenia kary w trybie art. 60 § 3 k.k.

³¹ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 września 1976 r., sygn. III KR 177/76, publ. OSNKW 1977, nr 1, poz. 10, Lex 22443.

³² Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2002 r., sygn. V KK 282/02, publ. Lex 56844.

³³ K. Daszkiewicz, *op. cit.*, s. 30-31, a także J. Paškiewicz, *Świadek koronny in causa sua oraz in altera causa (art. 60§3-5 i art. 61 k.k.)*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 12, s. 54-55.

³⁴ K. Daszkiewicz, *op. cit.*, s. 30-31.

³⁵ J. Paškiewicz, *op. cit.*, s. 54.

³⁶ K. Buchała, [w:] K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Kraków 1998, s. 444-445.

Praktyka orzecznicza, w szczególności sądów pierwszej instancji, dowodzi, iż sytuacje, w których przestępcy – zwłaszcza działający w ramach zorganizowanych grup – ubiegają się o ulgowe potraktowanie cechuje duża różnorodność. Niejednoznaczność cechuje także postawy samych sprawców. Zdarza się bowiem, że kandydat na świadka koronnego *in causa sua* składa obszernie wyjaśnienia, które w konfrontacji z pozostałym materiałem dowodowym, okazują się procesową strategią. Skutkiem przyjętej taktyki w zamyśle sprawcy-informatora może być zarówno dążenie do poprawy swojej sytuacji procesowej, i to nie tylko w zakresie wymiaru kary, lecz także w przedstawieniu przebiegu przestępstwa, ale także próba uchronienia przed odpowiedzialnością karną rzeczywistych współsprawców. Jego działanie zatem zmierza w istocie nie do osłabienia, lecz do wzmocnienia grupy przestępczej. Tego rodzaju gra „na dwa fronty” jest dla sprawcy podwójnie korzystna, zyskuje on bowiem możliwie najniższy – bo nadzwyczajnie złagodzony – wymiar kary, nie tracąc przy tym wsparcia ze strony pozostałych członków grupy przestępczej. Sąd Najwyższy stoi na utrwalonym stanowisku, iż umniejszenie własnej roli w przestępstwie traktować należy w kategoriach „nieujawnienia” wszystkich jego „istotnych” okoliczności, gdyż umniejszenie roli polegać musi na pominięciu (bądź nieprawdziwym podaniu) okoliczności, dotyczących faktycznych zachowań sprawcy w toku przestępnego działania (świadczących właśnie o jego roli w przestępstwie), nie zaś takich okoliczności, które mają pośredni – nierzutujący na rozstrzygnięcie – wpływ na takie zachowania³⁷.

Za niezwykle cenny z punktu widzenia praktyki należy uznać pogląd Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, zgodnie z którym sprawca powinien podać prawdziwe okoliczności, ale także nie zatajać żadnych znanych mu okoliczności. Nie jest wystarczające zrelacjonowanie przezeń tylko niektórych okoliczności bądź fragmentów zdarzeń, w tym korzystnych dla sprawcy lub osób z nim współdziałających, a zatajenie innych, jeżeli – rzecz jasna – dysponował wiedzą w tym zakresie. W orzeczeniu położono nacisk na oczekiwania ustawodawcy związane z *ratio legis* art. 60 § 3 k.k., czyli skuteczniejszą walkę z przestępczością zorganizowaną³⁸. W konkluzji należy przychylić się do argumentu, iż sprawca „dozujący” posiadane informacje, mając na względzie interesy członków grupy przestępczej, których zachowanie polegało na współdziałaniu z nim w popełnieniu danego przestępstwa, nie zasługuje na premię należną „małemu” świadkowi koronnemu. Podobnie przedstawia się sytuacja procesowa podejrzanego, zatajającego okoliczności, dotyczące współdziałania z innymi sprawcami w popełnieniu przestępstwa, które demaskowałyby mechanizm funkcjonowania grupy przestępczej³⁹. Tym bardziej więc do istotnych okoliczności popełnienia przestępstwa należy zaliczyć skalę

³⁷ Por. wyroki z dnia 18 stycznia 2001 r., sygn. IV KKN 28/00, publ. Lex 50971, z dnia 28 czerwca 2000 r., V KKN 98/99, „Prokuratura i Prawo” 2000/12/2, Lex 44480 oraz postanowienie z dnia 5 maja 2003, sygn. V KK 170/02, Lex 78398.

³⁸ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 7 lutego 2002 r. sygn. II AKa 16/02, publ. OSA 2002/9/69, KZS 2002/10/64, Lex 55340.

³⁹ Tożsamo wypowiedział się Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 2 września 2003 r., sygn. II KK 105/03, OSNKW 2003/9-10/88, „Biuletyn Sądu Najwyższego”, 2003/10/19, Lex 81325.

korzyści, osiągniętych wskutek działań przestępnych⁴⁰, a także rozmiar przemocy, stosowanej wobec pokrzywdzonych⁴¹.

Kwestią ważką, ale i odmiennie ocenianą, pozostaje postawa sprawcy, który w toku postępowania przygotowawczego spełnia wszystkie przesłanki z art. 60 § 3 k.k., by podczas rozprawy odwołać uprzednio złożone wyjaśnienia. W świetle art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym⁴² (dalej jako ustawa o świadku koronnym) taki krok automatycznie pozbawia sprawcę statusu świadka koronnego i przywileju niepodlegania karze za przestępstwa, w których uczestniczył i które jako świadek koronny ujawnił. Na wstępie należy uczynić zastrzeżenie, iż „mały” świadek koronny, w przeciwieństwie do – składającego zeznania – świadka koronnego, składa wyjaśnienia jako podejrzany (oskarżony), może więc realizować swoje uprawnienia w ramach art. 175 § 1 k.p.k. Stąd pogląd, że sprawca, który złożył wyjaśnienia, ujawniając okoliczności, o których mowa w art. 60 § 3 k.k., nie jest obowiązany do konsekwentnego ich podtrzymywania do czasu zakończenia postępowania. Jeżeli wyjaśnienia swe następnie odwołał, nadal przysługuje mu nadzwyczajne złagodzenie kary⁴³. Powyższemu zapatrywaniu sprzeciwiają się współtwórcy Kodeksu karnego z 1997 r.⁴⁴ oraz w zdecydowanej większości judykatura wskazując, iż od oskarżonego, wobec którego będzie zastosowane nadzwyczajne złagodzenie kary, wymaga się przede wszystkim rzetelności, lojalności i prawdomówności, ten zaś odwołując swoje wyjaśnienia zaczyna respektować zasadę solidarności z grupą przestępczą, a przede wszystkim w którymś momencie swoich wyjaśnień nie mówi prawdy. Zatem odwołanie złożonych wyjaśnień stanowi zaprzeczenie podanych uprzednio informacji, przekreślając możliwość skorzystania z dobrodziejstwa art. 60 § 3 k.k.⁴⁵

Krytycy tej tezy nie bez racji wskazują, iż tego rodzaju interpretacja, stanowiąca próbę zgodnego z intencjami ustawodawcy zastrzeżenia dodatkowych – nie zawartych w przepisie art. 60 § 3 k.k. – warunków, jest niedopuszczalna. Jeśli wolą ustawodawcy byłoby wprowadzenie obowiązku konsekwentnego podtrzymywania wyjaśnień do

⁴⁰ Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2004 r., sygn. IV KK 190/04, publ. OSNKW 2005/6/53, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2005/6/15, Wokanda 2005/10/22, Lex 150297.

⁴¹ Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2004 r., sygn. II KK 284/03, Lex 83742.

⁴² Dz. U. z 1997 r. Nr 114, poz. 738 z późn. zm.

⁴³ M. Budyn-Kulik, *Komentarz do art. 60 kodeksu karnego*, [w:] M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, *Kodeks karny. Komentarz praktyczny*, Oficyna, 2010, s. 145 oraz J. Kulesza, *Glosa do wyroku Sadu Apelacyjnego w Warszawie z 13 grudnia 1999 r.*, „Palestra” 2001, z. 9-10, s. 238-239.

⁴⁴ K. Buchała, *op. cit.*, s. 446.

⁴⁵ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2003 r., sygn. III KK 36/03, publ. Lex 78375, podobnie w postanowieniu z dnia 2 grudnia 2004 r., sygn. III KK 112/04, publ. OSNKW 2005/1/6, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2005/1/22, Wokanda 2005/7-8/35, Lex 141192 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 22 lutego 2007 r., sygn. II AKa 13/07, publ. „Prokuratura i Prawo” 2007/11/13, Lex 312485, wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 17 listopada 2009 r., sygn. II AKa 117/09, publ. KZS 2010/7-8/40.

zakończenia postępowania – analogicznie do rozwiązań ustawy o świadku koronnym⁴⁶ – z pewnością by to uczynił. Przepis art. 60 § 3 k.k. jednoznacznie wskazuje, iż ze strony sprawcy musi nastąpić akt „ujawnienia” wobec organu, powołanego do ścigania przestępstw, a sąd takowym organem nie jest⁴⁷. Brak jednoznacznego unormowania w tym zakresie mimo wskazywanych zapatrywań twórców Kodeksu karnego, słusznie piętnowany jest jako istotna wada instytucji „małego świadka koronnego”, zaś nowelizację ustawy karnoprosesowej, umożliwiającą zmianę wyroku na niekorzyść wobec takiego sprawcy, bądź wznowienie postępowania, za nietrafną, gdyż nastąpiła ona w oderwaniu od materialnoprawnego uregulowania sytuacji sprawcy⁴⁸.

Jeśli sięgniemy do przepisu art. 4 ustawy o świadku koronnym, dostrzeżemy, iż ani współsprawca zbrodni zabójstwa, w tym jej usiłowania oraz kierujący grupą lub związkiem przestępczym, a także podżegacz, o ile jego celem jest skierowanie ścigania przeciwko osobie, którą podżega, nie mogą liczyć na bezkarność, mogą natomiast – w przypadku spełnienia przesłanek z art. 60 § 3 k.k. – skutecznie domagać się nadzwyczajnego złagodzenia kary. Krytykowany jest nadmierny liberalizm instytucji świadka koronnego *in causa sua*⁴⁹, przepis ten bowiem nie uzależnia obligatoryjnego nadzwyczajnego złagodzenia kary od roli sprawcy w popełnieniu przestępstwa, zatem premiowany może być również sprawca kierowniczy oraz polecający, czy też podżegacz. Bez znaczenia pozostaje także rodzaj przestępstwa, art. 60 § 3 k.k., dotyczy bowiem występków i zbrodni. Regulacja może być umiejętnie wykorzystywana przez przestępców, którzy ulokowani są na szczycie piramidy zorganizowanej przestępczości, a stosując przemyślaną taktykę ujawnienia, w konsekwencji prowadzą do efektów odwrotnych od zamierzonych⁵⁰. Powyższe zagrożenia równoważy ograniczenie obligatoryjności nadzwyczajnego złagodzenia kary w odniesieniu do „małego świadka koronnego”, jeśli jest on recydywistą wielokrotnym, przestępcą zawodowym lub uczestnikiem przestępczości zorganizowanej lub terrorystycznej. W opisanych przypadkach następuje bowiem zbieg podstaw nadzwyczajnego złagodzenia kary (art. 60 § 3 k.k.) i nadzwyczajnego obostrzenia kary (art. 64 § 2 i 65 § 1 k.k.), stąd też w takiej sytuacji sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie albo nadzwyczajne obostrzenie kary, albo odstąpić od tych instytucji orzekając karę w zwykłym jej wymiarze, jak stanowi przepis art. 57 § 2 k.k.

Czy zatem tzw. „mały” świadek koronny pełni rolę, którą przewidział dla tej instytucji ustawodawca? Nie ulega wszak niczyjej wątpliwości, iż wprowadzeniu do Kodeksu karnego przepisu art. 60 § 3 towarzyszyły nadzieje na skuteczniejsze ujawnianie i zwal-

⁴⁶ K. Daszkiewicz, „Mały świadek koronny” (art. 60 §3-5 i art. 61 k.k.), „Palestra”, 1999, Nr 3-4, s. 31-32.

⁴⁷ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 29 kwietnia 1999 r., sygn. II AKa 264/98, publ. „Prokuratura i Prawo” 1999/11-12/10, Lex 38438 oraz J. Kulesza, op. cit., s. 238-240.

⁴⁸ G. Łabuda, *Komentarz do art. 60 kodeksu karnego*, [w:] J. Giezek (red.), N. Kłaczyńska, G. Łabuda, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, LEX, 2007, t. 28 Lex/el.

⁴⁹ A. Marek, *Komentarz do art. 60 kodeksu karnego* [w:] A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, LEX, 2010, t. 15, Lex/el.

⁵⁰ K. Daszkiewicz, *Nadzwyczajne złagodzenie kary. Krótkie komentarze*, z. 7, Warszawa 1998, s. 53-60.

czanie przestępczości zorganizowanej. Praktyka pokazała, iż „mali” świadkowie koronni pojawiali się wśród przestępczości pospolitej. Tymczasem już w toku dyskusji w komisji kodyfikacyjnej przypomniano, że regulacja ta, jak i ustawa o świadku koronnym, spotyka się ze sprzeciwem społecznym, w tym także środowisk szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości. Czy zatem trafnie charakteryzowano regulację art. 60 § 3 k.k. jako „zło konieczne”? Na tak postawione pytanie nie ma jednoznacznej odpowiedzi. Jeśli bowiem posłużymy się przykładem najbardziej bulwersującym opinię publiczną, jakim jest zbrodnia zabójstwa, dostrzeżemy wady i zalety tego rozwiązania. Kiedy zatem jeden ze sprawców, dzięki swojej postawie, uzyskuje premię w postaci nadzwyczajnego złagodzenia kary, może liczyć na karę od 2 lat i 8 miesięcy do 7 lat i 11 miesięcy pozbawienia wolności. Pozostałym sprawcom grozi kara od 8 lat pozbawienia wolności do ustawowej granicy 15, 25 lat pozbawienia wolności oraz najwyższy wymiar kary – dożywotniego pozbawienia wolności. Dysproporcje w zakresie wymiaru kar mogą być zatem znaczne na korzyść sprawcy-informatora, nawet wówczas, gdy działał on jako sprawca kierowniczy, polecający, czy podżegacz. Wówczas może cierpieć społeczne poczucie sprawiedliwości. Nie sposób jednak pomijać oczywistego pożytku dla polityki kryminalnej państwa, gdyż sprawcy zbrodni zostali ustalen i pociągnięci do odpowiedzialności karnej, dzięki postawie sprawcy, który zdecydował się na współpracę z organami ścigania, bądź też nadał procesowy kształt wiadomościom nieznanym organom, uzyskanym co najwyżej na drodze pracy operacyjnej. Premia dla tego sprawcy to w zasadzie jedyny koszt tej operacji. Możliwe zagrożenia dla trafności rozstrzygnięcia, szeroko opisane powyżej, nakładają jednak na organy ścigania i sądy obowiązek najwyższej staranności w ustalaniu stanu faktycznego i szczególnego wyczulenia na procesowe manipulacje potencjalnego „małego” świadka koronnego, zważywszy, iż dla zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary na podstawie art. 60 § 3 k.k. pozostaje bez znaczenia, czy ujawnienie informacji jest przejawem rzeczywistej skruchy, podyktowanej chęcią zerwania z dotychczasową działalnością przestępczą.

BIBLIOGRAFIA

1. Barczak-Oplustil A., *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2004/1/173.
2. Buchała K., Zoll A., *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Kraków 1998.
3. Ćwiąkalski Z., *Wybrane problemy wymiaru kary za przestępczość zorganizowaną*, „Prokuratura i Prawo” 2001, z. 12.
4. Daszkiewicz K., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 1999 r.*, sygn. I KZP 38/98, OSP 1999, nr 7-8, poz. 148.
5. Daszkiewicz K., *Mały świadek koronny (art. 60§3-5 i art. 61 k.k.)*, „Palestra”, 1999, Nr 3-4.
6. Daszkiewicz K., *Nadzwyczajne złagodzenie kary. Krótkie komentarze*, z. 7, Warszawa 1998.

7. Giezek J. (red.), Kłaczyńska N., Łabuda G., *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, LEX, 2007.
8. Kolasiński B., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. I KZP 38/98*, „Przegląd Policyjny 1999”, nr 4.
9. Kulesza J., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. I KZP 38/98*, OSP 1999, nr 10, poz. 179.
10. Kulesza J., *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13 grudnia 1999 r.*, „Palestra” 2001, z. 9-10.
11. Kurowski W., [w:] *Pojęcie organizacji przestępczej i przestępczości zorganizowanej*, „Prokuratura i Prawo”, 2006, nr 1.
12. Kuźma M., *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2004 r., sygn. I KZP 24/04*, „Prokuratura i Prawo”, Warszawa 2006, Nr 6.
13. Lelental S., Zajder M. (red.), *Tendencje rozwoju przestępczości gospodarczej w Polsce*, [w:] *Kryminalistyczne i prawne problemy współczesnej przestępczości*, Wyd. WSPol, Szczytno 1995.
14. Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, LEX, 2010.
15. Mozgawa M. (red.), Budyn-Kulik M., P. Kozłowska-Kalisz, Kulik M., *Kodeks karny. Komentarz praktyczny*, Oficyna, 2010.
16. Pańkiewicz J., *Świadek koronny in causa sua oraz in altera causa (art. 60§3-5 i art. 61 k.k.)*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 12.
17. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2003 r., sygn. II KK 113/02, publ. OSNKW 2003/5-6/52, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2003/5/12, OSP 2003/12/163, Wokanda 2004/7-8/28, Lex 78024.
18. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 sierpnia 2005 r., sygn. III KK 226/05, publ. OSNwSK 2005/1/1536, Lex 200145.
19. Postanowienie Sądu Najwyższego dnia 2 sierpnia 2005 r., sygn. IV KK 97/05, publ. OSNwSK 2005/1/1472, Lex 200045.
20. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2004 r., sygn. V KK 91/04, Lex 137733.
21. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2004 r., sygn. II KK 284/03, publ. Lex 83742.
22. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2003, sygn. V KK 170/02, Lex 78398.
23. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2003 r., sygn. II KK 105/03, OSNKW 2003/9-10/88, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2003/10/19, Lex 81325.
24. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2004 r., sygn. IV KK 190/04, publ. OSNKW 2005/6/53, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2005/6/15, Wokanda 2005/10/22, Lex 150297.
25. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2004 r., sygn. III KK 112/04, publ. OSNKW 2005/1/6, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2005/1/22, Wokanda 2005/7-8/35, Lex 141192.

26. *Projekt Kodeksu karnego. Uzasadnienie*, [w:] *Nowe kodeksy karne z 1997 r. z uzasadnieniami*, Warszawa 1997.
27. *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, wydanie internetowe, <http://sjp.pwn.pl>.
28. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2004 r., sygn. I KZP 24/04, publ. OSNKW 2004/10/92, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2004/10/14, „Prokuratura i Prawo” 2005/1/1, Wokanda 2005/3/12, OSP 2005/7-8/99, Lex 125547.
29. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. I KZP 38/98, publ. OSNKW 1999, nr 3-4, poz. 12, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 1999/2/14, „Prokuratura i Prawo” 1999/4/2, „Monitor Prawniczy”. 1999/4/8, Wokanda 1999/5/17, OSP 1999/5/96, OSP 1999/7-8/148, OSP 1999/10/179, Lex 35091.
30. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2002 r., sygn. V KKN 188/00, publ. OSNKW 2002, nr 11-12, poz. 113.
31. Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 17 czerwca 1999 r., sygn. II AKa 240/99, publ. OSA 1999, nr 11-12, poz. 79, Lex 38645.
32. Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 19 sierpnia 1999 r., sygn. II AKa 250/99, publ. Wokanda 1999, nr 11, poz. 57, Lex 38064.
33. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2003 r., sygn. V KK 176/02.
34. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2008 r., sygn. II KK 335/07, Lex 424905.
35. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. III KK 458/05, Lex 193022.
36. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2006 r., sygn. V KK 116/06, publ. OSNwSK 2006/1/1287, Lex 294591.
37. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. II AKa 253/09, publ. POSAG 2010/2/247, Lex 604100.
38. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2002 r., sygn. V KKN 188/00, publ. OSNKW 2002/11-12/113, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2002/11/18, „Prokuratura i Prawo” 2004/5/8, Lex 55866.
39. Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 25 maja 2006 r., sygn. II AKa 129/06, publ. KZS 2007/1/55, OSAW 2007/2/30, OSA 2007/12/60, „Prokuratura i Prawo” 2008/4/13, Lex 190481.
40. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 września 1976 r., sygn. III KR 177/76, publ. OSNKW 1977, nr 1, poz. 10, Lex 22443.
41. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2002 r., sygn. V KK 282/02, publ. Lex 56844.
42. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2001 r., sygn. IV KKN 28/00, publ. Lex 50971.
43. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2000 r., V KKN 98/99, Prok. i Pr. 2000/12/2, Lex 44480.
44. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 7 lutego 2002 r. II AKa 16/02, publ. OSA 2002/9/69, KZS 2002/10/64, Lex 55340.

45. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2003 r., sygn. III KK 36/03, publ. Lex 78375.
46. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 22 lutego 2007 r., sygn. II AKa 13/07, publ. „Prokuratura i Prawo” 2007/11/13, Lex 312485.
47. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 17 listopada 2009 r., sygn. II AKa 117/09, publ. KZS 2010/7-8/40.
48. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 29 kwietnia 1999 r., sygn. II AKa 264/98, publ. „Prokuratura i Prawo” 1999/11-12/10, Lex 38438.
49. Zalewski W., *Mały świadek koronny – problemy z konstrukcją instytucji. Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2004 r., sygn. I KZP 24/04*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa”, Gdańsk 2005, Nr 1-2, poz. 20.

“Small” key witness in causa sua – end justifies the means?

ABSTRACT

The Polish Penal Code of 1997, introduced in Article 60§3 new solution for law enforcement called “key witness in causa sua” which is obligatory extraordinary mitigation of punishment for so-called “key witness in causa sua”. This article discusses the key problems of this institution, together with an indication of the views of doctrine and jurisprudence of the Supreme Court and courts of appeal. Comments concern the interpretation of a provision indicating the key concepts, and also the most controversial issues, seen through the prism of the intention of the legislature and legislative techniques and rules of interpretation. The author seeks answers, whether from the viewpoint of the effectiveness of criminal policy, the benefits of introducing the above bonuses for the criminals, who decides to cooperate with law enforcement authorities, may compensate for the perception of a “key witness in causa sua” as a “necessary evil”.

dr Beata Piotrowska

Wyższa Szkoła COSINUS w Łodzi

Zakaz wstępu na imprezę masową w sprawach o przestępstwa

ABSTRAKT

Środek karny określony w art. 39 pkt 2c Kodeksu karnego, polegający na zakazie wstępu na imprezę masową, został wprowadzony przez ustawę z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych. Zakaz wstępu na imprezę masową potocznie określany jest jako tzw. zakaz stadionowy, ponieważ jego pierwotna funkcja sprowadzała się do eliminowania kibiców naruszających prawo, z udziału w imprezach sportowych, w szczególności z meczów piłki nożnej. Przy stosowaniu tego środka karnego chodzi nie tyle o dodatkową represję, co o prewencję i ochronę porządku prawnego. Treścią omawianego zakazu jest niemożność uczestniczenia przez sprawcę w określonego rodzaju imprezie lub imprezach masowych, a wykonanie tego obowiązku jest połączone z obowiązkiem stawiennictwa w czasie trwania imprezy masowej bądź w jednostce organizacyjnej Policji, bądź w innym miejscu wskazanym przez właściwego komendanta Policji. Przesłanką orzeczenia zakazu jest takie zachowanie sprawcy przy popełnieniu przestępstwa, które wskazuje, że jego udział w imprezach masowych zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Zakaz wstępu na imprezę masową nie ogranicza się tylko do imprez sportowych. Osoba, wobec której orzeczono zakaz, nie może uczestniczyć w imprezach, które określa szczegółowo ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Sąd, orzekając zakaz, określa rodzaje imprez masowych, w czasie trwania których skazany jest obowiązany do osobistego stawiennictwa w jednostce Policji, w tym nazwy dyscyplin sportowych, nazwy klubów sportowych oraz zakres terytorialny obowiązywania orzeczonego środka. Zakaz wstępu na imprezę masową dotyczy również meczu piłki nożnej rozgrywanego przez polską kadrę narodową i polski klub sportowy poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zakaz wstępu na imprezę masową orzeka się w latach od 2 do lat 6. Zakaz obowiązuje od uprawomocnienia się orzeczenia. Okres, na który środek orzeczono, nie biegnie w czasie odbywania kary pozbawienia wolności,

choćby orzeczonej za inne przestępstwo. Kto nie stosuje się do orzeczonego przez sąd zakazu wstępu na imprezę masową lub połączonego z tym środkiem karnym obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego, ze względu na miejsce zamieszkania osoby skazanej albo ukaranej, komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, w czasie trwania imprezy masowej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Zakaz wstępu na imprezę masową w sprawach o przestępstwa

Środek karny określony w art. 39 pkt 2c Kodeksu karnego (k.k.)¹, polegający na zakazie wstępu na imprezę masową, został wprowadzony przez ustawę z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (zwanej dalej ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych)². Propozycję taką zawierał także wcześniejszy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, który – z powodu rozwiązania parlamentu – nie został uchwalony³. Zakaz wstępu na imprezy masowe występował w polskim ustawodawstwie jako środek orzekany w sprawach o wykroczenia, a *novum* jest umieszczenie go w katalogu środków karnych przewidzianych za przestępstwa⁴. Jako kara dodatkowa, a następnie jako środek karny, był przewidziany w ustawie z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych⁵. Także obecnie obowiązująca ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych przewiduje orzekanie tego środka za wykroczenia (art. 65). Zakaz wstępu na imprezę masową orzekany w sprawach o wykroczenia nie jest uregulowany w kodeksie wykroczeń⁶. Jest innym środkiem karnym określonym przez ustawę, o którym mowa w art. 28 § 1 pkt 6 k.w.

Przepisy ustawy z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych wprowadziły również do Kodeksu karnego art. 41b, który szczegółowo reguluje przesłanki stosowania oraz zakres przedmiotowy tego środka karnego.

Zakaz wstępu na imprezę masową potocznie określaną jest jako tzw. zakaz stadionowy, ponieważ jego pierwotna funkcja sprowadzała się do eliminowania kibiców naruszających prawo, z udziału w imprezach sportowych, w szczególności z meczów

¹ Ustawa z dnia 06 czerwca 1997 roku *Kodeks karny*, Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

² Ustawa z dnia 20 marca 2009 roku *o bezpieczeństwie imprez masowych*, Dz. U. Nr 62, poz. 504 ze zm.

³ Projekt ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* w redakcji z dnia 18 maja 2007 roku, druk sejmowy 1756 Sejmu V kadencji.

⁴ R. A. Stefański, *Środek karny zakazu wstępu na imprezę masową*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1-2, s. 271.

⁵ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku *o bezpieczeństwie imprez masowych*, tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 909 ze zm.

⁶ Ustawa z dnia 20 maja 1971 roku *Kodeks wykroczeń*, tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.

piłki nożnej⁷. Celem ustawy z 20 marca 2009 r. oraz ujętych w niej przepisów karnych było zwiększenie bezpieczeństwa w czasie trwania imprez masowych. Taką funkcję powinno pełnić również orzeczenie zakazu wstępu na imprezę masową. Chodzi w szczególności o to, aby poprzez uniemożliwienie wzięcia udziału w imprezie masowej, zapobiec popełnieniu podobnego czynu przez osobę objętą tym zakazem.

Orzeczenie środka karnego w postaci zakazu wstępu na imprezę masową ma co do zasady charakter fakultatywny. W art. 41b § 1 k.k. ustawodawca użył zwrotu „sąd może orzec”, co oznacza, że decyzja w przedmiocie zastosowania środka karnego została pozostawiona sądowi. Decyzja taka jest więc wynikiem dokonywanej przez sąd oceny – przez pryzmat okoliczności faktycznych konkretnej sprawy oraz cech i właściwości konkretnego sprawcy – co do konieczności pozbawienia sprawcy możliwości wstępu na imprezę masową. Przesłanką orzeczenia zakazu jest, zgodnie z art. 41b § 1 k.k., takie zachowanie sprawcy przy popełnieniu przestępstwa (jakiegokolwiek), które wskazuje, że jego udział w imprezach masowych zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Określenie to należy uznać za bardzo niejednoznaczne, może bowiem obejmować wszelkie zachowania świadczące o agresywnym charakterze sprawcy, nieumiejętności podporządkowania się regulacjom obowiązujących uczestników imprez masowych czy udział w grupach kibiców stosujących przemoc⁸. Zachowania te nie muszą należeć do znamion przestępstwa. Mają one wskazywać, że udział oskarżonego w imprezach masowych zagraża istotnym dobrom chronionym prawem, czyli takim, które ze względu na swój charakter zasługują na szczególną ochronę. Niewątpliwie są nimi te dobra, które chronione są przez przepisy prawa karnego lub kodeksu wykroczeń⁹. Określenie „przy popełnieniu przestępstwa” wskazuje na czas lub też okoliczności towarzyszące. Pozwala to przyjąć, że chodzi o zachowanie sprawcy pozostające w związku z popełnionym przestępstwem albo ujawnione przy tej okazji.

Dla orzeczenia zakazu wstępu na imprezę masową na podstawie art. 41b § 1 k.k. nie jest istotne, jaki rodzaj przestępstwa popełnił sprawca ani też jakie jest ustawowe zagrożenie tego przestępstwa. Wydaje się, że najczęściej będą to przestępstwa związane z przemocą lub groźbą, skierowane na życie, zdrowie, netykalność cielesną bądź na mienie. Przestępstwo to nie musi być popełnione w czasie trwania imprezy masowej. Gdyby taki był wymóg ustawowy, zostałyby to wyrażone w sformułowaniu przesłanek w art. 41b § 1 k.k. Nie jest też wymagany wyraźny związek pomiędzy popełnionym przestępstwem przez sprawcę a imprezą masową. Taki związek jest wymagany dla ukarania sprawcy i orzeczenia zakazu wstępu na imprezę masową w razie popełnienia wykroczenia (art. 65 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych). Brak podobnej regulacji odnoszącej się do przestępstw wskazuje, że dla orzeczenia zakazu wstępu na imprezę masową nie jest wymagane ustalenie związku pomiędzy popełnionym przestępstwem a imprezą masową. Konieczne jest natomiast:

⁷ W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2010, s. 450.

⁸ W. Wróbel, A. Zoll, *op. cit.*, s. 452.

⁹ R. A. Stefański, *op. cit.*, s. 278.

- 1) popełnienie przestępstwa przez sprawcę,
- 2) negatywna prognoza kryminologiczna, oparta nie tylko na ocenie zachowania sprawcy przy popełnieniu przestępstwa, które wskazywałoby, że udział sprawcy w imprezach masowych zagraża istotnym dobrom chronionym prawem, ale też oparta m.in. na ocenie jego osobowości, stopnia agresji, stosunku do zbiorowości.

Wprawdzie ustawodawca nie wymienia *expressis verbis* podstaw do ustalenia przez sąd szczegółowej prognozy kryminologicznej, jednakże do oceny, że zachowanie sprawcy przy popełnieniu przestępstwa zagraża istotnym dobrom chronionym prawem, niezbędna jest wnikliwa ocena jego osobowości.

Obok fakultatywnego orzeczenia zakazu wstępu na imprezę masową, w art. 66 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych przewidziano wypadki obligatoryjnego orzeczenia zakazu wstępu na taką imprezę. Orzekanie obligatoryjne zakazu następuje w razie popełnienia przestępstw z art. 59 i 60 wspomnianej ustawy. Dotyczy to następujących zachowań sprawców:

- 1) wnoszenia lub posiadania na imprezie masowej broni, wyrobów pirotechnicznych, materiałów pożarowo niebezpiecznych lub innych niebezpiecznych przedmiotów, lub materiałów wybuchowych (art. 59 ust. 1 ustawy),
- 2) wdzierania się w czasie trwania masowej imprezy sportowej, w tym meczu piłki nożnej, na teren, na którym rozgrywane są zawody sportowe, albo nieopuszczenie takiego miejsca wbrew żądaniu osoby uprawnionej (art. 60 ust. 1 ustawy),
- 3) rzucania w czasie trwania imprezy masowej przedmiotem, który może stanowić zagrożenie dla życia, zdrowia lub bezpieczeństwa osób przebywających na terenie lub obiekcie, gdzie odbywa się impreza masowa, albo zakłócanie w inny, również niebezpieczny sposób przebiegu tej imprezy (art. 60 ust. 2 ustawy),
- 4) naruszenie w czasie i miejscu trwania imprezy masowej nietykalności cielesnej członka służby porządkowej lub służby informacyjnej (art. 60 ust. 3 ustawy).

Wymienione przestępstwa, jak wynika z ich ustawowych znamion, bezpośrednio zagrażają bezpieczeństwu imprez masowych i ich popełnienie uzasadnia przypuszczenie, że udział sprawców tych przestępstw w imprezach masowych będzie zagrażał bezpieczeństwu tych imprez, a zatem niezbędne jest obligatoryjne orzeczenie środka karnego w postaci zakazu wstępu na imprezę masową.

Zakaz wstępu na imprezę masową nie ogranicza się tylko do imprez sportowych. Termin „impreza masowa” ma charakter normatywny czyli osoba, wobec której orzeczono zakaz wstępu na imprezę masową, nie może uczestniczyć w imprezach, które określa szczegółowo ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Zgodnie z art. 3 pkt 1 tej ustawy przez imprezę masową należy rozumieć imprezę artystyczno-rozrywkową, masową imprezę sportową, w tym mecz piłki nożnej.

Przez masową imprezę artystyczno-rozrywkową należy rozumieć (art. 3 pkt 2 ustawy) imprezę o charakterze artystycznym lub rozrywkowym, która ma się odbyć:

- a) na stadionie, w innym obiekcie niebędącym budynkiem lub na terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, na których liczba udostępionych przez

- organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000,
- b) w hali sportowej lub w innym budynku umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, w których liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 500.

Przez masową imprezę sportową należy rozumieć (art. 3 pkt 3 ustawy) imprezę masową mającą na celu współzawodnictwo sportowe lub popularyzowanie kultury fizycznej, organizowaną na:

- a) stadionie lub w innym obiekcie niebędącym budynkiem, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000, a w przypadku hali sportowej lub innego budynku umożliwiającego przeprowadzenie imprezy masowej – nie mniej niż 300,
- b) terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób wynosi nie mniej niż 1000.

Niektóre przedsięwzięcia, mające charakter masowy, nie są uznawane przez ustawę za imprezę masową. Sytuacja taka ma miejsce, jeżeli rodzaj imprezy odpowiada przeznaczeniu obiektu lub terenu, gdzie ma się ona odbyć. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy nie uznaje się za masowe imprez:

- a) organizowanych w teatrach, operach, operetkach, filharmoniach, kinach, muzeach, bibliotekach, domach kultury, galeriach sztuki lub w innych podobnych obiektach,
- b) organizowanych w szkołach i placówkach oświatowych przez zarządzających tymi szkołami i placówkami,
- c) organizowanych w ramach współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży,
- d) sportowych organizowanych dla sportowców niepełnosprawnych,
- e) sportu powszechnego o charakterze rekreacji ruchowej, ogólnodostępnym i nieodpłatnym, organizowanych na terenie otwartym,
- f) zamkniętych organizowanych przez pracodawców dla ich pracowników.

Osoba, wobec której orzeczono zakaz wstępu na imprezę masową, może zatem uczestniczyć w imprezach, o których mowa w art. 3 pkt 1 lit. a-f ustawy.

Sąd, orzekając zakaz wstępu na imprezę masową, określa rodzaje imprez masowych, w czasie trwania których skazany jest obowiązany do osobistego stawiennictwa w jednostce Policji, w tym nazwy dyscyplin sportowych, nazwy klubów sportowych oraz zakres terytorialny obowiązywania orzeczonego środka (art. 41b § 3 k.k.). Sąd nie może więc orzec zakazu udziału we wszelkich imprezach masowych. Nazwa środka „zakaz wstępu na imprezę masową” sugeruje, że zakaz ten rozciąga się na wszystkie imprezy masowe, a nie można go ograniczyć do imprez masowych określonego rodzaju. Nie wydaje się jednak, by było uzasadnione orzekanie w każdym wypadku zakazu wstępu

na wszelkiego rodzaju imprezy masowe, zwłaszcza w sytuacji, gdy zachowanie sprawcy wskazuje, że jego udział tylko w określonych rodzajach imprez masowych, np. w meczach piłki nożnej, zagraża istotnym dobrom chronionym prawem¹⁰. Ponadto nazwa tego zakazu może wskazywać, że zakazem można objąć tylko jedną imprezę, skoro użyto liczby pojedynczej, np. najbliższy mecz międzypaństwowy piłki nożnej. Posłużenie się wykładnią językową jest o tyle chybione, że nie zawsze posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem w liczbie pojedynczej musi wykluczać wielość wypadków. Podobnie – jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy – *samo tylko użycie w treści normy prawnej liczby mnogiej dla określenia przedmiotu bezpośredniej ochrony, przedmiotu czynności sprawczej lub środka służącego do popełnienia przestępstwa nie oznacza, że ustawodawca używa jej w znaczeniu zwrotu: «co najmniej dwa», a więc w celu ograniczenia podstawy odpowiedzialności (...)*¹¹.

Przyjęcie, że można orzec zakaz wstępu tylko na jedną imprezę, jest niemożliwe także ze względu na to, że zakaz ten jest wymierny w czasie i może być orzeczony na czas nie krótszy niż 2 lata (art. 43 § 1 k.k.), co oznacza, że przez taki okres oskarżony nie może uczestniczyć w imprezach określonych przez sąd. Nie byłoby więc możliwe uczynienie zadość temu przepisowi w wypadku orzeczenia zakazu wstępu na jedną imprezę. Zatem sąd, określając zakres zakazu, nie może wymienić konkretnej imprezy, ale obowiązany jest określić rodzaj imprezy lub imprez. Sąd określa rodzaj imprez lub imprezy masowej, których dotyczy zakaz, bez wskazywania dokładnych terminów ich odbywania, bowiem w momencie jego orzekania nie będzie możliwe określenie dokładnych ich dat¹².

Zakazem można objąć jeden rodzaj imprezy, bez wskazywania konkretnego jej terminu. Sąd może również określić kilka rodzajów imprez masowych. Nie ma ustawowego wymogu, aby zakres zakazu obejmował imprezy, przy których doszło do popełnienia przestępstwa, jednak względy celowościowe nakazywałyby objąć zakazem właśnie te rodzaje imprez, które wskazują, że udział w nich oskarżonego może zagrażać istotnym dobrom chronionym prawem.

Zakaz wstępu na imprezę masową zawsze jest połączony z obowiązkiem osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby skazanej komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji w czasie trwania imprezy masowej objętej zakazem (art. 41b § 2 k.k.). Obowiązek ten jest powiązany automatycznie z orzeczeniem zakazu wstępu na imprezę masową. Sąd jest zobligowany do wskazania rodzaju imprez masowych, w czasie trwania których realizowany ma być obowiązek osobistego stawiennictwa w jednostce Policji. W praktyce chodzi tutaj o eliminację udziału sprawcy w danej imprezie. Przepisy nie określają, jak długo sprawca ma pozostawać w jednostce Policji i jaki jest jego status w tym czasie. Wątpliwości budzi także przekazanie kompetencji

¹⁰ R. A. Stefański, *op. cit.*, s. 280-281.

¹¹ Uchwała SN z dnia 21 listopada 2001 roku, I KZP 26/01, OSNKW 2002, nr 1-2, poz. 4.

¹² R. A. Stefański, *op. cit.*, s. 281.

do określania miejsca, w jakim ma pozostawać sprawca w czasie imprezy masowej, organowi administracji publicznej. Oznacza to możliwość ukrytego ograniczenia wolności miejsca pobytu na mocy decyzji organu Policji bez kontroli sądowej. Obowiązek stawiennictwa w jednostce Policji upodabnia się tutaj do zatrzymania prewencyjnego¹³. Obowiązek ten ma na celu w szczególności ułatwić skuteczne egzekwowanie powstrzymania się przez skazanego od udziału w imprezach masowych oraz zapewnić monitorowanie i kontrolę jego zachowania w tym zakresie.

Zakaz wstępu na imprezę masową dotyczy również meczu piłki nożnej rozgrywanego przez polską kadrę narodową i polski klub sportowy poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 41b § 4 k.k.). Rozszerzenie zakresu terytorialnego ograniczone jest, jak wynika z tego przepisu, wyłącznie do meczów piłki nożnej i tylko do takich wypadków, gdy mecz rozgrywany jest przez polską kadrę narodową lub polski klub sportowy. Nie dotyczy meczów piłki nożnej rozgrywanych przez reprezentacje innych państw lub kluby zagraniczne albo innych meczów lub imprez masowych odbywanych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zakaz wstępu na imprezę masową orzeka się w latach od 2 do lat 6. (art. 43 § 1 k.k.). Zakaz obowiązuje od uprawomocnienia się orzeczenia. Okres, na który środek orzeczono, nie biegnie w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, chociażby orzeczonej za inne przestępstwo (art. 43 § 2 k.k.). Do okresu zakazu wstępu na imprezę masową wlicza się dzień uprawomocnienia się wyroku¹⁴. Okoliczności te powodują zawieszenie biegu okresu pozbawienia praw. Jest to rozwiązanie słuszne, gdyż w przeciwnym wypadku środek ten nie powodowałby żadnej dolegliwości, skoro osoba odbywająca karę pozbawienia wolności w czasie pobytu w zakładzie karnym i tak nie mogłaby korzystać z tych uprawnień. Nie byłyby spełnione cele orzeczenia tego środka¹⁵.

Zawieszenie biegu środka karnego powoduje odbywanie kary pozbawienia wolności orzeczonej za przestępstwo stanowiące podstawę jego orzeczenia, jak i za inne przestępstwo. Świadczy o tym zawarty w art. 43 § 2 k.k. zwrot „chociażby za inne przestępstwo”. Zakaz ten nie biegnie od momentu rozpoczęcia odbywania kary do chwili odzyskania przez skazanego wolności, czyli od dnia rzeczywistego zwolnienia z zakładu karnego zarówno w wypadku odbycia kary w całości lub warunkowego przedterminowego zwolnienia. W tym ostatnim wypadku w razie odwołania warunkowego zwolnienia okres przebywania na wolności nie jest odbywaniem kary i nie powoduje zawieszenia biegu środka¹⁶.

W sytuacji, gdy zachodzi konieczność wykonania kilku środków karnych nie podlegających łączeniu według reguł określonych w art. 90 § 2 k.k., środki te podlegają odrębnemu wykonaniu, które następuje – zgodnie z dyspozycją art. 43 § 2 k.k. – każdo-

¹³ W. Wróbel, A. Zoll, *op. cit.*, s. 452.

¹⁴ R. A. Stefański, *Glosa do postanowienia SN z dnia 12 marca 1992 roku, II KRN 20/92, OSP 1992, nr 10, poz. 221.*

¹⁵ J. Kulesza, *Bieg kar dodatkowych wymierzonych z art. 38 pkt. 1-4 k.k.*, NP 1981, nr 5, s. 40.

¹⁶ R. A. Stefański, *Zawieszenie biegu kar dodatkowych pozbawienia praw lub zakazu*, WPP 1998, nr 2, s. 143.

razowo od uprawomocnienia się orzeczeń, którymi je orzeczono (z wyłączeniem okresu odbywania przez skazanego kary pozbawienia wolności chociażby orzeczonej za inne przestępstwo), nawet jeżeli dotyczą zakazów oraz obowiązków tego samego rodzaju¹⁷. Unormowanie przewidziane w art. 43 § 2 k.k. wyklucza możliwość przyjęcia przerwania biegu okresu obowiązywania zakazu z przyczyn innych niż określone w tym przepisie¹⁸.

Po upływie połowy okresu, na który orzeczono zakaz wstępu na imprezę masową, jednak nie mniej niż po upływie roku, sąd może uznać orzeczony środek za wykonany, jeżeli skazany przestrzegał porządku prawnego (art. 84 § 1 k.k.).

W poprzednim stanie prawnym niestosowanie się do orzeczonego zakazu wstępu na imprezę masową nie rodziło odpowiedzialności karnej z art. 244 k.k. Przepis ten przewidywał bowiem odpowiedzialność karną za niestosowanie się, ale jedynie do tych zakazów, które są w tym przepisie wymienione, tymczasem zakaz wstępu na imprezę masową nie został tu uwzględniony. Przepis artykułu 244 k.k. penalizuje zachowanie polegające na nie stosowaniu się do orzeczonego przez sąd zakazu zajmowania stanowiska, wykonywania zawodu, prowadzenia działalności, prowadzenia pojazdów, wstępu do ośrodków gier i uczestnictwa w grach hazardowych lub obowiązku powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, do zakazu kontaktowania się z określonymi osobami lub zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu albo na nie wykonaniu zarządzenia sądu o ogłoszeniu orzeczenia w sposób w nim przewidziany. Jakkolwiek przedmiotem ochrony art. 244 k.k., zamieszczonego wśród przestępstw przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, generalnie jest respektowanie orzeczeń sądowych, to karalne mogą być jedynie zachowania polegające na nie stosowaniu się do wyodrębnionych w tym przepisie rodzajów zakazu, nakazu ogłoszenia orzeczenia lub obowiązku powstrzymywania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach. Jak słusznie stwierdził Sąd Najwyższy *zachowanie polegające na niestosowaniu się do środka karnego zakazu wstępu na imprezę masową, określonego w art. 39 pkt 2c k.k. nie wyczerpuje znamion przestępstwa określonego w art. 244 k.k. Brak kryminalizacji tego zachowania należy traktować jako rzeczywistą (niezamierzoną) lukę w prawie. Nie może ona być usunięta w drodze analogii legis bez zasady nullum crimen sine lege stricta*¹⁹. Wymienioną w tym zakresie lukę prawną wypełniła ustawa z 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy – Kodeks karny, która wprowadziła do przepisów kodeksu karnego art. 244a²⁰. Przepis art. 244a k.k. sankcjonuje niestosowanie się do orzeczonego przez sąd zakazu wstępu na imprezę masową lub połączonego z tym środkiem karnym obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu

¹⁷ Postanowienie SN z dnia 20 grudnia 2007 roku, I KZP 34/07 OSNKW 2008, nr 1, poz. 2.

¹⁸ Wyrok SN z dnia 11 września 2008 roku, IV KK 282/08, OSNKW 2008, nr 12, poz. 97.

¹⁹ Postanowienie SN z dnia 24 lutego 2010 roku, I KZP 33/09, OSNKW 2010, nr 3, poz. 25.

²⁰ Ustawa z dnia 22 lipca 2010 roku *O zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy Kodeks karny*, Dz. U. Nr 152, poz. 1021.

określonym przez właściwego, ze względu na miejsce zamieszkania osoby skazanej albo ukaranej, komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, w czasie trwania imprezy masowej. Ze względu na postulat spójności systemu prawnego w zakresie środków karnych umieszczenie przepisu penalizującego nierespektowanie zakazu w kodeksie karnym, a nie w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych, należy uznać za prawidłowe.

Przedmiotem ochrony art. 244a jest prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Strona przedmiotowa czynu opisanego w tym przepisie polega na niestosowaniu się do orzeczonego przez sąd zakazu wstępu na imprezę masową lub połączonego z tym środkiem karnym obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego, ze względu na miejsce zamieszkania osoby skazanej albo ukaranej, komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, w czasie trwania imprezy masowej. Znamiona czynu zrealizowane są wówczas, gdy sprawca nie respektuje wskazanego w art. 244a zakazu lub połączonego z nim obowiązku. Odpowiedzialność karną na podstawie tego przepisu poniesie zatem również ten, kto wprawdzie stosuje się do orzeczonego przez sąd zakazu wstępu na imprezę masową, jednak nie realizuje nałożonego w związku z tym obowiązku osobistego stawiennictwa we wskazanym miejscu w czasie trwania imprezy masowej. Przestępstwo to ma charakter formalny. Może być popełnione zarówno przez działanie, jak i przez zaniechanie. Podmiotem czynu zabronionego z art. 244a może być osoba, wobec której w związku ze skazaniem za przestępstwo lub ukaraniem za wykroczenie orzeczono opisany w tym przepisie zakaz. Jest to przestępstwo indywidualne. Strona podmiotowa czynu opisanego w art. 244a polega na umyślności w formie zamiaru bezpośredniego lub ewentualnego. Za popełnienie przestępstwa opisanego w art. 244a k.k. przewidziana jest kara grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2. Przestępstwo o znamionach opisanych w art. 244a k.k. ścigane jest z oskarżenia publicznego. Dodany do Kodeksu karnego art. 244a poprzez użycie spójnika „lub” oznaczającego alternatywę łączną jasno wskazuje, że odpowiedzialności karnej za to przestępstwo podlegać będzie osoba, która złamie choćby jeden z obowiązków składających się na szeroko rozumiany zakaz stadionowy, a mianowicie – zakaz wstępu na imprezę masową lub obowiązek osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej policji lub w miejscu określonym przez właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby skazanej albo ukaranej komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji.

Reasumując należy uznać, że w praktyce, przyjęte obecnie obowiązujące kodeksowe rozwiązanie, stwarza istotne trudności organizacyjne, obciążające przede wszystkim jednostki Policji. Dlatego też, zgodnie z projektowanymi przepisami, obowiązek stawiennictwa w jednostce Policji zostanie co do zasady zastąpiony obowiązkiem przebywania przez skazanego w miejscu stałego pobytu, połączonym z monitorowaniem za pomocą aparatury elektronicznej. Zmiana ma polegać na wykorzystaniu technologii monitoringu elektronicznego, obecnie wykorzystywanego wobec niektórych skazanych z orzeczonymi krótko i średnioterminowymi karami pozbawienia wolności. Sąd będzie zobowiązany do orzeczenia zakazu wstępu na imprezę masową, gdy osoba skazana za

przestępstwo związane z imprezą masową po raz kolejny dopuści się takiego przestępstwa, a więc wykaże, że z uprzedniego skazania nie wyciągnęła należytych wniosków i w dalszym ciągu nie przestrzega porządku prawnego. Monitorowany elektronicznie obowiązek przebywania w miejscu stałego pobytu będzie orzekany na okres od 6 do 12 miesięcy. W odniesieniu do oskarżonych, co do których sąd za celowe uzna oddziaływanie przez dłuższy okres, sąd od razu w wyroku będzie mógł przesądzić, że po upływie okresu monitoringu dodatkowo znajdzie zastosowanie obowiązek stawiennictwa w jednostce Policji. Naruszenie nałożonego przez sąd obowiązku przebywania w miejscu stałego pobytu w czasie trwania imprezy masowej, polegające zarówno na opuszczeniu tego miejsca w czasie, w którym skazany powinien się w nim znajdować, jak również np. na uszkodzeniu aparatury monitorującej (np. zerwaniu nałożonego na rękę lub nogę nadajnika) stanowić będzie przestępstwo z art. 244a k.k. Dozór elektroniczny umożliwiać będzie maksymalnie skutecznie i odbywające się w czasie rzeczywistym weryfikowanie, czy osoba, która zgodnie z treścią prawomocnego wyroku orzekającego zakaz wstępu nie powinna się znaleźć na stadionie czy na terenie hali sportowej, rzeczywiście zakazu tego przestrzega. Znowelizowane przepisy mają skutecznie wyeliminować sprawców chuligaństwa ze stadionów i innych miejsc sportowej rywalizacji, z korzyścią dla tych kibiców, którzy sportową rywalizację traktują jako element łączący i integrujący, nie zaś dzielący i antagonizujący uczestników wydarzeń sportowych.

BIBLIOGRAFIA

1. Kulesza J., *Bieg kar dodatkowych wymierzonych z art. 38 pkt. 1-4 k.k.*, NP 1981, nr 5.
2. Stefański R. A., *Zawieszenie biegu kar dodatkowych pozbawienia praw lub zakazu*, WPP 1998, nr 2.
3. Stefański R. A., *Środek karny zakazu wstępu na imprezę masową*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1-2.
4. Stefański R. A., *Glosa do postanowienia SN z dnia 12 marca 1992 roku, II KRN 20/92*, OSP 1992, nr 10, poz.221.
5. Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2010.

WYKAZ ORZECZNICTWA

1. Postanowienie SN z dnia 20 grudnia 2007 roku, I KZP 34/07 OSNKW 2008, nr 1, poz.2.
2. Postanowienie SN z dnia 24 lutego 2010 roku, I KZP 33/09, OSNKW 2010, nr 3, poz. 25.
3. Uchwała SN z dnia 21 listopada 2001 roku, I KZP 26/01, OSNKW 2002, nr 1-2, poz.4.
4. Wyrok SN z dnia 11 września 2008 roku, IV KK 282/08, OSNKW 2008, nr 12, poz. 97.

AKTY PRAWNE

1. Ustawa z dnia 06 czerwca 1997 roku *Kodeks karny*, Dz. U. Nr 88, poz. 553.
2. Ustawa z dnia 20 marca 2009 roku *o bezpieczeństwie imprez masowych*, Dz. U. Nr 62, poz. 504.
3. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku *o bezpieczeństwie imprez masowych*, Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 909.
4. Ustawa z dnia 20 maja 1971 roku *Kodeks wykroczeń*, Dz. U. z 2010 r., Nr 46, poz. 275.
5. Ustawa z dnia 22 lipca 2010 roku *O zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy Kodeks karny*, Dz. U. Nr 152, poz. 1021.
6. Projekt ustawy *o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* w redakcji z dnia 18 maja 2007 roku, druk sejmowy 1756 Sejmu V kadencji.

No admittance to mass events in offence cases

ABSTRACT

Penal measure defined in Art. 39.2 c of the Criminal Code consisting of the ban of admittance to mass event has been introduced by the Security of Mass Events Act of the 20th March 2009. No admittance to the mass event is popularly known as stadium ban, because its primary function was to eliminate fans breaking the law from participating in sport events, football matches in particular. This penal measure does not serve an additional repressive measure but as prevention measure and safeguarding of legal order. The ban covers refrain from participation by the perpetrator in specific event or mass events, and acquittal of this duty is connected with compulsory appearance during the mass event at the Police station or in other place indicated by the competent Police Commanding Officer. Decision on adjudicating a ban depends perpetrator's behavior while committing offence which indicates that his or her participation in mass events threatens goods legally protected. Ban on participating in mass events is not limited to sport events. A person on which the ban has been adjudicated cannot participate in events described in details by the security of mass events act. The court deciding upon the ban defines mass events during which the convict is obliged to appear personally at the Police station, including the names of sport and sports clubs and area subjected to decided measure. No admittance to the mass event refers also to football match by Polish National Football Team and sports clubs outside the Republic of Poland. The ban on participating in mass events is decided in years, from 2 years to 6 years. The ban is in force from the validation of the judgment. The period for which the ban was decided is not running during the serving a term of imprisonment, even for other offence. A person who does not observe the decided ban on participation in mass event or penal measure of personal appearance at the Police station or in place indicated by the Poviast, District or Municipal Police Commanding Officer competent because of the place of residence of the convict or punished, during the mass event, is liable to fine, a penalty of restriction of freedom or penalty of deprivation of freedom up to 2 years.





Rozdział III

Edukacja
na rzecz bezpieczeństwa





dr hab. Jerzy Będziński

prof. Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

Powstanie i rozwój systemu bezpieczeństwa Polski w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości (lata 1918–1921)

ABSTRAKT

Rządy odradzającej się Polski, po 123 latach funkcjonowania w tzw. niebycie, miały do zrealizowania szereg przedsięwzięć, od spraw gospodarczych, poprzez uregulowanie kwestii granic z sąsiadami, budowę własnej polityki zagranicznej i co ważne własnego bezpieczeństwa. Były to bardzo poważne wyzwania, których nie można było zrealizować „z soboty na niedzielę”, ale trzeba było rozpocząć benedyktyńską pracę wspieraną sporymi „zastrzykami” środków finansowych. Ustalenia traktatu wersalskiego, dawały nam określone położenie geopolityczne, odpowiedni kształt granic wraz z odpowiednimi ich długościami. Przystąpiono do tworzenia administracji rządowej, chociaż proces ten na dwa lata przerwała wojna polsko-bolszewicka. Po jej zakończeniu, w 1921 roku wprowadzono w życie tzw. konstytucję marcową, która regulowała wszelkie sprawy związane z zadaniami instytucji centralnych (władza ustawodawcza, wykonawcza, sądownicza), a także ustalała podział administracyjny państwa wraz z tzw. administracją specjalną. Wszystko po to, aby państwo polskie, mające swoje miejsce w centrum Europy, mogło zacząć normalnie funkcjonować w przestrzeni międzynarodowej. Było to przedsięwzięcie bardzo ważne, ale ci, którzy byli odpowiedzialni za jego tworzenie i rozwój, zdawali sobie sprawę z tego, że będzie ono wymagało aktywnej współpracy praktycznie wszystkich instytucji rządowych i samorządowych ówczesnej Polski. Niemniej zadanie to należało wykonać, bo dotyczyło ono bezpieczeństwa państwa, a tym samym pokojowego rozwoju kraju i jej obywateli. W prezentowanym referacie podjęto próbę usystematyzowania wydarzeń, jakie miały miejsce w Polsce w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości (1919–1921), a dotyczyły tworzenia bezpieczeństwa państwa.

1. Bezpieczeństwo Polski w latach 1918–1919

Po zakończeniu wojny, gdy rozpoczęły się rozmowy pokojowe w Paryżu, Polska delegacja zgłaszała aliantom swoje propozycje dotyczące granic lądowych, jak i morskich. Jeszcze wcześniej, bo w styczniu 1918 roku prezydent USA Woodrow Wilson przedstawił swoją koncepcję przyszłych granic Polski. Zgodnie z nią Polska miała odrodzić się w granicach, które miały obejmować „wszystkie terytoria zamieszkałe przez bezspornie polską ludność” i zapewnić „wolny i pewny dostęp do morza”. Ówczesni sojusznicy zaakceptowali powyższą propozycję. Niestety, ostateczna wersja odbiegała od wcześniej proponowanych rozwiązań kwestii Polski¹. Społeczeństwo polskie protestowało przeciw decyzji mocarstw, Ignacy Paderewski stwierdził w Paryżu: *Nie uda się przekonać narodu polskiego, że sprawiedliwości stało się zadość*².

Powstałe państwo polskie w granicach ustalonych przez ówczesnych wielkich Europy i świata, musiało podjąć szereg wyzwań. Dotyczyły one zarówno spraw wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Wszystkie ugrupowania polityczne, jakie funkcjonowały już w Polsce, starały się prezentować swoje koncepcje w obszarze polityki zagranicznej. Szczególnie uaktywniły się partie i ugrupowania polityczne: Polska Partia Socjalistyczna, tzw. koło belwederskie (ugrupowania najbliższe J. Piłsudskiemu, bez zastrzeżenia realizujące jego politykę), Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie”, konserwatyści krakowscy (intelektualiści Wszechnicy Jagiellońskiej, tradycyjnie powiązani ze stańczykami), Polskie Stronnictwo Ludowe „Piast” oraz Narodowa Demokracja³.

Zasadniczą, wspólną dla narodowej demokracji i polityków skupionych wokół Piłsudskiego koncepcją polityki zagranicznej była mocarstwowość Polski. Roman Dmowski pisał: *Dla każdego, kto choć cokolwiek rozumiał geografie polityczną Europy, musiało być jasne, że na tej ziemi, w której kończy się Europa zachodnia i która stanowi wyjście na rozległe równiny Wschodu, nadto, jak w ostatnich czasach, położonej między dwoma wielkimi państwami Niemcami i Rosją, miejsca na małe, słabe państewko nie ma*⁴.

Najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby stworzenie odpowiednich sojuszy polityczno-militarnych w basenie Morza Bałtyckiego. Rozwiązania tego trudnego problemu – zapewnienia m.in. bezpieczeństwa morskiej granicy państwa, szukano w trzech obszarach: we współpracy z aliantami (Wielka Brytania, Francja), w stabilizacji i nor-

¹ Problematykę dotyczącą Polski w trakcie konferencji wersalskiej przedstawił m.in. J. Karski, *Wielkie mocarstwa wobec Polski 1919–1945. Od Wersalu do Jałty*. Lublin 1999. M. Leczyk, *Komitet Narodowy Polski a Ententa i Stany Zjednoczone 1917–1919*, Warszawa 1966.

² M. Eckert, *Historia polityczna polski lat 1918–1939*, Warszawa 1985, s. 46.

³ Szczegółowej prezentacji koncepcji polskiej polityki zagranicznej lansowanej przez te partie dokonał J. Faryś, *Koncepcje polskiej polityki zagranicznej 1918–1939*, Warszawa 1981; J. Holzer, *Mozaika polityczna II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1974; A. Garlicki, *U źródeł obozu belwederskiego*, Warszawa 1978; R. Wapiński, *Endecja wobec problemów polskich ziem zachodnich w latach 1919–1939*, „Zapiski Historyczne”, t. 4, 1966.

⁴ Cyt za: Z. Landau, J. Tomaszewski, *Polska w Europie i świecie 1918–1939*, Warszawa 1980, s. 256.

malizacji stosunków z sąsiadami (Rosja bolszewicka, Niemcy) oraz w tworzeniu sojuszy obejmujących państwa basenu Morza Bałtyckiego (Łotwa, Estonia, Finlandia, Litwa)⁵. Oficjalne stosunki dyplomatyczne z państwami skandynawskimi, zaczęto rozwijać już wiosną 1919 roku. Pierwszym krajem z grupy tych państw była Finlandia, z którą już 8 maja podpisano stosowne dokumenty, a w dalszej kolejności była Dania – 30 maja, Norwegia – następnego dnia tj. 31 maja i Szwecja 3 czerwca⁶. Pojawiła się idea utworzenia „Związku Państw Bałtyckich”, któremu nadawano w dyplomacji różne nazwy takie, jak: „Związek Bałtycki” czy też „Ententa Bałtycka”. Po raz pierwszy projekt tego Związku Bałtyckiego, sformułowała delegacja estońska w Paryżu 13 listopada 1918 roku⁷. Koncepcja ta przewidywała stworzenie unii politycznej i ekonomicznej obejmującej trzy grupy państw: Skandynawię (Szwecję, Danię i Norwegię), państwa Bałtyku Południowego (Polska i Litwa) oraz państwa Bałtyku Wschodniego (Finlandia, Estonia i Łotwa)⁸.

2. Próby budowy bezpieczeństwa państwa w latach 1919–1921

Polska prowadząc politykę zagraniczną widziała potrzebę współpracy z zwycięskimi mocarstwami, a w praktyce z Wielką Brytanią i Francją (kolejny obszar polityki zagranicznej lansowanej przez ówczesne władze Polski). Stosunki polski-brytyjskie nie mają zbyt długiej tradycji. Wynikało to z faktu, iż zainteresowania polityki zagranicznej Wielkiej Brytanii dotyczyły innych obszarów świata, niż Europa Środkowo-Wschodnia. O rozwoju stosunków polsko-brytyjskich przesądzały nie relacje dwustronne (bilateralne), których zakres był niewielki, lecz sytuacja międzynarodowa (dla Wielkiej Brytanii był całkiem marginalny, dla Polski liczący się przede wszystkim w sferze gospodarczej). Ona to zadecydowała o dwu głównych wydarzeniach, które rozpoczynały i zamykały stosunki pomiędzy tymi dwoma państwami w okresie międzywojennym, tj. o uznaniu odrodzonego państwa polskiego przez rząd brytyjski i o sojuszu polsko-brytyjskim⁹. To w tym czasie mamy do czynienia z powolnym procesem narastającego zainteresowania sprawami polskimi polityków brytyjskich i coraz intensywniejszymi zabiegami polityków polskich o pozyskanie Wielkiej Brytanii, jako sojuszniczego mocarstwa. Warto pamiętać, że w trakcie trwania konferencji wersalskiej, Lloyd George, nigdy nie akceptował polskich żądań. Szczególnie negatywnie wypowiadał się na temat polskich pro-

⁵ Ibidem, s. 255-256.

⁶ *Przyjaźnie i antagonizmy. Stosunki polski z państwami sąsiednimi w latach 1918–1939*, pod red. J. Żarnowskiego, Warszawa 1977, s. 66.

⁷ J. Lewandowski, *Estonia*, Warszawa 2001, s. 112.

⁸ D. Nawrot, *Działalność Polskiej Marynarki Wojennej na rzecz integracji państw bałtyckich w latach 1920–1939*, [w] *Polityczne i militarne aspekty bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego*, Materiały pokonferencyjne, pod red. J. Przybylskiego i B. Zalewskiego, Gdynia 2002, s. 77-78.

⁹ M. Nowak-Kiełbikowa, *Polska-Wielka Brytania w dobie zabiegów o zbiorowe bezpieczeństwo w Europie 1923–1937*, Warszawa 1989, s. 5.

pozycji terytorialnych: Ich [Polaków] roszczenia były z punktu widzenia samostanowienia wygórowane, niedopuszczalne¹⁰. W ten sposób, zwalczając Polskę i jej terytorialne plany, zwalczał Francję, ponieważ innej możliwości zwalczania jej nie było, a Polskę uważał za satelitę Francji¹¹. Drugim czynnikiem, który wpływał tak negatywnie na stosunek Lloyd George'a był fakt, że nie był on wolny od uprzedzeń. Potwierdził to brytyjski uczestnik konferencji wersalskiej Harold Nicolson, mówiąc: *Lloyd George nigdy nie splamił się propolskimi sentymentami*¹². Pomimo tylu negatywnych ocen wypowiedzianych przez premiera Wielkiej Brytanii w stosunku do Polski i jej rządu, strona polska uważała, że trzeba szukać wspólnych płaszczyzn porozumienia, które pozwolą na budowę bezpieczeństwa naszego państwa. Z początkiem 1921 roku zakończyła się współpraca z Wielką Brytanią. Natychmiast zwrócono się z podobną propozycją do Francji. Rząd francuski ustosunkował się do tej propozycji pozytywnie. 19 lutego 1921 roku w Paryżu podpisano traktat sojuszniczy polsko-francuski. Sojusz ten zawierał tajną klauzulę, która brzmiała: *...na wypadek agresji niemieckiej przeciwko jednemu z dwu krajów, oba kraje są na równi zobowiązane przystąpić do akcji w myśl ogólnego porozumienia*¹³.

Tak przedstawiały się „zawirowania” w polityce zagranicznej Polski, a tym samym w tworzeniu bezpieczeństwa państwa. Taka sytuacja nie była dobrym prognostykiem na przyszłość. Chociaż mieliśmy obowiązujący sojusz z Francją, niemniej pozostali sąsiedzi nie akceptowali tego stanu, jaki został wygenerowany w traktacie wersalskim. Posiadamy niezbyt korzystne relacje z Czechosłowacją, ulegają pogorszeniu relacje z Litwą, Rosja bolszewicka oznajmia światu o eskalacji rewolucji na kontynencie europejskim (głównie Europa Zachodnia). Stan bezpieczeństwa Polski w 1921 roku był niski i nie rokowało to nadziei na zmianę w najbliższym czasie. Chociaż był oparty na dwóch filarach: 1/ traktacie wersalskim; 2/ traktacie ryskim. Na położenie strategiczne państwa wpływ miały czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne:

- granice – w zdecydowanej mierze otwarte, bez przeszkód naturalnych, trudne do obrony; granica z Rosją – ZSRR – 1412 km; z Czechosłowacją – 984 km, z Niemcami na zachodzie i w Prusach Wschodnich łącznie 1912 km, z Rumunią – 349 km; z Litwą i Łotwą – 616 km, granica morska 140 km (licząc Półwysep Helski z obydwu stron);
- gospodarka – kraj rolniczy; słabo rozwinięty przemysł; katastrofalna infrastruktura; zniszczenia wojenne; Polska do 1920 r. nie posiadała jednolitej waluty; ogromne zadłużenie finansowe na potrzeby wojny polsko-bolszewickiej, około 260 mln dolarów; ubytek w wojnach ok. 13% ludności polskiej;

¹⁰ D. Lloyd George, *Prawda o traktacie wersalskim*, t. 1-2, Warszawa 1939, s. 276, cyt. za: J. Karski, *op. cit.*, s. 40.

¹¹ J. Ciechanowski, *Wielka Brytania i Polska. Od wersalu do Jałty*, Pułtusk 2008, s. 14.

¹² J. Karski, *op. cit.*, s. 40.

¹³ P. Wiczorkiewicz, *Historia polityczna Polski 1935–1945*, Warszawa 2005, s. 37. Problematyka tego sojuszu szeroko poruszona została przez J. Ciałowicza, *Polsko-francuski sojusz wojskowy 1921–1939*, Warszawa 1970.

- liczne mniejszości; w Polsce w 1921 roku zamieszkiwało 27,4 mln ludności – mniejszości stanowiły ok. 1/3 liczebności mieszkańców Polski: 69% Polacy; 14,3% Ukraińcy; 7,8% Żydzi; po 3,9% Białorusini i Niemcy; 0,3% Litwinów i 0,8% innych narodowości;¹⁴
- ma wojnę polsko-bolszewicką z budżetu wydawano średnio ok. 50%, w ostatnim okresie ok. 75%; brak dużej części wpływów do budżetu – dodatkowa emisja pieniądza. W latach 1921–1923 ceny żywności w Warszawie wzrosły o ponad 6 tys. Procent a kurs dolara podniósł się z 2,9 tys. do 6,4 mln marek polskich¹⁵;
- brak stabilizacji społecznej, narodowej i politycznej.



Ryc. 1. Mapa Polski w okresie międzywojennym

Wielkim problemem były również tzw. nieformalny podział kraju na dwie części, tzn. część zachodnią z rozwiniętym przemysłem i rolnictwem wraz z infrastrukturą miejską oraz z tzw. części wschodniej, niestety z zacofaną gospodarką, upadającym rolnictwem, brakiem infrastruktury miejskiej i licznymi mniejszościami narodowymi¹⁶.

¹⁴ M. Leczyk, *Oblicze społeczno-polityczne II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1998, s. 70.

¹⁵ K. Krzyżanowski, *Wydatki wojskowe Polski w latach 1918–1939*, Warszawa 1976, s. 29-30.

¹⁶ M. Wiśniewska, L. Wyszczelski, *Bezpieczeństwo narodowe polski w latach 1918–1939. Teoria i praktyka*, Toruń 2009, s. 30.

Również na proces budowy systemu bezpieczeństwa państwa, miał wpływ brak stabilizacji społecznej, narodowej i politycznej. Niewątpliwie największą destrukcją powodowały właśnie narodowe oraz podziały, jakie wytworzyły się między zwolennikami Józefa Piłsudskiego oraz Romana Dmowskiego. Te dwie opcje polityczne, starały się odgrywać znaczącą rolę w polityce wewnętrznej i zewnętrznej państwa, co doprowadziło do „rozpadu” rządu Jędrzeja Moraczewskiego i dopiero utworzenie w styczniu 1919 roku tzw. rządu zgody narodowej na czele, którego stanął Ignacy Paderewski, pozwoliło Polsce uzyskać pozycję międzynarodową.

Początek 1920 roku, to kolejne kłopoty słabej Polski. J. Piłsudski podejmuje decyzję o pomocy dla Ukrainy. Rozpoczynają się działania zbrojne, w których uczestniczą oddziały WP. W początkowym okresie działań, przychodzą same sukcesy, które uskrzydlały zarówno jednostki WP oraz oddziały wierne Petlurze. W Monitorze Polskim Nr 97 z 28 kwietnia 1920 r. ukazał się lakoniczny komunikat Ministerstwa Spraw Zagranicznych: *Rząd Polski, uznając prawo Ukrainy do niezależnego bytu państwowego, uznał Dyrektoriat Ukraińskiej Republiki Ludowej z głównym atamanem Semenem Petlurą na czele*. Pełny tekst umowy zawierał zobowiązanie do nie przekraczania przez Wojsko Polskie przedrozbiorowej granicy, która ustalona została na Zbruczu, przecinała Wołyń na wschód od Zdołbunowa i biegła na północ, aż do linii Prypeci. Równe i Krzemieniec znalazły się po stronie polskiej¹⁷.

W okresie najbardziej gorącym, ze względu na wydarzenia na froncie wschodnim, 1 lipca 1920 r. Sejm podjął uchwałę o utworzeniu 19-osobowej rady obrony państwa, powierzając jej przewodnictwo Józefowi Piłsudskiemu. Pozostałymi członkami byli: marszałek sejmu, premier, trzech członków rządu delegowanego przez niego i trzech przedstawicieli wojska wyznaczonych przez naczelnego wodza oraz 10 posłów. Był to czas, w którym ważyła się przyszłość Polski, ze względu na sytuację na froncie wschodnim. Ta instytucja miała koordynować działania na rzecz obrony państwa polskiego przed bolszewikami. Wydarzenia w lipca i sierpnia 1920 roku pozwoliły uratować tak długo oczekiwaną niepodległość. Trzeba podkreślić, iż Polska nie była dostatecznie silna, a być może także niewystarczająco zdeterminowana, aby spierać się z bolszewikami o przyszłość Ukrainy. Sojusz Piłsudski-Petlura został ostatecznie złamany, gdy 18 marca 1921 r. podpisany został traktat pokojowy z Rosją bolszewicką, przy udziale rządu sowieckiej Ukrainy – z całkowitym pominięciem Ukraińskiej Republiki Ludowej. Armia atamana została internowana w Polsce, zaś Petlura już wcześniej ewakuował się, najpierw do Tarnowa, a później do Warszawy, gdzie ukrywał się pod nazwiskiem Stefan Mogiła¹⁸.

Jeszcze przed oficjalnym podpisaniem traktatu pokojowego polsko-rosyjskiego w Rydze, 7 stycznia 1921 r. ukazał się dekret, na podstawie którego powołano Radę Wojenną, jako najwyższy organ kolegialny decydujący o strategii bezpieczeństwa

¹⁷ Szerzej powyższą problematykę przedstawiono m.in. w L. Żeligowski, *Wojna w roku 1920. Wspomnienia i rozważania*, Warszawa 1990.

¹⁸ O wydarzeniach tych pisał m.in. J. Odziemkowski, *15 wiorst od Warszawy. Radzymin 1920*, Warszawa 1990 oraz *Bitwa warszawska 1920*, Warszawa 1990.

państwa. Przewodniczył jej Prezydent RP. Miała być ona organem doradczym i opiniującym w zakresie funkcjonowania wojska, jego uzbrojenia i wyposażenia. Oprócz wspomnianego Prezydenta RP w jej skład wchodził: minister spraw wojskowych, generał przewidziany na Naczelnego Wodza, szef Sztabu Generalnego WP, wiceminister spraw wojskowych, dwaj zastępcy szefa Sztabu Generalnego WP, inspektorzy armii, Rada. Natomiast Ścisła Rada Wojenna – kierowała bieżącymi przygotowaniem wojennymi w kraju¹⁹.

Praktycznie z końcem 1921 roku, rozpoczyna się pokojowy rozwój naszego kraju. Chociaż państwa sojusznicze uznały wschodnie granice Polski dopiero w 1923 roku, to z początkiem 1922 roku tworzą nową pokojową rzeczywistość w Polsce. Jednak nie był to koniec problemów z utrzymaniem stabilności wewnątrz państwa, zagrażającej jego bezpieczeństwu. Trzeba było stworzyć instytucje państwowe oraz samorządowe, które zagwarantowałyby bezpieczeństwo państwu.

Niestety, geopolityczne i strategiczne położenie Polski w prezentowanym okresie, nie dawało gwarancji na szybki i bezpieczny rozwój. Wschodni i zachodni sąsiad nie pogodził się z utratą wpływów w tym regionie i przy każdej okazji przypominał, że w niedługim czasie powróci do utraconych ziem. Jedno natomiast było pewne, że w latach 1918–1921, Polska prowadząc działania bojowe o swe granice, doprowadziła do tego, że została uznana jako znaczące państwo w tzw. Środkowo-Wschodniej części kontynentu europejskiego. Polityczną pozycję Polski wspierali sojusznicy, Francja i Rumunia, z którymi wiosną 1921 roku podpisane zostało porozumienie polityczno-militarne.

3. Tworzenie systemu bezpieczeństwa wewnętrznego

Położenie geopolityczne i militarne Polski, tak jak wcześniej wspomniano, było bardzo niekorzystne dla bezpieczeństwa państwa. Ukształtowanie terenów granicznych, z potencjalnymi przeciwnikami, a więc Niemcami i Rosją bolszewicką (później ZSRR). Odradzające się państwo, oprócz problemów związanych z bezpieczeństwem zewnętrznym, o czym wspomniano wcześniej, musiało aktywnie pracować na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego. A problemów było sporo, przecież nie funkcjonowały żadne instytucje, których celem byłoby zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom państwa. Szczególnie ważne były pierwsze lata po odzyskaniu niepodległości.

W tym trudnym okresie na poziom bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce, miało wpływ kilka czynników zewnętrznych, jak i wewnętrznych. O tych zewnętrznych wspomniano już wcześniej, natomiast wśród wewnętrznych można wymienić kilka: 1/ brak stabilizacji społecznej, narodowej i politycznej; 2/ pojawiająca się coraz intensywniejsza agitacja komunistyczna (realizacja przez Rosję bolszewicką polityki tzw. rozlewania się komunizmu na terytorium Europy – Lew Trocki powiedział: *bezwzględne zniszcze-*

¹⁹ M. Wiśniewska, L. Wyszczelski, *op. cit.*, s. 221.

*nie burżuazyjnej Polski, a prasa bolszewicka: Przebijać się na zachód nie w celu zdobycia Polski, Niemiec, Francji, lecz dla połączenia się z robotnikami polskimi, niemieckimi i angielskimi – oto nasze główne zadanie*²⁰); 3/ coraz większe bezrobocie.

Na powstających organach rządowych wspomniane zagrożenia, wymusiły podjęcie działań w obszarze tworzenia instytucji, które podejmą się działań na rzecz tzw. bezpieczeństwa publicznego lub wewnętrznego. Był to bardzo poważny problem zważywszy, że przez okres zaborów funkcjonowały na terenach Polski instytucje wykonujące te działania, ale realizowały je na rzecz okupantów. Po zakończeniu wojny i uzyskaniu niepodległości, instytucje te powróciły do swoich krajów. Odczuwano braki kadrowe, które uniemożliwiały powołanie do życia organów porządkowych. Niestety, wyzwania było dużo, oczekiwania społeczeństwa jeszcze większe. Pierwszą instytucją, która miała tworzyć system porządku publicznego była Milicja Ludowa, a w połowie listopada 1918 roku powołano Komendę Główną i Sztab Główny ML Polskiej Partii Socjalistycznej w Warszawie. Jej jednostki dopasowano do tzw. partyjnej struktury organizacyjnej²¹.

W niespełna miesiąc później, ówczesny Naczelnik Państwa, Józef Piłsudski podpisał dekret, na podstawie którego podporządkowano ją Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, cyt.: *dla ochrony i zapewnienia spokoju i bezpieczeństwa ludności miast i wsi oraz walki z wszelkimi przejawami bezwładu społecznego*²². O tym, że tworzenie instytucji odpowiadających za bezpieczeństwo wewnętrzne było procesem ciągłym, świadczy kolejne wydarzenie, jakie miało miejsce z początkiem 1919 roku. W styczniu 1919 roku ukazał się kolejny dekret, na podstawie którego powołano do życia Policję Komunalną, dla której bazą były jednostki wspomnianej wcześniej Milicji. Zgodnie z zapisami był to organ porządkowy pracujący na rzecz samorządów z jednoczesnym wykonywaniem zadań władz państwowych²³. Niestety w myśl powiedzenia, „gdzie dwóch Polaków, tam dwie partie”, zakresy kompetencji pomiędzy dwoma instytucjami (ML i PK), zaczęły generować konflikty. Dlatego też, zastanawiano się nad tym, jak powyższy problem rozwiązać bez szkody dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Pomimo wielu koncepcji dotyczących rozwiązania tego problemu, 24 lipca 1919 roku uchwalona została ustawa o Policji Państwowej, która w sposób jednoznaczny określała zakres kompetencji tej służby, a jednocześnie likwidowała funkcjonującą dotychczas Milicję Ludową i Policję Komunalną. Zgodnie z zakresem zadań, miała ona czuwać nad bezpieczeństwem, spokojem i porządkiem publicznym. Powyższa ustawa regulowała zasady odpowiedzialności za bezpieczeństwo tzw. administracji państwowej,

²⁰ Cyt. za: G Łukomski, B. Polak, M. Wrzosek, *Wojna polsko-bolszewicka 1919–1920. Działania bojowe. Kalendarium*, t. 1. Koszalin 1990, s. 160 oraz t. 2, s. 63, por. M. Wiśniewska, L. Wyszczelski, *op. cit.*, s. 18.

²¹ A. Misiuk, *Historia policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008, s. 97.

²² Idem, *Kształtowanie się systemu bezpieczeństwa wewnętrznego w II Rzeczypospolitej w latach 1918–1922*, [w] *Bezpieczeństwo wewnętrzne Drugiej Rzeczypospolitej*, Materiał z międzynarodowej konferencji naukowej we Wrocławiu 05-06.11.2009, pod red. A. Peplńskiego, A. Symanowicza, Warszawa 2010, s. 23.

²³ A. Misiuk, *Historia policji...*, s. 98; idem, *Kształtowanie się systemu...*, s. 23.

a mianowicie w województwie – wojewoda, a w powiecie – starosta. Dodatkowo określono kwestie wynikające z realizacji zadań świadczonych przez policję, a więc nie tylko dla potrzeb organów administracji rządowej i samorządowej, ale także urzędowi prokuratorskim i sądom. A więc, na czele policji stał komendant główny, podporządkowany bezpośrednio MSW. Na szczeblu województwa – komenda okręgowa, na terenie powiatu – komenda powiatowa. Najmniejszymi komórkami były komisariaty – teren działania miasta lub dzielnice; na terenie gminy lub kilku gmin – posterunki²⁴.

Jesienią 1919 roku powołano służbę śledczą, jako integralną część korpusu policyjnego. Do jej zadań należało:

- prowadzenie dochodzeń policyjnych w sprawach przestępstw karnych wymagających fachowego przygotowania śledczego i środków technicznych, które przekraczały możliwości organów policji ogólnej;
- przeprowadzanie wywiadów policyjnych;
- prowadzenie rejestracji osób poszukiwanych i zawodowych przestępców oraz albumu fotograficznego;
- ewidencje osób pozostających pod dozorem policji;
- opracowanie okresowych zestawień statystycznych.

Na czele wydziałów stali kierownicy. W zależności od potrzeb wydziały rozbijano na brygady specjalistyczne. W komendach stosunkowo mniejszych pod względem kadrowym, a więc głównie w komendach powiatowych i miejskich, w których nie zorganizowano wydziałów śledczych, zadania tego pionu przejęła policja ogólna²⁵.

Przedstawiając działania na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego tworzącego się państwa polskiego, nie można pominąć kwestii ochrony granic. Biorąc pod uwagę ukształtowanie naszych granic, mniejszości narodowe oraz działania dywersyjne państw sąsiednich (Rosja bolszewicka, Niemcy), ochrona granic i stworzenie skutecznego zabezpieczenia ich przed przestępczością przygraniczną, była kolejnym wyzwaniem dla rządu. Tak jak przy tworzeniu policji, również przy powołaniu do życia odpowiedniej służby granicznej, pojawiało się szereg koncepcji. Po raz kolejny tzw. „burza mózgów” wygenerowała Straż Graniczną, którą utworzono dekretem Naczelnika Państwa w dniu 18 grudnia 1918 roku. Stan ten trwał praktycznie do końca działań zbrojnych na wschodzie²⁶.

4. Działania na rzecz edukacji obronnej

Wraz z odzyskaniem niepodległości, rozpoczęto poszukiwania takich rozwiązań, które pozwolą w krótkim czasie uruchomić system edukacyjny w Polsce. Problem był na tyle poważny, gdyż w spadku po zaborcach i po wojnie, pozostała nam nie tylko zniszczona gospodarka, ale również brak jednolitego systemu kształcenia. Niewątpliwie ważnym wyzwaniem było stworzenie szkolnictwa powszechnego oraz zawodowego,

²⁴ A. Letkiewicz, P. Majer, *Zarys dziejów Polskiej Policji*, Szczytno 2010, s. 54-55.

²⁵ A. Misiuk, *Historia policji...*, s.139.

²⁶ Idem, *Kształtowanie się systemu...*, s. 24.

które mogło w krótkim czasie zlikwidować analfabetyzm, a także przygotować odpowiednie kadry dla potrzeb gospodarki. Nad tym problemem pochylili się nauczyciele podczas I Zjazdu Nauczycieli, jaki miał miejsce w kwietniu 1919 roku w Łodzi. Przeszedł on do historiografii pod nazwą Sejmiku Nauczycielskiego. Podczas jego trwania określono ramy działań na rzecz walki z analfabetyzmem, szczególnie wśród młodzieży starszej oraz obywateli w tzw. wieku produkcyjnym. Zakładano, że przy sprzyjających okolicznościach (odpowiednich środkach finansowych z budżetu państwa, przygotowania odpowiedniej liczby kadry dydaktycznej), analfabetyzm powinien zostać zlikwidowany do 1928 roku. Pomimo wielu trudności i wyzwań, przystąpiono do budowy szkolnictwa powszechnego, zawodowego, średniego, a z czasem wyższego.

Kolejnym wyzwaniem stojącym przed powstającym szkolnictwem, było wkomponowanie w programy kształcenia przedmiotów, których celem byłyby szeroko rozumiana edukacja obronna. Wynikało to z niezbyt korzystnej sytuacji polityczno-militarnej, w jakiej się znalazła Polska. Dlatego też, zasadnicze działania skierowano na zainteresowanie młodzieży wychowaniem fizycznym i przysposobieniem wojskowym. W tych działaniach swoją pomoc zaoferowały m.in. Ministerstwo Spraw Wojskowych, Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz Ministerstwo Zdrowia Publicznego. W tych resortach powołano wydziały, które odpowiadały za wspieranie działań w tym obszarze²⁷.

W świetle tych wydarzeń zewnętrznych i wewnętrznych, pojawiła się idea powszechnego edukowania społeczeństwa w zakresie obrony kraju. Wyzwanie poważne, gdyż wymagało zaangażowania wielu środków i sił, a to było problem dla ówczesnych władz. Jednak świadomość tego, że wolności, niepodległości oraz suwerenności nie otrzymuje się raz na zawsze, mobilizowała społeczeństwo do działań w tym obszarze.

Jako że byliśmy narodem „na dorobku”, natomiast w obszarze poglądów politycznych podzielonym [los sprawił, że w jednym czasie dysponowaliśmy dwiema wielkimi osobowościami J. Piłsudski, R. Dmowski – przyp. J. B.] w kwestii wychowania obronnego przewijały się dwie koncepcje (dwa modele). Jeden dotyczył tzw. modelu narodowego, który funkcjonował w Polsce do połowy lat dwudziestych, natomiast drugi – model państwowy – realizowany do wybuchu II wojny światowej²⁸.

Pojawiło się pytanie, kto ma zająć się koordynacją tych działań. Niewątpliwie wymagało to ustalenia instytucji odpowiadających pod względem formalnym za programy i proces realizacji tych przedsięwzięć z młodzieżą. To, że funkcjonowały wydziały w poszczególnych ministerstwach, nie rozwiązywało powyższego problemu, gdyż działalność ta miała być prowadzona w środowisku młodzieży szkolnej, ale nie w typowym programie kształcenia. Po kilkunastu spotkaniach zainteresowanych stron, zapadła decyzja o powołaniu do życia instytucji, która będzie korelowała działalność organizacji

²⁷ A. Ignatowicz, *Przygotowanie obronne społeczeństwa w Polsce (1921–1939)*, Warszawa 2010, s. 43.
H. Jakubowska, *Kształtowanie się struktury organizacyjnej wychowania fizycznego i sportu w Polsce w latach 1918–1925*, „Kultura Fizyczna” 1960, nr 7-8, s. 50.

²⁸ M. Kucharski, *Edukacja obronna*, Warszawa 2002, s. 93.

już funkcjonujących i będących zainteresowanymi wychowaniem obronnym wśród młodzieży. Instytucją tą była Rada do Spraw Wychowania Fizycznego i Kultury Cieleśnej (często nazywana Państwową Radą Wychowania Fizycznego i Kultury Cieleśnej), którą powołano do życia 29 grudnia 1919 roku²⁹. W skład tej instytucji weszli przedstawiciele wspomnianych ministerstw, związków i towarzystw młodzieżowych o zabarwieniu patriotycznym, organizacji paramilitarnych wywodzących się z okresu walki o niepodległość oraz kombatanckich. Rada od momentu powołania rozpoczęła intensywne prace nad programem i pozyskiwaniem sponsorów do realizacji przedsięwzięć w nim zawartych. Również przygotowała projekt ustawy o obowiązkowym wychowaniu fizycznym i o powszechnym przysposobieniu do obrony Rzeczypospolitej. Niestety, jak to w naszym państwie bywa, kiedy rozpoczęła się dyskusja nad funkcjonowaniem edukacji obronnej w szkole i poza nią, pojawiły się zbyt duże różnice w podejściu do tej problematyki, skutkiem czego było zaniechanie dalszych prac nad tym dokumentem³⁰.

Pomimo wielu przeciwności, Ministerstwo Spraw Wojskowych podjęło działania, których celem było wspieranie stowarzyszeń, związków i szkół w działaniach na rzecz edukacji obronnej młodzieży. Zobowiązało się ono do udzielania pomocy kadrowej (instruktorów), użyczania placów ćwiczeń i strzelnic oraz broni i amunicji (oczywiście pod okiem instruktorów wojskowych). O tym, że to ministerstwo było zainteresowane budową podstaw i funkcjonowania edukacji obronnej w społeczeństwie, świadczy ukazanie się decyzji o utworzeniu przy Ministerstwie Spraw Wojskowych Wydziału Stowarzyszeń Wojskowo-Wychowawczych, natomiast w „terenie”, w sztabach Dowództw Okręgów Generalnych, powołano do życia Referaty Stowarzyszeń Wojskowo-Wychowawczych³¹.

Wybuch wojny polsko-bolszewickiej wstrzymał procesy w tym obszarze. Ponownie powrócono do prac nad działaniami, których celem było edukowanie obronne społeczeństwa, po kulminacyjnym momencie tej wojny, to jest w październiku 1920 roku. Wówczas to Ministerstwo Spraw Wojskowych przystąpiło ponownie do prac nad projektem ustawy, który regulowałby wszelkie działania na rzecz wychowania obronnego, tj. obowiązkowego wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego młodzieży. Podczas prac zwrócono uwagę na takie przygotowanie programu wychowania obronnego, które pozwoli przygotować siły rezerwy dla jednostek Wojska Polskiego. Zgodnie z prezentowaną koncepcją, szkolenie to powinno być realizowane na wszystkich szczeblach edukacji, tj. w szkołach średnich i wyższych, pod okiem kadry dydaktycznej i przedstawicieli wojska. Natomiast młodzież pozaszkolna powinna uczestniczyć w tych procesach w ramach tzw. organizacji wojskowo-wychowawczych, a więc związki młodzieżowe z tradycjami patriotycznymi. Z początkiem 1921 roku ukazał się rozkaz szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, w którym zatwierdzono program edukacji obronnej, czyli wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego³².

²⁹ A. Ignatowicz, *op. cit.*, 43.

³⁰ Ibidem, s. 43.

³¹ Ibidem, s. 44.

³² Ibidem, s. 46.

W latach późniejszych proces edukacji obronnej był modyfikowany. Pojawiały się kolejne instytucje, które chciały uczestniczyć w tym programie.

5. Podsumowanie

Lata 1919–1921 były bardzo bogate w wydarzenia polityczno-militarne, w dopiero co powstającej Polsce. Państwa sojusznicze wytyczyły Polsce granice, które nie gwarantowały jej bezpiecznego istnienia. Najdłuższe oraz najbardziej otwarte przez naturę granice Polska posiadała ze swoimi odwiecznymi wrogami tj. Rosją i Niemcami. Oba państwa nie akceptowały zapisów traktatu wersalskiego, a także posiadały inne spojrzenie na przyszłość Europy, w tym i Polski. Dlatego też, podstawowym celem i zadaniem rządu było stworzenie optymalnego systemu bezpieczeństwa, który gwarantowałby pokojowe istnienie Polski na arenie międzynarodowej. Próby stworzenia współpracy polityczno-militarnej z państwami nadbałtyckimi nie doszły do skutku, ze względu na złe relacje z Litwą, a następnie postawę Francji. Choć podpisano porozumienia polityczno-wojskowe z Francją i Rumunią, gwarancje te nie zapewniały „spokojnego snu”.

Wybuch wojny polsko-bolszewickiej dodatkowo osłabił potencjał gospodarczy i militarny państwa polskiego. Pomimo tylu przeciwności, rząd podejmował działania, których celem było ochrona i obrona państwa w aspekcie bezpiecznych granic, jak i tzw. bezpieczeństwa wewnętrznego. W tym obszarze przystąpiono do tworzenia instytucji porządkowych, które miały zapewnić bezpieczeństwo i porządek publiczny. Była to Policja Państwowa.

Kolejnym ważnym przedsięwzięciem związanym z bezpieczeństwem państwa, było rozpoczęcie procedur, których celem było uruchomienie szeroko rozumianego wychowania obronnego. Tu również, pomimo wielu trudności, udało się pozyskać Ministerstwo Spraw Wojskowych, które w znaczący sposób partycypowało w pracach na rzecz pozyskiwania młodzieży do edukowania się w zakresie obronności państwa.

Rok 1921 był pomyślny dla bezpieczeństwa Polski. Zakończyła się wojna polsko-bolszewicka, podpisano porozumienia polityczno-militarne z Francją i Rumunią. Sytuacja międzynarodowa uległa stabilizacji, można było przystąpić do pokojowego budowania państwa.

BIBLIOGRAFIA

1. Ciałowicz J., *Polsko-francuski sojusz wojskowy 1921–1939*, Warszawa 1970.
2. Ciechanowski J., *Wielka Brytania i Polska. Od wersalu do Jalty*, Pułtusk 2008.
3. Eckert M., *Historia polityczna polski lat 1918–1939*, Warszawa 1985.
4. Faryś J., *Koncepcje polskiej polityki zagranicznej 1918–1939*, Warszawa 1981.
5. Garlicki A., *U źródeł obozu belwederskiego*, Warszawa 1978.
6. Ignatowicz A., *Przygotowanie obronne społeczeństwa w Polsce (1921–1939)*, Warszawa 2010.
7. Jakubowska H., *Kształtowanie się struktury organizacyjnej wychowania fizycznego i sportu w Polsce w latach 1918–1925*, „Kultura Fizyczna” 1960, nr 7-8.
8. Karski J., *Wielkie mocarstwa wobec Polski 1919–1945. Od Wersalu do Jalty*. Lublin 1999.
9. Krzyżanowski K., *Wydatki wojskowe Polski w latach 1918–1939*, Warszawa 1976.
10. Kucharski M., *Edukacja obronna*, Warszawa 2002.
11. Leczyk M., *Komitet Narodowy Polski a Ententa i Stany Zjednoczone 1917–1919*, Warszawa 1966.
12. Landau Z., Tomaszewski J., *Polska w Europie i świecie 1918–1939*, Warszawa 1980.
13. *Przyjaźnie i antagonizmy. Stosunki polski z państwami sąsiednimi w latach 1918–1939*, pod red. J. Żarnowskiego, Warszawa 1977.
14. Leczyk M., *Oblicze społeczno-polityczne II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1998.
15. Letkiewicz A., Majer P., *Zarys dziejów Polskiej Policji*, Szczytno 2010.
16. Lewandowski J., *Estonia*, Warszawa 2001.
17. Lloyd George D., *Prawda o traktacie wersalskim*, t. 1-2, Warszawa 1939.
18. Łukomski G, Polak B. Wrzosek, M., *Wojna polsko-bolszewicka 1919–1920. Działania bojowe. Kalendarium*, t. 1, t. 2, Koszalin 1990.
19. Misiuk A., *Historia policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008.
20. Misiuk A., *Kształtowanie się systemu bezpieczeństwa wewnętrznego w II Rzeczypospolitej w latach 1918–1922*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne Drugiej Rzeczypospolitej*, Materiał z międzynarodowej konferencji naukowej we Wrocławiu 05-06.11.2009, pod red. A. Pełońskiego, A. Symanowicza, Warszawa 2010.
21. Nawrot D., *Działalność Polskiej Marynarki Wojennej na rzecz integracji państw bałtyckich w latach 1920–1939*, [w:] *Polityczne i militarne aspekty bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego*, Materiały pokonferencyjne, pod red. J. Przybylskiego i B. Zalewskiego, Gdynia 2002.
22. Nowak-Kiełbikowa M., *Polska-Wielka Brytania w dobie zabiegów o zbiorowe bezpieczeństwo w Europie 1923–1937*, Warszawa 1989.

23. Odziemkowski J., *15 wiorst od Warszawy. Radzymin 1920*, Warszawa 1990 oraz *Bitwa warszawska 1920*, Warszawa 1990.
24. Wapiński R., *Endecja wobec problemów polskich ziem zachodnich w latach 1919–1939*, „Zapiski Historyczne”, t. 4, 1966.
25. Wiśniewska M., Wyszczeliski L., *Bezpieczeństwo narodowe polski w latach 1918–1939. Teoria i praktyka*, Toruń 2009.
26. Żeligowski L., *Wojna w roku 1920. Wspomnienia i rozważania*, Warszawa 1990.

Formation and development of the security system in Poland in the first years of independence (the years 1918–1921)

ABSTRACT

The article presents the process of creating Polish security system in the first years after independence. Showing geopolitical conditions in which Poland found itself after the Versailles Treaty, which regulated the activity in the field of security. Discusses actions taken in the national security and public order and implementation of education for the public defense. Despite many difficulties, the processes have been initiated, and in later years took on a specified limit, which allowed the Polish security developed in the interwar period.

dr Piotr Dwojcki

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

Bezpieczeństwo gospodarcze Polski w myśli gospodarczej i politycznej Eugeniusza Kwiatkowskiego

Eugeniusz Kwiatkowski był w dziejach Polski postacią o niezwykłych osiągnięciach gospodarczych, porównywanym do dorobku Kazimierza Wielkiego czy Stanisława Staszica¹. Jego aktywność publiczna przypadła na okres szczególny – II Rzeczpospolitej, w której jako członek łącznie dziesięciu gabinetów przyjął na siebie rolę lidera konsolidacji i rozwoju ekonomicznego, a następnie wizjonera, którego refleksja wykraczała daleko poza obszar gospodarki.

Niniejszy artykuł stanowi próbę syntezy koncepcji gospodarczej Eugeniusza Kwiatkowskiego nie tyle jako aktywnego członka rządu, co jako stratega i pisarza politycznego, będącego równocześnie wnikliwym analitykiem i historykiem gospodarki i spraw międzynarodowych. Zagadnienie bezpieczeństwa gospodarczego Polski miało w tej koncepcji miejsce centralne.

Lata 1926–39

Zamach majowy zastał Polskę w sytuacji narastającego ryzyka inflacyjnego, wojny celnej z Niemcami oraz paraliżu decyzyjnego w sprawie przedsięwzięć gospodarczych (syntetyczne zestawienie głównych uwarunkowań sytuacji gospodarczej Polski u progu objęcia funkcji przez Kwiatkowskiego zaprezentowano w tabeli 1.). W tej sytuacji, w miesiąc po przejściu władzy przez Józefa Piłsudskiego, następuje „debiut” Eugeniusza Kwiatkowskiego w polityce ogólnokrajowej. Pierwsze wystąpienia sejmowe i publiczne nowego ministra przemysłu i handlu nie znamionują wielkiej wizji. Jego aktywność

¹ Por. A. Romanowski, *Jak oszukać Rosję? Losy Polaków od XVIII do XX wieku*, Wyd. Znak, Kraków 2002, s. 271.

pokazuje raczej umiejętność szybkiego reagowania, błyskawicznego tempa podejmowania decyzji i skutecznego działania. Dopiero z perspektywy czasu widoczna jest strategiczna spójność zarówno w sferze koncepcji, jak i realizacji.

Tabela 1.

Krytyczne czynniki określające sytuację gospodarczą Polski na przełomie 1925/26 (uproszczone zestawienie SWOT)

	Niekorzystne	Korzystne
zewewnętrzne	brak wymiany międzynarodowej z bezpośrednimi sąsiadami; zerwanie historycznych więzi gospodarczych; wojna celna polsko-niemiecka	dostęp do Morza Bałtyckiego; prawa związane z handlem i transportem poprzez Wolne Miasto Gdańsk; strajk górników w Wlk. Brytanii
wewnętrzne	zdezintegrowana po zaborach gospodarka; brak infrastruktury transportowej	wykonanie wstępnych prac związanych z budową portu w Gdyni; istnienie ramowej koncepcji rozwoju z uwzględnieniem Gdyni i Pomorza

Źródło: *Opracowanie własne*

Okres lat 1926–30 w pamięci zbiorowej utrwalił się jako okres „budowy Gdyni”. Jednak decyzje związane z przyspieszeniem prac budowlanych w porcie były zaledwie elementem kompleksu działań, których krytycznymi czynnikami sprawczymi były: strajk górników brytyjskich oraz wojna celna z Niemcami (w tym zastąpienie przez Niemcy węgla śląskiego wydobywaniem własnym). Powstała wówczas sytuacja zbiegu w czasie: nadwyżki podaży węgla w kraju oraz wzrostu popytu na rynku międzynarodowym. Aktywność Kwiatkowskiego objęła w ciągu kilkunastu tygodni od objęcia funkcji w rządzie:

- doprowadzenie do kontraktacji sprzedaży węgla na rynkach zagranicznych, w pierwszej kolejności – skandynawskim,
- intensyfikację wykorzystania portów rzecznych dla spławu barek z węglem oraz portu w Gdańsku dla potrzeb eksportowych,
- anulowanie umowy na budowę portu w Gdyni i podpisanie nowej, uprawdopodobniającej przyspieszenie prac,
- przyspieszenie budowy magistrali kolejowej Gdynia – Śląsk.

Pierwszym efektem przyjętej polityki było częściowe uniezależnienie się polskiej gospodarki od Niemiec, ale także Wolnego Miasta Gdańska. Eugeniusz Kwiatkowski miał jednak pełną świadomość, że przyszłość oparta o eksport surowców nie może zapewnić długofalowej konkurencyjności w nowoczesnej gospodarce europejskiej i światowej. Stąd podjęte w krótkim czasie działania, których efektem było:

- stworzenie od podstaw bądź rozwój szeregu instytucji organizujących i rozwijających potencjał intelektualny zaplecza gospodarki (Głównego Urzędu Statystycznego, powołaniu Komisji Ankietowej, Instytutu Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen, Instytutu Eksportowego, Morskiego Instytutu Rybackiego),

- stworzenie podstaw floty handlowej jako czynnika generującego marżę w logistyce transportu morskiego,
- budowa infrastruktury energetycznej i zaplecza paliwowego (gazu i ropy), w tym przedsięwzięcia zmierzające do wykorzystania złóż karpackich i Zagłębia Borysławskiego,
- rozbudowa Warszawskiego Okręgu Przemysłowego; budowa w jego ramach m.in. szeregu przedsiębiorstw przemysłu środków komunikacji, maszynowego i zbrojeniowego, ale także radio- i teletechniki i przemysłu optycznego,
- rozpoczęcie działań marketingowych związanych z rozwojem gospodarczym Polski, w tym zorganizowanie pierwszej Powszechnej Wystawy Krajowej w Poznaniu oraz udział w wystawie światowej w Antwerpii.

Powyższe przedsięwzięcia pozwalały sądzić, że obrany kierunek rozwojowy Polski to rozwój w kierunku przemysłu o rosnącym stopniu przetworzenia, z zaangażowaniem własnej myśli technicznej, ze zorganizowanym zapleczem infrastrukturalnym, przy zorientowaniu eksport, z szerokim wykorzystaniem potencjału, który daje dostęp do morza. Wniosek ten potwierdza dokonane przez E. Kwiatkowskiego podsumowanie refleksji i doświadczeń – książka „Dysproporcje. Rzecz o Polsce przeszłej i obecnej” (1931) uznana została po latach za „najpoważniejszą intelektualnie propozycją wyjścia z cywilizacyjnego zacofania” pośród prac przedstawicieli ówczesnej, piłsudczykowskiej elity politycznej².

W „Dysproporcjach”³ Eugeniusz Kwiatkowski wiele miejsca poświęca historycznym uwarunkowaniom Polski w relacjach międzypaństwowych. Wskazuje na błędy poczynione wobec Prus i Rosji nie tyle nawet w polityce międzynarodowej, co w ukształtowaniu relacji wewnątrz kraju. Słabości systemu podatkowego, brak troski o polskość miast i koncentracja na produkcji rolnej – to niektóre z ważnych czynników, dla których stosunkowo szybko, bo już w XVI–XVII wieku Rzeczpospolita zaczęła odstawać od modernizujących się krajów europejskich. Ważnym czynnikiem słabości Polski były źle ukształtowane relacje z Gdańskiem, który korzystał z przywilejów nadanych przez Kazimierza Jagiellończyka – ze wszystkimi złymi skutkami monopolu.

W XX wieku Polska odrodziła się jako państwo słabe, zniszczone wojnami, kształtujące swoje granice, w zasadzie bez potencjału dla obrony niezależności wobec niezmiennie imperialnej Rosji i wobec Niemiec, przywiązanych do ideologii *Lebensraum*⁴. Kwiatkowski przestrzegał, że zmiany kształtu państwowości rosyjskiej i niemieckiej, jakie zaszły w wyniku I wojny światowej, nie zmieniły zasadniczo aspiracji i obyczajów elit obu krajów. Siła Polski opierać się zatem powinna na niezależności wobec nich

² A. Chojnowski, *Piłsudzcycy wobec komunizmu*, [w:] J. Kloczkowski (red.), *Antykomunizm po komunizmie*, *Ośrodek Myśli Politycznej*, Kraków 2000.

³ E. Kwiatkowski, *Dysproporcje. Rzecz o Polsce przeszłej i obecnej*, Biblioteka T.S.L., wyd. II, Kraków 1932.

⁴ P. Eberhardt, *Geneza i rozwój niemieckiej doktryny Lebensraum*, „Przegląd Geograficzny”, T. 80, 2/2000.

– przede wszystkim w sferze przemysłowo-handlowej, co w warunkach geograficznych II RP może być zabezpieczone tylko przez dostęp do Bałtyku. Wielkim atutem Polski w starciu z sąsiadami powinna być, zdaniem Kwiatkowskiego, zdolność zaangażowania i wykorzystania potencjału twórczego, w tym rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Wyzwaniem zaś miała być zmiana struktury gospodarczej i społecznej, opartej na dominacji wsi, niekorzystnych obyczajach i strukturach handlowych na wsi i w małych miastach, braku zdolności do kreowania popytu wpływającego na rozwój gospodarczy oraz na utrzymywaniu się różnicowań między terenami poszczególnych zaborów oraz różnicowań etnicznych.

W pięć lat po wydaniu „Dysproporcji” Eugeniusz Kwiatkowski powrócił do rządu. (główne uwarunkowania sytuacji gospodarczej Polski zaprezentowano w tabeli 2.) Akceptacja jego osoby na stanowisku premiera okazała się w kręgach wojskowych niemożliwa. Przyjął zatem funkcję wicepremiera oraz odpowiedzialność za całość spraw gospodarczych. Kluczowymi przedsięwzięciami lat 1936–39 były:

- ukształtowanie i realizacja koncepcji Centralnego Okręgu Przemysłowego – idei budującej nowoczesny potencjał przemysłowy, a równocześnie rozpoczynającej daleko idące zmiany stosunków na wiejskich terenach Małopolski; krytyce podlegała skala przedsięwzięć przemysłowych realizowanych – zdaniem części lobby wojskowego – kosztem zakupów uzbrojenia poza granicami Polski, prostszych i szybszych w realizacji,
- stabilizacja kursu złotówki jako podstawy zaufania do gospodarki polskiej zarówno ze strony obywateli, jaki i partnerów zagranicznych; pod tym względem Eugeniusz Kwiatkowski okazał wielką wytrwałość, która do czasów współczesnych jest niekiedy przedmiotem krytyki,
- plan piętnastoletni, ogłoszony w Sejmie w grudniu 1938, zakładający wszechstronną modernizację Polski i likwidację dysproporcji między „Polską A” a „Polską B”.

Kwiatkowski dla zaplanowanych przedsięwzięć mobilizował opinię publiczną, rozszerzał też kontakty z antysanacyjną opozycją. Przez swojego patrona i przyjaciela, Ignacego Mościckiego, przygotowywany był też do pełnienia roli lidera zmian już jako następcą na stanowisku prezydenta RP⁵.

Wizja zawarta w „Dysproporcjach” oraz w innych publikacjach i wystąpieniach została zatem skonkretyzowana w formie realizowanych przedsięwzięć, zyskała poparcie społeczne, a jej ranga w strukturach władzy mogła się podnieść, co zwiększałoby pewność nieprzerwanej realizacji.

⁵ Przygotowanie Kwiatkowskiego do objęcia funkcji Prezydenta RP nie pojawia się jako wątek w relacjach historyków; wiedza na ten temat pochodzi z osobistych relacji Ewy Obrąpalskiej, córki E. Kwiatkowskiego, wysłuchanych w l. 2010–11; pomija się tu prawdopodobieństwo objęcia tej funkcji wobec nieuniknionego sprzeciwu lobby wojskowego.

Tabela 2.

Krytyczne czynniki określające sytuację gospodarczą Polski w okresie 1937–38 (uproszczone zestawienie SWOT)

	Niekorzystne	Korzystne
zewnątrzne	umacnianie się Niemiec pod rządami Hitlera	względna wiarygodność Polski jako partnera gospodarczego
wewnętrzne	nie dość wielkie możliwości mobilizacji kapitału na cele inwestycyjne; brak zaangażowania opozycji politycznej w wysiłek publiczny na rzecz rozwoju kraju; konfliktowe relacje w strukturach władzy;	poprawa wskaźników makroekonomicznych oraz uzyskiwanie nadwyżki przez budżet państwa; skrytalizowany program gospodarczy z dobrym poziomem poparcia społecznego; gotowość do angażowania środków prywatnych w przedsięwzięcia rządowe (programy pożyczkowe)

Źródło: Opracowanie własne

Lata 1945–48

W 1945 Eugeniusz Kwiatkowski przybył do Polski w sytuacji geopolitycznej znacząco odmiennej od przedwojennej. Zmiany dotyczyły w pierwszej kolejności utraty ziem wschodnich oraz uzyskania terytoriów zachodnich i północnych, włączając w to szeroki dostęp do Morza Bałtyckiego. Zmianom granic Polski towarzyszyło całkowite przeobrażenie relacji gospodarczych w układzie międzynarodowym – Kwiatkowski zdawał sobie sprawę z faktu, iż Polska nawiąże współpracę z ZSRR, zaś przyszłość gospodarki niemieckiej wprawdzie nie jest określona, ale jej odbudowa będzie nieunikniona. Ważnym czynnikiem było skierowanie do Polski znacznej pomocy ze strony UNRRA.

E. Kwiatkowski w roku 1945 nie tylko podjął obowiązki operacyjne związane z funkcją Delegata Rządu dla spraw Odbudowy Wybrzeża, ale – na tle opisanych powyżej zjawisk – sformułował **nową koncepcję suwerennego rozwoju gospodarczego kraju** jako całości⁶. Ważnymi akcentami tej koncepcji były:

- wykorzystanie wybrzeża morskiego,
- zagospodarowanie ziem zachodnich i północnych,
- rozbudowa potencjału gospodarczego w Polsce centralnej.

W wyniku II wojny światowej nastąpiło „przemieszczenie się” Centralnego Okręgu Przemysłowego do południowo-wschodniej części kraju. COP wyrósł w II RP jako rozwinięcie koncepcji „trójkąta bezpieczeństwa”, położonego możliwie daleko od granic potencjalnych wrogów Polski. E. Kwiatkowski, jak się wydaje, nie zmienił zdania

⁶ E. Kwiatkowski, *Budujemy nową Polskę nad Bałtykiem*, PIW, Warszawa 1945.

w sprawie potrzeby takiej właśnie filozofii bezpieczeństwa kraju. Stąd pojawia się koncepcja „pasa centralnego” – od Śląska do Pomorza – jako terenu rozwoju przemysłu. W ramach tej idei Kwiatkowski proponował istotne przedsięwzięcie infrastrukturalne: budowę południkowego kanału Odra – Wisła, prowadzonego z okolic Opoła przez rzekę Prosnę w kierunku Bydgoszczy.

Szeroki dostęp do Bałtyku traktowany był przez E. Kwiatkowskiego jako wielka szansa na rozwój kontaktów z krajami geograficznie odległymi. O ile w 1938 roku Kwiatkowski jako wicepremier stwierdzał, że wielkim wyzwaniem jest dalsza rozbudowa Gdyni, o tyle od roku 1945 podkreślał potrzebę właściwego zagospodarowania Szczecina, Gdańska i Elbląga. Ten ostatni port był traktowany jako szansa na dynamizację zagospodarowania Warmii – po postulowanym skanalizowaniu Mierzei Wiślanej, tj. budowie „w okolicach Kahlbergu” (obecnie Krynica Morska) kanału celem umożliwienia dostępu do morza z pominięciem pruskich wód terytorialnych włączonych właśnie do ZSRR. Temu samemu celowi, tj. kolonizacji i ożywieniu włączonej do Polski części Prus Wschodnich, służył postulat budowy połączeń drogowych i kolejowych wzdłuż północnej granicy Polski – przez Olsztyn na Podlasie.

Z kolei uzyskanie portu w Szczecinie oraz kontrola nad Odrą były dla Kwiatkowskiego wielką szansą na rozwój kontaktów z Czechosłowacją, przed II wojną światową pozostającą z Polską w dość słabych relacjach gospodarczych; Kwiatkowski sądził, że dzięki tej współpracy Czechosłowacja będzie mogła znacząco zmniejszyć swoją historyczną zależność od tranzytu przez Niemcy (w tym od portu w Hamburgu), zaś polsko-czechosłowacka współpraca gospodarcza będzie stanowić przeciwwagę dla nieuniknionej w przyszłości odbudowy siły gospodarczej Niemiec.

Szczecin i Odra stanowiły w 1945 roku fragment większej geograficznie całości – ziem, których odzyskanie przez Polskę mogło stanowić istotny impuls rozwojowy, niedostępny krajowi przed rokiem 1939. W szczególności podkreślał Kwiatkowski dobry poziom przemysłowego zagospodarowania Śląska (rozumianego jako historyczna całość, tj. łącznie z Wrocławiem i Opolem), dobry stan techniczny infrastruktury odrańskiej drogi wodnej, jak i fakt wysiedlenia ludności niemieckiej. Szybka kolonizacja ziem zachodnich i rozumne zagospodarowanie przejętego potencjału miały być czynnikiem przyspieszającym osiągnięcie europejskiego poziomu rozwoju przez Polskę jako całość. Czynnikiem przeszkadzającym temu zadaniu były jednak działania armii radzieckiej, dewastującej infrastrukturę; zaprzestania tych praktyk żądał Kwiatkowski od władz, było to też przedmiotem jego wystąpień na forum publicznym.

Tabela 3.

Krytyczne czynniki określające sytuację gospodarczą Polski II połowie 1945 (uproszczone zestawienie SWOT)

	Niekorzystne	Korzystne
zewnętrzne	obecność wojsk radzieckich; dewastacja przez te wojska potencjału gospodarczego przejętego od Niemiec	przyznanie Polsce dobrze zagospodarowanych ziem zachodnich, łącznie z szerokim dostępem do Morza Bałtyckiego i Gdańskiem; załamanie siły politycznej i gospodarczej Niemiec; pomoc UNRRA
wewnętrzne	wysoki poziom dezorganizacji prac nowych władz; brak spójnej i wspólnej wizji gospodarczej; spory kompetencyjne; szybka ideologizacja działań władz	wysiedlenie ludności niemieckiej; możliwość prowadzenia szerokiej akcji osadniczej (kolonizacyjnej) jako bezprecedensowym w dziejach Polski wyzwaniem cywilizacyjnym

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem: E. Kwiatkowski, *Budujemy nową Polskę nad Bałtykiem*, PIW, Warszawa 1945, Kwiatkowski E., *Pięć tez gospodarczych nowej Polski*, Instytut Śląski, Katowice-Wrocław 1947

Po roku 1948

Po odsunięciu od życia publicznego Eugeniusz Kwiatkowski unikał publicznych wypowiedzi i publikacji na tematy związane z geopolityką. Tymczasem elementy jego koncepcji były obecne w polityce kolejnych polskich rządów od 1956 aż do roku 1980. I tak na przykład:

- dokonywana przez E. Kwiatkowskiego racjonalna analiza historii relacji polsko-niemieckich, wraz z określeniem geopolitycznych interesów Niemców i Niemiec jako całości, została zastąpiona w Polsce w latach 60 XX wieku polityczną fobią, która dotyczyła wszelako tylko Niemiec zachodnich;
- „entuzjazm wielkich budów socjalizmu” był karykaturą entuzjazmu, który towarzyszył w II RP budowie Gdyni i COP; ale przede wszystkim inwestycje lat 70 XX wieku służyły innym celom, niż realizowane przez Eugeniusza Kwiatkowskiego w II RP czy postulowane w latach 1945–46; nie zmieniło to faktu, że władze partyjno-państwowe częściowo próbowały legitymizować swoje przedsięwzięcia, zezwalając na powoływanie się na osobę i dorobek Eugeniusza Kwiatkowskiego (nazwy ulic i szkół, programy nauczania historii).

Spośród planów i przedsięwzięć rekomendowanych przez E. Kwiatkowskiego zrealizowane zostały w późniejszych latach przede wszystkim idea budowy portu naftowego z rafinerią w Trójmieście oraz koncepcja rozwoju floty handlowej – rozwój tej ostatniej został jednak wkrótce zatrzymany. Nie podjęto natomiast żadnego spójnego programu związanego z infrastrukturą transportu lądowego, a w szczególności wodnego śródlą-

dowego. Nie wypracowano adekwatnej do warunków światowych koncepcji rozwoju przemysłu, opartej na – postulowanej przez Kwiatkowskiego – szybko rozwijanej własnej wiedzy technicznej. Nie zlikwidowano dysproporcji między „Polską A” a „Polską B”. A poprzez uzależnienie od Związku Radzieckiego zaniedbano zapewnienia podstaw bezpieczeństwa gospodarczego opartego na wielokierunkowości międzynarodowej współpracy gospodarczej.

Podsumowanie

Jak trafnie stwierdził D. Filar: *Kwiatkowski stał na stanowisku, że Polska zawsze prosperowała wtedy, kiedy udawało jej się wytworzyć mocne układy gospodarcze północ-południe. Dotarcie do Skandynawii i Wysp Brytyjskich z jednej strony, a z drugiej połączenie z Morzem Czarnym – to niezbędny dla Polski, wychodzący poza jej granice kręgosłup gospodarczy, podstawa bezpieczeństwa i sukcesu*⁷. Wizja Polski gospodarczo bezpiecznej dzięki niezależności od Rosji i Niemiec zaczęła się ziszczać w II RP. Analogiczna wizja promowana przez E. Kwiatkowskiego w latach bezpośrednio po drugiej wojnie światowej – jak się okazało – nie miała szansy się ziścić.

BIBLIOGRAFIA

1. Chojnowski A., *Piłsudczycy wobec komunizmu*, [w:] J. Kloczkowski (red.), *Antykomunizm po komunizmie*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2000.
2. Eberhardt P., *Geneza i rozwój niemieckiej doktryny Lebensraum*, „Przegląd Geograficzny”, T. 80, 2/2000.
3. Filar D., *Polski kręgosłup północ-południe*, wypowiedź dla „Dziennika Bałtyckiego”, 24 sierpnia 2009.
4. Kwiatkowski E., *Budujemy nową Polskę nad Bałtykiem*, PIW, Warszawa 1945.
5. Kwiatkowski E., *Dysproporcje. Rzecz o Polsce przeszłej i obecnej*, Biblioteka T.S.L, wyd. II, Kraków 1932.
6. Kwiatkowski E., *Pięć tez gospodarczych nowej Polski*, Instytut Śląski, Katowice-Wrocław 1947.
7. Romanowski A., *Jak oszukać Rosję? Losy Polaków od XVIII do XX wieku*, Wyd. Znak, Kraków 2002.

⁷ D. Filar, *Polski kręgosłup północ-południe*, wypowiedź dla „Dziennika Bałtyckiego”, 24 sierpnia 2009.

**Economic security of Poland in economic and political ideas
of Eugeniusz Kwiatkowski**

ABSTRACT

Eugeniusz Kwiatkowski had served as minister and deputy prime minister of Polish governments in 1926–30 and 1935–39. He had created the breakthrough idea of the maritime and economic policy, based on independence of Poland from Germany and Russia. He had been developing this concept as a political writer as well. He had preferred the development of political and economic links along the north – south axis, instead of traditional east – west direction. This concept, put into practise before World War II, had brought economic success. After WW II he accepted post of governments deputy in charge of rebuilding sea coast area of Poland and applied his ideas in the new geopolitical conditions. He was promptly put aside by the communist government. Nevertheless elements of his programme were being realised, although in the form far from the original one. First and foremost it had been impossible to keep independence from the Soviet Union.

dr Aneta Oniszczyk-Jastrząbek

Uniwersytet Gdański

Spółeczna odpowiedzialność a etyka w działalności współczesnych przedsiębiorstw

ABSTRAKT

Stosowanie reguł etyki w biznesie świadczy o odpowiedzialnym podejściu do prowadzenia przedsiębiorstwa. Jest to jeden z czynników decydujących o jego sukcesie, w tym również pozytywnie wpływa na jego wizerunek w oczach klienta. Coraz większa liczba podmiotów gospodarczych uświadamia sobie potrzebę stosowania zasad etycznych w prowadzonej działalności. Nie ulega wątpliwości fakt, że prowadzenie działalności gospodarczej związane jest z odpowiedzialnością, która nie jest wolna od problemów etycznych. Etyka biznesu nie przeciwstawia moralności w dążeniu do osiągnięcia zysku, ale proponuje sposoby uzgodnienia tych dążeń.

Wstęp

W warunkach konkurencji globalnej na podejmowane decyzje wpływ mają nie tylko zakładane cele związane z maksymalizacją zysku, osiągnięciem sukcesu czy utrzymaniem się na rynku, ale także oczekiwania konsumentów i władz dotyczące dbałości przedsiębiorstw o środowisko przyrodnicze oraz ich etycznego postępowania, czyli szeroko rozumianej społecznej odpowiedzialności biznesu.

Spółeczna odpowiedzialność wymagać będzie od przedsiębiorstw sprostania pewnym normom i wartościom etycznym, społecznym i ekologicznym, które winny być traktowane priorytetowo. Oczywiście nie można zapominać o działaniach na rzecz rentowności przedsiębiorstwa, która decyduje o jego możliwościach rozwojowych. Temu celowi, który jest niejako celem osiąganym równolegle, musi towarzyszyć sprawne zarządzanie będącymi w dyspozycji przedsiębiorstwa czynnikami produkcji. Należy więc rozszerzać

zakres celów przedsiębiorstwa i z jednej strony eksponować aspekty społeczno-ekologiczne z drugiej zaś aspiracje rozwojowe¹.

Istota pojęcia społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw

Teoretyczna dyskusja na temat zasadności stosowania społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw rozpoczęła się w latach 50. XX wieku. W tym czasie istniały dwie szkoły reprezentujące przeciwne stanowiska Bowena i Friedmana. H. R. Bowen (1953) uważał, że przedsiębiorstwa poza prowadzeniem działalności, która przynosi im zysk powinny angażować się w działania prospołeczne, ponieważ funkcjonują w społeczeństwie i powinny być przed nim odpowiedzialne. Natomiast przedstawiciele szkoły M. Friedmana uważali, że działania z zakresu odpowiedzialności społecznej obniżają zyski a jedynym obowiązkiem społecznym jest działanie na rzecz udziałowców, w sposób legalny, uczciwy i etyczny².

Współczesne poglądy na temat CSR stanowią kompromis pomiędzy tymi dwoma ujęciami. Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw ukierunkowana jest na człowieka i na środowisko, w którym on żyje. Komisja Europejska uznała, że CSR polega na dobrowolnym łączeniu przez przedsiębiorstwa działań biznesowych i interesów udziałowców z zaangażowaniem społecznym i ochroną środowiska³.

Spoleczna odpowiedzialność biznesu jest koncepcją, która zakłada odmienne od dotychczasowych spojrzenie na charakter i cel prowadzenia działalności gospodarczej. Uznaje, że wyłączną przesłanką oceny przedsiębiorcy nie powinna być wielkość osiąganego przez niego zysku. Zakłada natomiast konieczność brania pod uwagę innych elementów i skutków działalności gospodarczej, związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorcy w określonym środowisku społecznym i naturalnym. Istotnym aspektem społecznej odpowiedzialności biznesu jest patrzenie na działalność przedsiębiorcy z punktu widzenia praw człowieka, ochrony środowiska naturalnego, praw konsumentów, czy współpracy z lokalnymi społecznościami⁴.

Bycie społecznie odpowiedzialnym oznacza nie tylko bycie zgodnym z prawem, ale także dobrowolne inwestowanie w zasoby ludzkie, środowisko oraz relacje z interesariuszami. Społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw można rozpatrywać w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. W wymiarze zewnętrznym społeczna odpowiedzialność

¹ J. Żurek, *Zmiana zachowań i sposobów działania przedsiębiorstw w gospodarce globalnej*, [w:] *Przedsiębiorstwo na rynku globalnym*, red. A. Oniszczyk-Jastrząbek, T. Gutowski, O. Dębicka, FRUG, Gdańsk 2010, s. 107-108.

² G. Śmigielka, *Koncepcja odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw detalicznych w teorii i praktyce*, „Marketing i Rynek” 2010, nr 7, s. 14.

³ *Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility*, Commission of the European Communities, Brussels, 18.07.2001, COM (2001) 366 final, s. 4.

⁴ M. Bernatt, T. Skoczny, *Spoleczna odpowiedzialność biznesu – założenia, praktyka i podstawowe obszary* [w:] *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2008*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Radom 2009, s. 113.

*biznesu dotyczy działań wobec partnerów biznesowych, dostawców, klientów, inwestorów, społeczności lokalnych oraz środowiska. Wewnętrzny wymiar odnosi się do środowiska pracy i obejmuje kwestie dotyczące pracowników*⁵.

Koncepcja CSR opiera się na normach etycznych i zasadach moralnych, które przez swój uniwersalny charakter nadają nowe znaczenie funkcjonowaniu przedsiębiorstw. Zatem do konkretnych korzyści wynikających z zastosowania CSR można zaliczyć⁶:

- wzrost przychodów i dostęp do nowych rynków,
- obniżenie kosztów,
- dostęp do kapitału,
- zarządzanie ryzykiem,
- kapitał ludzki,
- zarządzanie reputacją.

Działania CSR mogą prowadzić do wzrostu zysku w sposób pośredni, poprzez tworzenie pozytywnego wizerunku przedsiębiorstwa, ale i w sposób bezpośredni, poprzez np. oferowanie ekologicznej żywności, na którą wzrasta popyt.

Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw może być mierzona i oceniana za pomocą różnych wskaźników, ale i zarządzana. System zarządzania CSR obejmuje takie czynniki, jak⁷:

- określenie wpływu „czynnika ludzkiego” na pomyślną realizację celów strategicznych,
- sformułowanie polityki społecznej przedsiębiorstwa,
- identyfikacja istotnych interesariuszy,
- określenie relacji z interesariuszami wewnętrznymi i zewnętrznymi,
- określenie zasad postępowania w relacjach z tymi grupami na podstawie istniejących uwarunkowań (regulacje prawne, dobrowolne zobowiązania, cele operacyjne),
- zbudowanie systemu komunikacji społecznej,
- określenie metod oceny efektów (dialog społeczny, benchmarking),
- dokumentowanie zasad, sposobu realizacji i wyników,
- ciągle doskonalenie zasad polityki społecznej.

W prawidłowym pojmowaniu społecznej odpowiedzialności biznesu niezwykle istotne jest zrozumienie, że działania realizowane w jej ramach są nie tylko częścią PR firmy⁸, ale powinny wynikać z wysokiej świadomości społecznej przedsiębiorcy i jego potrzeby

⁵ K. Kulig-Moskwa, *Odpowiedzialność społeczna jako czynnik konkurencyjności przedsiębiorstw w gospodarce opartej na wiedzy*, [w:] *Europejskie wymiary przedsiębiorczości*, red. H. Kruk, K. Skrzyszewska, AM, Gdynia 2008, s. 137.

⁶ G. Śmigielka, *op. cit.*, s. 15.

⁷ J. Korpus, *Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw w obszarze kształtowania środowiska pracy*, Wyd. Placet, Warszawa 2006, s. 70.

Inne standardy społecznej odpowiedzialności to: dialog z interesariuszami, raportowanie społeczne i etyczne, kultura organizacyjna, uczciwy i etyczny handel, warunki pracy, zarządzanie zasobami ludzkimi i szkolenie, ochrona środowiska i pracy człowieka, *Ibidem*, s. 76-77.

⁸ Z takim rozumieniem CSR przez przedsiębiorców i społeczeństwo nie jest niestety w Polsce najlepiej.

włączenia się w rozwiązywanie społecznie istotnych problemów, takich jakimi w Polsce są chociażby bezrobocie, ubóstwo, nierówne szanse na rynku pracy czy utrudniony dostęp do edukacji na wsi a także niewystarczający poziom ochrony środowiska.

Taki przedsiębiorca prowadzi przedsiębiorstwo w sposób uwzględniający zarówno aspekty ekonomiczne, jak i interes społeczny czy ekologiczny, pomiędzy którymi powinna zachodzić równowaga. Strategia CSR realizuje więc w praktyce postulat dążenia do zrównoważonego rozwoju, w którym ekonomia, ekologia i sprawy społeczne są tak samo istotne. Jednym z podstawowych założeń społecznej odpowiedzialności biznesu jest uwzględnianie w prowadzonej działalności gospodarczej interesów różnych podmiotów, w szczególności społeczności lokalnych oraz reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego. Efektem tak prowadzonej działalności gospodarczej mogą być zyski dla przedsiębiorcy w postaci zaufania i przychylności społeczności lokalnej. Może to przełożyć się na zwiększenie sukcesu ekonomicznego inwestycji oraz mieć znaczenie dla skutecznego pozyskiwania pracowników i efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi (wywodzącymi się zazwyczaj z lokalnych społeczności).

Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstw łączyć powinna się: (...) z nową jakością kultury danego przedsiębiorstwa, w ramach którego człowiek jest i powinien być głównym podmiotem⁹.

Coraz częściej w organizacjach podejmuje się działania zmierzające do tego, aby dbałość o interesy ekonomiczne powiązana była z dbałością o przestrzeganie etycznych zasad odpowiedzialności względem społeczeństwa i środowiska naturalnego¹⁰.

Położenie nacisku na potrzebę zmian jakościowych w budowaniu nowego oblicza przedsiębiorstwa na rynku, nawiązującego do idei społecznej odpowiedzialności wynika z kilku podstawowych przyczyn¹¹:

- coraz ostrzejsza konkurencja między przedsiębiorstwami w gospodarce globalnej,
- zmiany w podejściu legislacyjnym do działalności przedsiębiorstw,
- wzrost wymagań po stronie konsumentów w stosunku do produkcji przedsiębiorstw,
- rosnące znaczenie wartości niematerialnych w przedsiębiorstwach,
- coraz większa aktywność społeczeństwa obywatelskiego w świecie globalnym,
- inne spojrzenie przedsiębiorców, dla których zaczyna się liczyć nie tylko wynik finansowy ale również społeczny odbiór jego miejsca w rynku.

Z badania *Spoleczna odpowiedzialność biznesu w Polsce. Wstępna analiza* przeprowadzonego w 2007 roku w ramach regionalnego projektu finansowanego przez Komisję Europejską i UNDP (Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju) wynika, że działania o charakterze CSR są najczęściej postrzegane jako fragment działań z obszaru PR przedsiębiorstwa, nie zaś jako odrębna strategia. Świadczy o tym fakt, że działania z zakresu społecznej odpowiedzialności wciąż są realizowane i koordynowane przez jeden departament/dział – Public Relations. *Spoleczna odpowiedzialność biznesu w Polsce. Wstępna analiza*, UNDP, Warszawa 2007, dostępne na stronie internetowej Forum Odpowiedzialnego Biznesu: www.odpowiedzialnybiznes.pl.

⁹ J. Żurek, *op. cit.*, s. 106-107.

¹⁰ M. Żemigala, *Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa – budowanie zdrowej, efektywnej organizacji*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Kraków 2007, s. 100.

¹¹ J. Żurek, *op. cit.*, s. 106-107.

Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa powinna być wpisana zarówno w działania operacyjne przedsiębiorstw, jak i w ich strategię prowadzenia biznesu. W ramach strategii należy również zwrócić uwagę na wprowadzenie do struktury majątku rzeczowego przedsiębiorstwa tzw. inwestycji odpowiedzialnych społecznie (Socially Responsible Investment), co świadczyć będzie pozytywnie o dobrym zarządzaniu przedsiębiorstwem. Centralnym problemem w procesie równoważenia ekonomicznych, społecznych i środowiskowych czynników rozwoju gospodarczego staje się ich przełożenie na poziom organizacji gospodarczych. Od przedsiębiorstw oczekuje się określonego wkładu w rozwój globalny, przejawiającego się w:

- *prowadzeniu działalności innowacyjnej,*
- *obejmowaniu przywództwa w inicjatywach dotyczących równoważenia rozwoju,*
- *przyjęcia na siebie odpowiedzialności społecznej za prowadzoną działalność,*
- *podniesienia efektywności ekologicznej procesów i procedur,*
- *wdrażaniu rozwiązań partnerskich oraz uwzględnianiu preferencji konsumentów.*

Ważnym pozytywnym trendem jest zatem ewolucja korporacyjnej odpowiedzialności społecznej w kierunku korporacyjnej innowacyjności społecznej. Przedsiębiorstwa zaczynają postrzegać potrzeby społeczne, w tym ekologiczne, jako możliwość rozwijania idei, demonstrowania nowych technologii, szukania i znajdowania nowych rynków, a także pokonywania problemów nie rozwiązanych od wielu lat. To nowa strategia inwestowania w badania i rozwój¹².

Realizacja działań społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw przez polskie przedsiębiorstwa

Powszechny dostęp do informacji powoduje, że konsumenci coraz częściej interesują się działalnością przedsiębiorstw, w tym chcą być informowani czy produkty są wytwarzane w społecznie odpowiedzialny sposób. Ale zmienia się też stosunek pracowników do pracy, którzy są coraz lepiej wykształceni, chcą być lepiej informowani i chcą uczestniczyć w podejmowaniu decyzji organizacyjnych, co sprawia że pracownicy mają lepszą motywację, są bardziej zaangażowani w pracę, wykazują większą inicjatywę i identyfikują się z przedsiębiorstwem. W obliczu zmian, które zachodzą w otoczeniu, zmienia się także sama świadomość przedsiębiorców, którzy coraz częściej doceniają wagę zachowań etycznych i znaczenie zaufania dla sukcesu przedsiębiorstwa¹³. Wśród działań społecznie odpowiedzialnych istotne znaczenie ma również kształtowanie dobrej i stałej współpracy (relacji) przedsiębiorstwa z jego interesariuszami.

¹² A. Kurasik, *Zrównoważona wartość firmy jako czynnik międzynarodowej konkurencyjności*, [w:] *Zarządzanie międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*. Red. G. Gierszewska, J. Kisielnicki, Wyd. Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2010, s. 51.

¹³ K. Kulig-Moskwa, *Odpowiedzialność społeczna jako czynnik konkurencyjności przedsiębiorstw w gospodarce opartej na wiedzy*, [w:] *Europejskie wymiary przedsiębiorczości*, red. H. Kruk, K. Skrzyszewska, AM, Gdynia 2008, s. 135.

Spółeczeństwo wiedzy wymaga od przedsiębiorstw uczciwego podejścia, odpowiedzialności za swoją działalność i wrażliwości na potrzeby społeczne. Jednym z istotnych standardów CSR przedsiębiorstw są kodeksy etyczne. Do korzyści, jakie przedsiębiorstwo odnosi prowadząc działalność gospodarczą w sposób etyczny i społecznie odpowiedzialny zalicza się¹⁴:

- budowanie dobrej reputacji w oczach klientów, społeczności lokalnych, mediów czy pracowników,
- zyskanie zaufania społeczności, samorządów, klientów, pracowników przedsiębiorstwa,
- wzmacnianie i uwiarygodnienie misji przedsiębiorstwa, poprzez zawarcie w niej elementów społecznych i etycznych,
- w dłuższym okresie koszty poniesione na działalność społeczną zwrócą się, a sprzedaż zacznie wzrastać,
- polskie przedsiębiorstwa będą mogły konkurować na rynkach, gdzie standardy społecznej odpowiedzialności i etycznego biznesu są już rozpowszechnione,
- zwiększy się szansa zyskania inwestorów – dla wielu z nich wiarygodność społeczna jest równie ważna, jak wiarygodność finansowa.

Spoleczna odpowiedzialność wywiera też pozytywny wpływ na gospodarkę, której umożliwia¹⁵:

- przepływ inwestycji i przychodów (przedsiębiorstwa są głównym źródłem inwestycji finansowych i rzeczowych oraz dochodów państwa z tytułu podatków),
- zatrudnienie (przedsiębiorstwa kreują miejsca pracy),
- wytwarzanie dóbr i usług (przedsiębiorstwa przyczyniają się do rozwijania wielkości, jakości i zróżnicowania dóbr i usług),
- edukację, szkolenie i rozwijanie zasobów ludzkich (przedsiębiorstwa dbają i wymagają by pracownicy posiadali określoną wiedzę i umiejętności),
- tworzenie infrastruktury rozwoju społecznego (przedsiębiorstwa tworzą sieci telekomunikacyjne, transportowe dla społeczeństwa),
- transfer technologii (przedsiębiorstwa dążąc do wzrostu efektywności stosują najnowsze technologie),
- wdrażanie sprawdzonych standardów i praktyk działania (przedsiębiorstwa dbając o konkurencyjność dbają również o jakość wytwarzanych dóbr i usług oraz o bezpieczeństwo pracy i zdrowie pracowników),
- rozwijanie lokalnej przedsiębiorczości (działalność przedsiębiorstw przyczynia się do powstania nowych miejsc pracy).

¹⁴ M. Żemigala, *op. cit.*, s. 101-102.

¹⁵ M. Wilewska, M. Jerzemowska, *Idea społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w rozwoju MŚP*, [w:] *Stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego*, red. P. Kulawczuk, E. Kwela, Fundacja Rozwoju UG, Gdańsk 2008, s. 118.

Dla społeczeństwa i środowiska CSR skutkuje¹⁶:

- udziałem w rozwiązywaniu problemów społecznych,
- edukacją społeczeństwa,
- aktywizacją społeczności lokalnej,
- popularyzacją postaw dobroczynnych,
- stymulacją rozwoju gospodarczego i przyczynianiem się do wzrostu zamożności społeczności lokalnej,
- poprawą stanu środowiska naturalnego.

Należy podkreślić, że realizacje działań z zakresy CSR wymusza nie tylko prawo i różne grupy nacisku, ale przede wszystkim rosnąca na rynku konkurencja. Poprzez działania społecznie odpowiedzialne przedsiębiorstwo może budować przewagę konkurencyjną w takich obszarach jak: ekologia, pracownicy, udziałowcy czy problemy społeczne.

Programem promującym społeczną odpowiedzialność biznesu na terenie Polski jest m.in. „Przedsiębiorstwo Fair Play”¹⁷. Celem programu jest promowanie etyki w działaniach gospodarczych przedsiębiorców oraz w ich stosunkach z otoczeniem. W „Fair Play” oceniane są między innymi stosunki z pracownikami, w tym np. warunki i bezpieczeństwo w miejscu pracy, świadczenia socjalne, podnoszenie kwalifikacji pracowników oraz wrażliwość społeczna (działalności charytatywne oraz prospołeczne). Innym polskim przykładem może być promowanie dobrych praktyk w obszarze społecznej odpowiedzialności biznesu przez samych przedsiębiorców w oparciu o ich dotychczasowe doświadczenia w ramach programu Forum Odpowiedzialnego Biznesu¹⁸. Z kolei Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce organizuje co roku konkurs „Dobroczyńca Roku”. Celem Konkursu jest nagradzanie dobroczynności przedsiębiorców, popularyzowanie skutecznych form współpracy organizacji społecznych z firmami, akcji i programów charytatywnych, wolontariatu, aktywności obywatelskiej społeczeństwa¹⁹. Źródłem informacji dla przedsiębiorców w Polsce z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu jest portal CSRinfo²⁰. Szkolenia i konferencje tematyczne promujące społeczną odpowiedzialność biznesu organizuje ponadto Fundacja CentrumCSR.PL²¹. Stara się ona popularyzować społeczną odpowiedzialność biznesu jako całościową strategię, filozofię prowadzenia odpowiedzialnej działalności gospodarczej i budowania przez przedsiębiorców relacji z otoczeniem społecznym.

Działania biznesu charakteryzują wskaźniki oceniające efektywność zarządów korporacji, zachowania etyczne firm, równość płacy za tę samą pracę, siłę standardów audytu i rachunkowości, zakres szkoleń personelu, relację liczby certyfikatów ISO 14001 do liczby certyfikatów ISO 9001, liczbę śmiertelnych wypadków przy pracy.

¹⁶ *Ibidem*, s. 119.

¹⁷ <http://przedsiębiorstwo.fairplay.pl>, z dnia 20.03.2011.

¹⁸ Jego efektem jest wydawanie raportów „Odpowiedzialny biznes w Polsce. Dobre praktyki” <http://www.fob.org.pl>.

¹⁹ www.dobroczyncaroku.pl, z dnia 20.03.2011.

²⁰ www.csrinfo.org, z dnia 20.03.2011.

²¹ www.centrumcsr.pl, z dnia 20.03.2011.

Istotną rolę w budowaniu nowej jakości przedsiębiorstwa może odegrać współpraca przedsiębiorstw z Europejską Radą Zakładową, której idea jest powstanie europejskiego modelu społecznego oraz rola, jaką mają do odegrania w niej organizacje pracodawców i związków zawodowych. Jak pisze J. Żurek: *Europejski model społeczny jest pewną ideą mającą duży ładunek społeczny, jest pewną wizją modelu etycznych zachowań – którego przydatność trudno kwestionować. Wdrożenie tego modelu wymaga nie tylko zmian w sferze prawno-organizacyjnej, ale przede wszystkim wymaga zmian w mentalności, w stosunku człowieka do człowieka. Pamiętać bowiem należy, że postęp i sukces przedsiębiorstwa dokonuje się zawsze na drodze dialogu. (...) W tym miejscu pojawia się kwestia skuteczności dialogu społecznego, która zależeć będzie od stylu działania zarządzających i pracowników oraz od relacji między nimi*²².

Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstw w Polsce – wyniki badań

Jak wskazują przeprowadzone badania²³, 50% przedsiębiorstw stosuje strategię w zakresie CSR, przy czym większość zdaje sobie sprawę z faktu, że funkcjonują w środowisku, w którym poszczególni aktorzy są ze sobą powiązani na różne sposoby. Intensywny rozwój dialogu z kluczowymi interesariuszami zaobserwowano w przypadku 40% przebadanych przedsiębiorstw, w tym – 13% firm polskich w całej próbie. W 52% wszystkich respondentów komunikowanie się z interesariuszami ma charakter bierny, a priorytety tychże interesariuszy nie są identyfikowane. Przedsiębiorstwa rzadko odczuwają skutki presji społecznej, gdyż w większości badanych podmiotów kwalifikacje osoby zajmującej się CSR są powiązane z dziedziną public relations, ponieważ komórka do spraw CSR stanowi część tego właśnie działu. Zaledwie 4 z 40 badanych przedsiębiorstw dysponuje specjalistą do spraw CSR – w jednej z nich jest to członek zarządu²⁴.

Narzędzia i systemy zarządzania odpowiedzialnością społeczną mają zastosowanie w 20% badanych przedsiębiorstwach – tylko jedna z nich prowadzi działalność wyłącznie w Polsce. Zarządzanie przez rezultaty wiąże się zwykle z działaniami prospołecznymi, partnerstwem strategicznym, a także zakresem, w jakim oczekiwania poszczególnych interesariuszy mieszczą się w ogólnej strategii zarządzania. Poziom oddziaływania poszczególnych instrumentów CSR na cele przedsiębiorstwa wiąże się z poziomem wiedzy kadry menedżerskiej na ten temat i z utworzeniem komórki CSR w firmie. Ponad 50% badanych przedsiębiorstw nie ujawnia informacji na temat swoich działań w zakresie CSR, o ile takowe prowadzi, regularnie i w ramach określonych standardów. Tylko 30% podmiotów, w tym 8 z 21 korporacji transnarodowych i 2 z 21

²² J. Żurek, *op. cit.*, s. 106.

²³ Badanie mało na celu oszacowanie poziomu zaawansowania działań z zakresu społecznej odpowiedzialności wśród przedsiębiorstw. Próbę stanowiły głównie duże przedsiębiorstwa, zatrudniające ponad 250 pracowników, polskie (ok. 48%) oraz zagraniczne (ok. 52%). *Spoleczna odpowiedzialność biznesu w Polsce. Wstępna analiza*, UNDP, Warszawa 2007, s. 51.

²⁴ *Ibidem*, s. 11.

dużych przedsiębiorstw polskich, nie tylko uznaje konieczność ujawniania informacji na temat działalności CSR, ale także ma świadomość potrzeb związanych z przejrzystym komunikowaniem tych działań i odpowiada na potrzeby. Informacje te są narzędziem motywacji i integracji pracowników wokół kwestii istotnych dla działalności przedsiębiorstwa²⁵.

Wśród głównych barier związanych z realizacją działań w obszarze CSR (tabela 1), ankietowani wskazali brak inicjatywy i wsparcia zarządu oraz niewystarczającą wiedzę w tym obszarze. Tylko 5% ankietowanych wskazało wśród ww. barier na brak odpowiednich uregulowań prawnych²⁶.

Tabela 1.
Bariera prowadzenia działań CSR

L.p.	Odpowiedź	%
1.	Brak inicjatywy lub wsparcia zarządu	60
2.	Brak wiedzy na temat CSR	50
3.	Złe dotychczasowe praktyki firmy	17
4.	Brak zainteresowania/oczekiwań ze strony społeczeństwa	14
5.	Brak zaangażowania ze strony pracowników	14
6.	Nie ma żadnych barier	5
7.	Brak odpowiednich uregulowań prawnych	5
8.	Trudno powiedzieć	2
9.	Inna (proszę wpisać jaka)	7

Źródło: *Przedsiębiorczość w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009, s. 52.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że koncepcja odpowiedzialnego biznesu powinna być propagowana nie tylko przez przedsiębiorstwa i organizacje biznesowe, ale także przez rząd, instytucje państwowe, ośrodki akademickie, organizacje pozarządowe oraz media. Istnieje bezwzględna konieczność wspierania edukacji w tym zakresie, na przykład poprzez wprowadzanie CSR do programów nauczania na wydziałach ekonomii i zarządzania, a także realizowanie szkoleń w tym zakresie przez organizacje działające na rzecz przedsiębiorczości. Szczególną uwagę należy zwrócić na rolę mediów, które powinny motywować Polaków do pozytywnych działań, współpracy, partnerstwa i wdrażania długofalowych strategii rozwoju²⁷.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Przedsiębiorczość w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009, s. 51.

²⁷ *Spółeczna odpowiedzialność biznesu w Polsce. Wstępna analiza...*, *op. cit.*, s. 60.

Zakończenie

Słusznie pisze P. Urbanek: (...) iż nie można odizolować ekonomicznych aspektów decyzji biznesowych od ich społecznych konsekwencji²⁸. Przedsiębiorstwo powinno być postrzegane jako integralna część społeczeństwa a nie jako instytucja o czysto ekonomicznym charakterze. W społecznym modelu przedsiębiorstwa akcentuje się odpowiedzialność korporacji opartą na występowaniu swoistego kontraktu między firmą a społeczeństwem. Współczesne przedsiębiorstwo należy do społeczeństwa i jego celem powinno być maksymalizowanie społecznych korzyści wynikających z jej działań. Korporacja musi przyczyniać się do wzrostu dobrobytu społeczeństwa przez lepsze zaspokajanie potrzeb społecznych. Odbywa się to przez wytwarzanie dóbr i usług pożądanych przez społeczeństwo, zapewnianie zatrudnienia, kreowanie dochodów budżetowych.²⁹ Istotne jest by przedsiębiorstwo nie przedkładało swoich bieżących celów ekonomicznych nad długookresowe cele społeczne.

Przejawem odpowiedzialności przedsiębiorstwa jest, np.³⁰:

- *Troska o środowisko naturalne.*
- *Realizacja działalności ekonomicznej w oparciu o rozeznanie potrzeb, wartości i celów klientów (przewagę konkurencyjną można uzyskać dzięki kreowaniu wartości, które będą odpowiadały wartościom wyznaczanym przez klientów.*
- *Realizacja wartości odpowiedzialności wobec personelu – troska o personel w naturalny sposób przedkłada się na troskę o klienta. Kreowanie relacji opartych na wartościach jest sposobem na pozyskanie i utrzymanie w przedsiębiorstwie wartościowych kadr. Najważniejszym aspektem kształtowania relacji w stosunkach pracownik-pracodawca jest odpowiedzialność wykazywana w realizacji wartości sprawiedliwości, która wyrażana jest w zapłacie za pracę. Sprawiedliwe wynagrodzenie powinno uwzględniać czas, wysiłek, odpowiedzialność i wiele innych zależnych od rodzaju pracy.*
- *Nowy sposób prowadzenia biznesu – koszty relacji pozbawionych zaufania lub wymagających ciągłej czujności są ogromne, a przestrzeganie podstawowych norm jest koniecznym warunkiem pozyskania zaufania klientów jak i swoich podwładnych. Zaufanie zbudowane na dobrej reputacji, wynikającej z realizacji pożądanych wartości, wspomaga orientację na zysk, gdyż pozwala oszczędzać koszty, czyli kreowanie reguł gospodarowania opartych na etycznych obyczajach.*

²⁸ P. Urbanek, *Wartość dla akcjonariuszy a wartość dla interesariuszy. Ewolucja orientacji spółek publicznych w świetle badań empirycznych*, [w:] *Konkurencyjność przedsiębiorstw w świetle Strategii Lizbońskiej*, red. J. Bieliński, CeDeWu, Warszawa 2005, s. 34.

²⁹ *Ibidem*, s. 36.

³⁰ M. Olszewska, *Wartości we współczesnych przedsiębiorstwach*, [w:] *Zarządzanie intensyfikujące rozwój gospodarczy*, red. J. Teczek, J. Czekaj, Biuro Projektu Nauka i Gospodarka, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2010, s. 525-529.

Potrzebna jest więc nowa filozofia biznesu opartego o rozwój zrównoważony i trwały (ekorozwój), wykorzystująca w sposób racjonalny i harmonijnie proporcjonalny kapitał ekonomiczny, społeczny i przyrodniczy. W związku z tym konieczna jest także nowa filozofia i podejście do wartości przedsiębiorstwa, rozumianej znacznie szerzej, nie tylko w aspekcie ekonomicznym, finansowym, ale także niefinansowym, trudniej mierzalnym aspekcie społecznym, ekologicznym i kapitału intelektualnego. (...) Dla trwałego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego ludzkości, oprócz zmiany mentalności zwykłych ludzi, musiałyby także zaistnieć jasne, klarowne i racjonalne działania sfer rządowych i organizacji międzynarodowych – dla dobra społecznego i środowiska naturalnego, a nie tylko dla dobra wybranych grup, doraźnego i często korupcyjnego interesu³¹.

BIBLIOGRAFIA

1. Bernatt M., Skoczny T., *Spoleczna odpowiedzialność biznesu – założenia, praktyka i podstawowe obszary*, [w:] *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2008*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Radom 2009.
2. Kurasik A., *Zrównoważona wartość firmy jako czynnik międzynarodowej konkurencyjności* [w:] *Zarządzanie międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, red. G. Gierszewska, J. Kisielnicki, Wyd. Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2010.
3. Korpus J., *Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstw w obszarze kształtowania środowiska pracy*, Wyd. Placet, Warszawa 2006.
4. Kulig-Moskwa K., *Odpowiedzialność społeczna jako czynnik konkurencyjności przedsiębiorstw w gospodarce opartej na wiedzy*, [w:] *Europejskie wymiary przedsiębiorczości*, red. H. Kruk, K. Skrzyszewska, AM, Gdynia 2008.
5. Olszewska M., *Wartości we współczesnych przedsiębiorstwach*, [w:] *Zarządzanie intensyfikujące rozwój gospodarczy*, red. J. Teczek, J. Czekaj, Biuro Projektu Nauka i Gospodarka, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2010.
6. *Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility*, Commission of the European Communities, Brussels, 18.07.2001, COM (2001) 366 final.
7. *Przedsiębiorczość w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.
8. *Spoleczna odpowiedzialność biznesu w Polsce. Wstępna analiza*, UNDP, Warszawa 2007, dostępne na stronie internetowej Forum Odpowiedzialnego Biznesu: www.odpowiedzialnybiznes.pl.

³¹ J. Wąchol, *Wartość przedsiębiorstwa w aspekcie rozwoju zrównoważonego i trwałego oraz procesów globalizacji*, [w:] *Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa a alokacja kapitału*, red. J. Bielińskiego, CeDeWu, Warszawa 2004, s. 47-48.

9. Śmigielska G., *Koncepcja odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw detalicznych w teorii i praktyce*, „Marketing i Rynek” 2010, nr 7.
10. Urbanek P., *Wartość dla akcjonariuszy a wartość dla interesariuszy. Ewolucja orientacji spółek publicznych w świetle badań empirycznych*, [w:] *Konkurencyjność przedsiębiorstw w świetle Strategii Lizbońskiej*, red. J. Bieliński, CeDeWu, Warszawa 2005.
11. Wąchol J., *Wartość przedsiębiorstwa w aspekcie rozwoju zrównoważonego i trwałego oraz procesów globalizacji*, [w:] *Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa a alokacja kapitału*, red. J. Bielińskiego, CeDeWu, Warszawa 2004.
12. Wilewska M., Jerzemowska M., *Idea społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w rozwoju MŚP*, [w:] *Stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego*, red. P. Kulawczuk, E. Kwela, Fundacja Rozwoju UG, Gdańsk 2008.
13. Żemigala M., *Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa – budowanie zdrowej, efektywnej organizacji*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Kraków 2007.
14. Żurek J., *Zmiana zachowań i sposobów działania przedsiębiorstw w gospodarce globalnej*, [w:] *Przedsiębiorstwo na rynku globalnym*, red. A. Oniszczyk-Jastrząbek, T. Gutowski, O. Dębicka, FRUG, Gdańsk 2010.
15. przedsiębiorstwo.fairplay.pl.
16. www.fob.org.pl.
17. www.dobroczyncaroku.pl.
18. www.csrinfo.org.
19. www.centrumcsr.pl.

Corporate social responsibility and ethics in modern business enterprises

ABSTRACT

The ethics in activities of the contemporary enterprise constitutes a factor of its competitiveness. The principles, programs, ethic codes determine the directions of enterprises' activities thus contributing to their better perception on the market. Understanding of these rules and engagement of enterprise's employees in ethic activities become very important factor. There is no doubt that economic activity is related to the liability that is not free of ethical problems. Business ethics is not opposed to morality in the pursuit of profit, but suggests ways to agree on those aspirations.

doc. Ing. Josef Janošec, CSc.¹

Scenarios – the main method of securitology

ABSTRACT

Presentation of scenarios as the main method of securitology. Explanation of securitology as the science about security reality. Explanation of a scenarios method as the main method used in security issues. Provision of information on empirical knowledge and theoretical principles of the scenarios method.

Keywords Scenarios, securitology, method, security reality

1. INTRODUCTION

Facing the danger is an everyday reality of each man, family, street, municipality, region, state, Europe and even the world. It includes such activities and situations, which can endanger health and lives of population, their assets or the environment. When we wake up in the morning, being still sleepy, we are threatened by hot water, when preparing our tea. A radio gives us information on earthquakes in distant countries, on a terrorist attack in the Arabic world, war crimes against humanity trial at the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia in the Hague, on a large-scale fire of a shopping center, which brought along casualties, on drug-dealers arrest selling drugs in basic schools in a neighbor city, on traffic jams and weather forecast, which announces sleet on the roads. We go on in facing the danger by ourselves, whether it is an individual or a collective threat or a real situation, which means the real danger we have to deal with.

¹ Ministry of Interior, General Directorate of Fire and Rescue Service of the Czech Republic, Population Protection Institute, Na Luzci 204, 53341 Lazne Bohdanec, Czech Republic; josef.janossec@ioolb.izscr.cz, tel./ fax: +420 950 580 228.

A part of these dangerous situations is covered by the state security system operations, the other part is ensured by non-state services and organizations, and the rest depends on a human himself, his preparedness to deal with dangerous situations, and on inter-human relationships. Anything which is possible to connect with security and jeopardy is a part of objective reality which we describe as the “security reality”. The security reality knowledge development is not possible without research. In the long term, there were subject fields developed. They address the individual parts of the issue (military science, police science, criminology, crisis management, population protection, fire protection, disaster medicine, information systems security, etc.). The multiple science discipline – securitology whose subject is security reality, has constituted itself, recently. Within the methodological instrument studies it is possible to observe that scenarios belong to the most significant methods. The article focuses on this theory in more details.

2. SECURITOLOGY – THE SCIENCE OF SECURITY REALITY

When looking into the acts wording, listening to journalist terminology and current expressions, first of all we find the term „security“. However, for a comprehensive conception of a theoretical starting point for solution of security reality issues, there is a significant finding that **there is no security without jeopardy**. The development of theoretical findings in the securitology domain comes out from **the perception of the relation between security and jeopardy as one phenomenon**. There the security is only one part of a contradictory phenomenon. Therefore defining security regardless jeopardy cannot result in proper theoretical conclusions, it can represent only partial solution to the issue. A contradictory phenomenon or the opposite is usually used in the connection good and wrong, plus and minus, male and female, war and peace, attack and defense, profit and loss. Two inseparable parts are against each other, but they make one entity. **The term „security“ does not reflect the core of a subject of interest. The name „security – jeopardy“ would be more precise, however it is not acceptable.** Among proposals for a common name for this science discipline would be the following expressions: „*security science*“, „*security environment*“, „*securitology*“, *tutology*“, „*safety-logy*“, etc.

In 2000 **European Association for Security**¹ was established. This association is aimed at the process of education of people and society in integrated Europe in the area of security environment. Since 2000 international conferences organized by European Association for Security have been held in different countries. The result is the consensus to stop discussing the name of the scientific discipline that is the base of study programs with the objective to prepare specialists for the jeopardy and security issue. The one-word term **securitology** was recommended in national language mutations (Korzeniowsky, [13], [14], 2005; Hofreiter, [2], 2006; Janosec, [6], 2006).

Securitology is expected to arrange current knowledge from various branches which have already dealt with the security and jeopardy issues, it is able to explain them in

a rational way and will introduce them into new circumstances. Securitology has a background to follow in. Questions of security reality were and have been solved in a range of special disciplines, which were engaged in partial sides of the problem. They are the branches, which worked on categories **threat and risk** such as sociology, politics, international relations theory, national defense theory, etc.

From the securitology viewpoint, the basic subject of the research is **security reality**. Security reality is the part of objective reality, which includes all facts related to security and jeopardy. These facts are described in more details in paper [10]. From the viewpoint of various scientific disciplines, security reality includes certain parts of their findings, which are related to the actors, their mutual relations and environment of these disciplines. When searching security reality, the main focus is devoted to the maintenance of the balance between actors of security relations at specific time, in certain security environment and in certain condition (e.g. earthquake). The balanced state is expressed by equality and the contrary by inequality.

Using the literature [10], we can express a security reality model, which can be described as ${}^{s,t,r}\mathbf{BR} = ({}^{s,t,r}\mathbf{B}, {}^{s,t,r}\mathbf{BP}, {}^{s,t,r}\mathbf{BS})$. It includes three elementary and practically distinguishable parts of security reality (**BR**) in a given space (**s**), time (**t**) and specific realities (**r**), which represent military and non-military threats. Security policy model (**BP**) expresses a set of ideas of negative situations solution, i.e. legislative, directives, crisis plans and other prepared documents. Security system (**BS**) represents those parts and procedures, which will respond to a real situation. They have capabilities to manage negative situations (policemen, firefighters, soldiers, rescuers, hospitals, etc.).

From the theoretical viewpoint, security reality is characterized by:

- **static part – structure** that describes its separate participants, relations and environment,
- **dynamic part** that brings the change with the time.

The dynamic part is the bearer of the information on threats and risks, which might occur or occur in a security situation. What does such change with the time mean? It is a uniquely measurable value of the change in time and measurable changes at actors, relations and environment connected with this. The subject of the research, but also preparations of a security system, is just the dynamics of the development of security reality. A suitable tool for characterization and security reality searching are scenarios. They are both the bearers of threats, jeopardy and ideas about the preparations for their solution, and methodical examination of their own solution, respectively.

3. SCENARIOS – MAIN METHOD OF SECURITOLGY

Among the workers of security system the method of **scenarios** really prevails. They are used:

- **for reconstruction of past events**, investigation of criminal offences, investigation of fire causes, familiarization with the course of historical battles, analyses of the courses of floods, record on traffic accidents etc.,

- **for preparation for prospective events**, long-term, medium-term, short-term plans in civil emergency and defense planning, exercising plans, training plans and also plans in case of bank heist etc.

Scenarios have appeared in most states as a common element of national long-term planning for setting their frame and also for the determination of processes. With regard to the fact that it is the most common corporate method in security reality, it is appropriate to focus on the **scenarios as on a key approach and a key method that has been applied in securitology**.

The process of applying scenarios has not been stabilized and standardized yet. Scenarios encompass uncertainty connected with the future and provide tools for appraisal of effects. **They are in the form of elaborated and practically verified theoretical principles. It is possible to remark just before bringing in more detailed explanation, that in each scenario, the most significant are the following information (Janosec, [4], 2004):**

- **what** is considered a scenario,
- **what** is its purpose and
- **time period** to be involved.

At the same time, this way, it is given for a scenario realization:

- **who processes** (scientists, political advisers, policemen, firefighters, soldiers, reporters, film-makers),
- **with whom** (cooperators – as processors, but they are not in the role of “responsible for...”),
- **for whom** it is processed (for the politics, for the regulation of the creation of security system forces, education, science and research, popularization) and therefore at the same time
- **about what** (the subject of a scenario),
- **for what application** it is processed (for planning, for influencing the opinions, for analyzing potential prospective, for artistic experience),
- **what tools it has** (IT, graphs, data, word power, film, personality of a lecturer etc.).

Scenarios characteristics

What is a scenario? Penetration into the reconstruction of the past or into the future. *Looking into the future is basically an exercise in dealing with uncertainty.* An effective method that does so is called a **scenario method**. It creates and uses various scenarios as models for potential (trustworthy, interesting, thoughts-provoking) future situations and development aimed to assure penetration into security problems, alternate options and critical factors.

A scenario is in context dependent description of a prospective past or a future situation, which leads from the initial state through a supposed chain of events (dynamics of a scenario) to this position and to details of required final situation (final state). Scenario in a narrow meaning may define also just an initial or final state. Such scenario could be compared to “planning situation”, “statistic scenario” or “a “snapshot””.

For a scenario it is typical to use its tools for formulation of security situation in the space and time. It acquaints the spectators with main representatives, with basic relations and with their development. Gradually it represents characteristic features of participants and their reaction to the events. Scenario and performance of the actors effect the receiver through the information. It is written before the start of the film shooting in the whole range of transmitted message. It is a variant of the development and finishes the story-line at the time of a final state, final scene, the interpretation target or prediction. *Scenarios in political and security practice are typical to be the models for planning. They are then the activities in favor of those, who plan the future. Scenarios are to be just indicative, not a detailed interpretation of the future. However, they are to focus on the main ways for the achievement of specific bearing targets.*

Scenarios may be designed for planning or for solution of questions. According to intended application they may be:

- **general**, e.g. *the description of a crises between fictitious states (the Red and the Blue),*
- **realistic**, *if it is located in a crisis world area with a probable conflict.*

The danger from crisis development, which can be a subject-matter of the exercise, is theoretically or as a model elaborated into the hierarchy of crisis situation growth. Then the scenario in case of the real growth of a crisis situation can change from a fictitious to a “hot” one. Some of the scenarios search alternatives of those futures, which are considered to be trustworthy.

The form of a scenario can be something, what represents in the practice the one-page text document to the broader multi-page one or it can be made as a multi-media presentation, accompanied by actual visual scenes from the crisis environment.

Basic classification of **scenarios classes** (Bakken, [1], 2003):

- **developmental scenarios** – they come out from a current situation for the description of ways of developmental processes, which can lead to one or several future situations. The developmental scenarios resemble the prognoses as they are aimed at dateless development, at the relations between the events and between various stadia in the process.
- **situation scenarios or pictures** – they come out from one or several future situations. The focus in these cases is not in the first row oriented to dateless development, but rather to the future situation itself (something like its snapshot). Situation scenarios are appropriate in cases, when potential effects of various options in setting various future situations are studied, but the way how to get into these situations is less alarming.

For the purposes of some security studies the scenario is:

- **specific**, if it is firmly related to a specific state or a geographic position;
- **generic**, if it has general characteristics, which represents the class of states, organized groups (e.g. terrorist), or a geographic region.

The details of a scenario are a practical task for its creator. It solves the problem, whether to provide the detailed or global information. Basically, the decision is limited by the purpose.

Robustness belongs among the scenarios characteristics that were proved through practice. The whole set of mutually interconnected scenarios will be elaborated for the national security. This set is designed for the complete range of potential problems. It is probable that in the course of scenario elaboration some discrepancy will be revealed and they will require specific solution. Limited sources and time for scenario creation will lead to the selection of lower number of scenarios, which may also lower their robustness.

Uncertainty is one of significant characteristics, which distinguishes long-term planning from a short-term one. As the planning period recedes to the future, the level of uncertainty raises with geometric progression. *“The further, the less precise”*.

How to develop scenarios

A scenario or a set of scenarios serve as a model of the future, on whose basis the alternatives for the selection, the decision or an activity are made. Modeled values can be compared e.g. with regard to their “applicability and effectiveness”. **Scenario development** includes identification of determining forces or main dimensions of the future and describes “the story” of its potential development. The description should be trustworthy in order to be usable for the decision making.

The process of the scenario development includes the following steps:

- **framing,**
- **mechanisms,**
- **appraisal.**

Framing is about the purpose or main application of the scenario (brief answer to the question “WHY? it is elaborated”). **Mechanisms** gradually identify the determining elements of the scenario, responding values, dependency and relations (HOW? are the elements of the scenario and their relations determined). **Appraisal** is the scenario process, which compares information and data, evaluates if the content of the scenario fully satisfies that, which was required. It sets the criteria or indicators. Basically meeting the purpose, complexity of required information and examination of inner consistency should be appraised.

Scenarios in security reality

The description through **scenarios (S)** is expressed by a simplified model transcription, as it is given in previous publications (Janosec, [10], 2010):

$$[S = (M(t_1), M(t_2), \dots, M(t_i), \dots, M(t_n))].$$

In each model $M(t_i)$ the state of elementary elements at time t_i is visualized. The scenario contains the hierarchy of models, differentiated through the time change, as it is, except others, given in bases to the theory of security research management ([10], p. 23 – 25). The symbols of brackets [] demonstrate, that there are potentially more scenarios, according to who watches the situation development or from what angle. Basic elements of the model are actors (**A**), their relations (**R**) and environment (**E**).

Model transcription is:

$$M(t_i) = (A(t_i) \cap R(t_i)) \cup E(t_i).$$

In addition to the static description, the dynamics is also observed, which is based on comparing two different models in two different times (t_x) and (t_y), respectively. There are only two possible result options for $t_x \neq t_y$, and that is either $M(t_x) = M(t_y)$ or $M(t_x) \neq M(t_y)$, respectively. We examine actual measured values of observed parameters of models taken at various times ([10], p. 23 – 25):

$$M(t_x) = (A(t_x) \cap R(t_x)) \cup E(t_x) \text{ a}$$

$$M(t_y) = (A(t_y) \cap R(t_y)) \cup E(t_y).$$

There are only 5 possible variants of the transfer among models, for actors, relations and environment. At basic elements (**A | R | E**), where the symbol „|“ means a word “or”, it is possible to set down this reality:

1. the rise of new (**A | R | E**),
2. continuation (**A | R | E**) without changes,
3. continuation (**A | R | E**) with inner changes
4. continuation (**A | R | E**) after the transformation
5. cessation (**A | R | E**).

From the model formulation, it flows that the **changes represent partial characteristics**, in which the operation of security actors and their mutual relations are in progress. There are measurable values, whose observation is the part or registered information (indicators) in security reality. Applied use of ascertained differences is based on empirically ascertained potential effects or on modeled catastrophic scenarios.

4. CONCLUSION

Facing the danger is an everyday reality of each resident of any state. The state and its security system bodies take their part in securing lives, health, population assets and the environment, the other part is ensured by non-state institutions, and the citizen himself participates in dangerous situations managing, too. Everyone, who meets the security and jeopardy issue, is aware of a new scientific discipline conception, which can be named “securitology”. Each new discipline differs from others in subject uniqueness, and in a method that is significant for it.

The article has been devoted to clarify why the scenarios method is the main one for the securitology development. It has introduced a basic set of empirical and theoretical knowledge, which creates a basis for the further development of practical scenarios application in the security reality.

LITERATURE

- [1] BAKKEN, Bent Erik. *Handbook on Long Term Defence Planning*. RTO/NATO: 2003. 54 p. RTO-TR-069, AC/323(SAS-025)TP/41, ISBN 92-837-1098-3.
- [2] HOFREITER, Ladislav. *Sekuritológia*. [script]. Liptovský Mikuláš: AOS Liptovský Mikuláš. 2006. 138 p.
- [3] JANOŠEC, Josef. *Spojovací články bezpečnosti občana a státu*. In: *Vojenské rozhledy*, 1997, No. 3, p. 11-18. ISSN 1210-3292.
- [4] JANOŠEC, Josef. *Strategická studia pro bezpečnost a obranu státu*. [Habilitation work]. Brno: VA, 2004, 190 p.
- [5] JANOŠEC, Josef. *Diskuze základních problémů bezpečnostní vědy*. In: *Science & Military*, 2006, No. 2, p. 19-31, Available at WWW: <<http://www.aoslm.sk/science>>. ISSN 1336-8885.
- [6] JANOŠEC, Josef. *Sekuritologie – nauka o bezpečnosti a nebezpečnosti*. *Vojenské rozhledy*. 2007, vol. 16(48), No. 3, p. 3-14. ISSN 1210-3292. Available at WWW: <http://www.army.cz/avis/vojenske_rozhledy/_2007/rozhledy3.pdf>.
- [7] JANOŠEC, Josef. *Vymezení oboru bezpečnosti, jeho rozměry a oblasti*. In: *Perspektivy vysokoškolského vzdělávání v oboru bezpečnosti*. Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. Praha: Praha, 12. 4. 2007, 11 p. ISBN 978-80-7318-555-8.
- [8] JANOŠEC Josef. *Od teorie obrany k securitologii*. In: LUPTÁK, Ľubomír, et al. *PANORÁMA globálneho bezpečnostného prostredia 2006–2007*. Bratislava: MO Slovenskej republiky, 2007. Available at WWW: <www.mosr.sk/publikace>. ISBN 978-80-89-89261-11-6. p. 483-496.

- [9] JANOŠEC, Josef. *Východiska k teorii řízení bezpečnostního výzkumu*. In: *The Science for Population Protection*. 2009, vol. 1, No. 1, p. 17-37. ISSN 1803-568X. Available at WWW: <<http://www.population-protection.eu>>.
- [10] JANOŠEC, Josef. *Bezpečnostní realita – předmět securitologie*. In: *Bezpečnost' a bezpečnostná veda*. [Zborník vedeckých a odborných prác]. Liptovský Mikuláš – Liptovský Ján: AOS gen. M. R. Štefánika so sídlom v Liptovskom Mikuláši, 2009, p. 27-32. ISBN 978-80-8040-372-0.
- [11] JANOŠEC, Josef. *Východiska k teorii řízení bezpečnostního výzkumu*. In: *The Science for Population Protection*. 2009, vol. 1, No. 1, p. 17-37. ISSN 1803-568X. Available at WWW: <<http://www.population-protection.eu>>.
- [12] JANOŠEC, Josef. *Rozdíly mezi ochranou společnosti a ochranou obyvatelstva*. In: *The Science for Population Protection*, 2010, vol. 2, No. 1, p. 33-48. ISSN 1803-568X. Available at WWW: <<http://www.population-protection.eu>>.
- [13] KORZENIOWSKI, Leszek. *Securitologia – teoretyczne i praktyczne zagadnienia bezpieczeństwa*. In: *Bezpieczeństwo, Administracja i biznes w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*. WSAiB Gdynia, 2005. p. 69-82.
- [14] KORZENIOWSKI, Leszek. *Securitológia. Objektívno-subjektívny charakter bezpečnosti firiem*. In.: *Vývoj ekonomickej teórie a vzdelávania, uplatnenie a perspektívy v SR. Ekónóm*, Bratislava, 2005.
- [15] KORZENIOWSKI, Leszek, Frederyk. *Securitologia. Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*. Krakow: EAS Krakow 2008. 312 p. ISBN 978-83-925072-1-5.

dr inż. Remigiusz Wiśniewski

Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku

Ewolucja celów wychowania obronnego a świadomość społeczna

*Mamy do czynienia w społeczeństwie z tak niskim poziomem
myślenia o rzeczach wojska i obrony, że mówiąc do ludzi
o tych trudnych zagadnieniach, mówi się jak w próżnię – tak trudne
zadania stawiając, nie znajduje się odzewu.
Jest to jeszcze jedna dziedzina, której tryumfy święci u nas
specjalnego rodzaju analfabetyzm.
O sprawach strategicznych, sprawach obrony, wojska,
wojny ogół nasz nie nauczył się jeszcze myśleć, a nawet słuchać.*

Marsz, J. Piłsudski

ABSTRAKT

Artykuł jest próbą zdefiniowania i przeanalizowania miejsca oraz roli edukacji młodzieży z uwypukleniem wychowania obronnego, zarówno pod względem metodologicznym, jak i treściowym. Opiswany obszar tematyczny ukazany jest z podziałem na edukację obronną i edukację dla bezpieczeństwa jako główne dziedziny kształtujące świadomość społeczną (obywatelską), spełniającą i realizującą się w postaci funkcji emancypacyjno-kreatywnej. Tekst zawiera wprowadzenie w problematykę szkolenia proobronnego poprzez przedstawienie tradycji i genezy szkolenia dla bezpieczeństwa w Polsce, opisuje uwarunkowania historyczne, znaczenie kompetencji i fachowości nauczyciela – wychowawcy jako lidera grupy w dowiązaniu do nowych trendów zagrożeń.

W konkluzji dokonana została ocena systemu wychowania obronnego młodzieży III RP, wskazując szkołę jako ośrodek kształtowania osobowości – świadomości społecznej.

W poniższym artykule będę posługiwał się terminem wychowanie obronne, gdyż nie chcę uczestniczyć w polemice terminologicznej i udowadniać słuszności terminów edukacja dla bezpieczeństwa czy też edukacja obronna (przysposobienie obronne). Jak wiadomo, są to terminy zbliżone, ale nie mogą być stosowane zamiennie. Wychowanie obronne jest terminem szerokim, bezpiecznym oddającym całość problematyki i najbardziej utylitarnym.

Należymy do pokolenia, które urodziło się i wychowuje w okresie pokoju, w niepodległej Polsce. Naród, którego jesteśmy częścią, ma wspaniałą historię i tradycje.

Na ich treść składają się w dużej mierze bohaterskie zmagania o wolność i niepodległość ojczyzny. Również w ostatniej wojnie Polacy dali dowody gorącego umiłowania swojego kraju, dzięki czemu Polska nie zniknęła z mapy świata.

Pokój i niepodległość są we współczesnym świecie wartościami najwyższymi, bezcennymi. Stwarzają one naszemu pokoleniu warunki i możliwości wszechstronnego rozwoju, osiągnięcia obranego celu, zaspokojenia osobistych ambicji popartych zdolnościami i rzetelną pracą.

Obecnie sytuacja związana z bezpieczeństwem naszego kraju uległa zmianie. Polska znajduje się w strukturach NATO. Jesteśmy częścią potężnego bloku militarno-obronnego, co powoduje, że możemy czuć się bezpiecznie. Bezpieczeństwo ekonomiczne gwarantuje nam zaś członkostwo w Unii Europejskiej. W nowej rzeczywistości zmienia się też system szkolenia obronnego młodzieży szkolnej, zmieniają się priorytety, a wraz z nimi treści programowe. Logicznym tego następstwem winna być również zmiana kanonów nauczania dla nauczycieli.

W stabilnych systemach edukacyjnych treści kształcenia nauczycieli przedmiotów zawodowych (myślę, iż złożoność problematyki obronnej z naciskiem na zagadnienia praktyczne pozwala traktować ten obszar zarówno *sensu stricte*, jak i *largo*, co z kolei upoważnia do traktowania na równi ze szkoleniem praktyczno-zawodowym, specjalistycznym) zmieniają się w sposób ewolucyjny wraz z całym systemem i jego otoczeniem zewnętrznym. Już wstępne sygnały świadczące o konieczności jakichkolwiek modyfikacji systemowych (strukturalnych, organizacyjnych czy też programowych) stanowią podstawę do rozpoczęcia badań mających na celu dostosowanie treści do owych zmian. Wskazane jest, by starania instytucji oświatowych znalazły odpowiednie wsparcie w działaniach innych osób, a zwłaszcza autorów aktów prawnych, regulujących pracę szkół i innych placówek oświatowych, niekoniecznie czekając na fakty dokonane (akty terrorystyczne, zamachy, stany nadzwyczajne itp.), a bardziej skupiając się na umiejętności przewidywania, na profilaktyce popartej umiejętnym działaniem. W tym miejscu należy postawić pytanie o kompetencje nauczycieli i ich kwalifikacje.

Z wyraźnym rozróżnieniem kwalifikacji i kompetencji można spotkać się w brytyjskim systemie oświaty. Kwalifikacje to dyplom urzędowy z pieczęciami, na którym zapisano nasz tytuł czy stopień naukowy. Można mieć kwalifikacje, ale nie mieć kompetencji, czyli tak naprawdę nie być dobrym specjalistą w swojej dziedzinie. Dlatego Brytyjczycy (także we Francji, USA i Niemczech, a i u nas coraz częściej) lubią wprawdzie ludzi z kwalifikacjami, ale na wszelki wypadek w okresie próbnym przyglądają się kandydatom do pracy pod kątem zgodności ich formalnych kwalifikacji z rzeczywistymi kompetencjami.

W szkołach często można spotkać się z opinią, że nauczyciel, który czegoś nie wie, jest nauczycielem niekompetentnym. Jednak niekompetentnym jest przede wszystkim ten nauczyciel, który:

- nie wie, czego nie wie,
- nie chce i boi się zapytać kogoś, kto wie,
- jest przekonany, że wszystko wie i nie ma żadnych wątpliwości,
- nie chce się rozwijać¹.

Niemal w każdym okresie historii wychowania, wychowania obronnego, znaleźć można zarówno przykłady zmienności ideałów i haseł wychowawczych, jak i potwierdzenie istoty oraz konieczności społecznej posiadania umiejętności obronnych zarówno grupowych, jak i jednostkowych, zarówno formacyjnych, jak i nieco spontanicznych.

W okresie międzywojennym w większości krajów europejskich funkcjonowały różne formy przysposobienia wojskowego. W Polsce widziano w nim różne zagadnienia, między innymi realizację hasła „naród pod broń” oraz jeden z elementów rozległych przygotowań obronnych we wszystkich dziedzinach mających wpływ na obronność kraju. Postulowano przygotowanie całej ludności do obrony przeciwlotniczej (plot) i przeciwgazowej (pgaz), a także do działań organizacyjnych związanych z przejściem do funkcjonowania w systemie wojennym. W omawianym okresie przysposobieniem wojskowym zajmowały się:

- instytucje wojskowe – w tym wojsko,
- szkoły,
- organizacje paramilitarne i społeczne.

W latach 1937–1939 w programie nauczania gimnazjum nie uwzględniano przedmiotu zajmującego się szkoleniem obronnym. Pewne jego elementy w postaci musztry były realizowane na zajęciach gimnastyki. W związku z sytuacją polityczną (w przededniu wybuchu II wojny światowej), z uwagi na zapewnienie bezpieczeństwa młodzieży, były realizowane ćwiczenia ewakuacyjne oraz obronne.

Coraz powszechniej uświadamiano sobie, że ewentualna wojna będzie dotyczyć całego narodu i terytorium państwa. W związku z tym dużej wagi zaczęło nabierać przygotowanie społeczeństwa pod względem obronnym oraz kształtowanie patriotycznej i obronnej świadomości obywateli.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, okres międzywojenny był dla Polaków czasem wielkich przeobrażeń. Przekształcał się nie tylko kraj, jego gospodarka i infrastruktura, ale i samo społeczeństwo. Oczywiście, odzyskanie przez Polskę niepodległości nie oznaczało zakończenia walki militarnej. Prowadzono ją o kształt granic kraju. Wymagało to od społeczeństwa wielkiej ofiarności i determinacji. Mimo wysiłków czynionych przez organizacje niepodległościowe, wiedzę wojskową przyswajano w sposób przyspieszony, a tym samym uproszczony. Było to jednak podyktowane najwyższą racją

¹ H. Hamer, *Klucz do efektywności nauczania. Poradnik dla nauczycieli*, Warszawa 1994, s. 26.

stanu – obroną niepodległości i suwerenności państwa. Dostrzegając znaczenie wychowania obronnego – kształcenia obronnego dla kształtowania morale mas żołnierskich, nie zawsze do końca świadomych stopnia zagrożenia ojczyzny, władze państwowe i wojskowe znaczny nacisk kładły na jej prowadzenie w skali całego społeczeństwa.

W roku 1948 Sejm PRL uchwalił ustawę o powszechnym obowiązku przysposobienia zawodowego, wojskowego i wychowania fizycznego, powierzając ich realizację nowo utworzonej Powszechnej Organizacji – „Służba Polsce” (zwana dalej SP). Formalnym zadaniem SP był udział młodzieży w realizacji planów gospodarczych, szkolenie zawodowe, wychowanie pokolenia w duchu patriotycznym, rozwijanie kultury fizycznej i przygotowanie do obrony kraju.

Organizacja SP służyła wychowaniu ideologicznemu młodzieży w duchu doktryny marksistowskiej poprzez nadzór, jaki nad jej działalnością sprawował Związek Młodzieży Polskiej. W 1952 roku zlikwidowano szkolne hufce SP, wprowadzając w ich miejsce przysposobienie wojskowe (zwane dalej PW) jako przedmiot do szkół średnich. Po wprowadzeniu tego przedmiotu okazało się, że w szkołach brakowało odpowiedniego sprzętu, a także przygotowanej kadry nauczycieli. Wojsko, sprawując opiekę nad szkołami, łagodziło częściowo te trudności. W programie PW ujęto tematy dotyczące szkolenia taktycznego, ogniowego, musztry i regulaminów wojskowych. Program w niewielkim stopniu uwzględniał tematykę przygotowania do powszechnej samoobrony.

Oprócz młodzieży szkolnej treści programowe PW adresowane były do młodzieży: akademickiej, pozaszkolnej oraz rezerwistów i kobiet. Sprecyzowane zostały cztery działy prowadzonej działalności.

- **Wychowanie obywatelskie** – zmierzające do podniesienia na wyższy poziom uświadomienia narodowego i państwowego. Jedną z form wychowania był zorganizowany udział w obchodach świąt państwowych, kościelnych i wojskowych. Wychowanie obywatelskie dawało szkolonym wiedzę ogólną o Polsce. Prowadzone było w formie pogadarek, wzorowanych na programach szkolenia żołnierzy.
- **Wychowanie wojskowe** – ukierunkowane na wyrabianie tężyzny fizycznej, rozwój moralności, karność, posłuszeństwo rozkazom i inne cechy moralne, miało zacieśnić więź z wojskiem. Realizowane było poprzez sam tok służby, różnego rodzaju wykłady z organizacji armii oraz wspólne uczestnictwo w świątach narodowych i świątach jednostek.
- **Wychowanie fizyczne** – miało na celu wyrabianie przede wszystkim sprawności fizycznej młodzieży oraz zamiłowanie do sportu. Realizowane było w toku zajęć szkolnych, w takich formach jak: gry, zabawy i zawody sportowe.
- **Wychowanie wojskowe** – dążono w nim do przyswojenia praktycznych umiejętności żołnierza. Było ono skoordynowane z programem szkolenia wojska w zakresie wychowania fizycznego, wyszkolenia strzeleckiego i bojowego. Obejmowało naukę: o broni, gazach, służbie wartowniczej, musztrze, terenoznawstwie, walce na bagnety i szermierce. Podstawową formą szkolenia były ćwiczenia praktyczne, przy ograniczaniu do minimum wykładów i innych form słownych. Dużą rangę nadawano ćwiczeniom nocnym oraz nauce zachowania się wobec lotnictwa przeciwnika, a także orientacji w terenie i utrzymaniu łączności.

W miarę kształtowania się nowego ustroju społeczno-politycznego Polski po II wojnie światowej, zmieniły się poglądy organów odpowiedzialnych za edukację obronną społeczeństwa. Podstawowym celem edukacji obronnej w Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej było kształtowanie świadomości obronnej obywateli oraz poszerzanie wiedzy służącej stałemu zwiększaniu efektywności działania poszczególnych osób i zespołów ludzkich, organów politycznych, władzy i administracji państwowej w czasie narastania zagrożeń i wojny. Jako instrument *stricte* nauczający – edukacja umożliwia i urealniała proces praktycznego wdrażania istniejącego dorobku obronnego w zakresie rozwiązań koncepcyjno-normatywnych i organizacyjno-planistycznych. Odnosząc się do rzeczowych uwarunkowań, podstawowe formy wychowania obronnego wynikały głównie z roli i miejsca jej uczestników w systemie obronnym państwa. Najbardziej złożone były formy edukacji obronnej kadr kierowniczych, zaś znacznie prostsze stosowano w szkoleniu jednostek przewidzianych do militaryzacji i formacji obrony cywilnej oraz przy przygotowaniu ludności do powszechnej samoobrony.

W kolejnych programach wprowadzano zmiany, zwiększając liczbę zagadnień z zakresu samoobrony ludności.

Eliminowano równocześnie treści typowo wojskowe. Wyrazem tych wszystkich przemian była zmiana nazwy przedmiotu z PW na przysposobienie obronne (zwane dalej PO). Problemy te zostały uregulowane 21 listopada 1967 roku w Ustawie o powszechnym obowiązku obrony PRL².

Liczne zmiany programów PO przeprowadzono w latach 1971–1989. Nowelizacje miały uzupełnić programy o zagadnienia i treści przydatne we współczesnym społeczeństwie, np. zwiększenie godzin ze szkolenia sanitarnego itp. Nie wszystkie próby były udane. Na przykład w 1986 roku wprowadzono do programu zagadnienia z taktyki ogólnowojskowej, której nauczyciele nie mogli realizować ze względu na brak warunków, ale i ze względu na brak odpowiedniego przygotowania merytorycznego.

W 1989 roku wprowadzono do szkół podstawowych i ponadpodstawowych nowy program PO, który zwiększał samodzielność nauczycieli. Z realizacją tego przedmiotu nadmiernie jednak łączono odpowiedzialność nauczyciela PO za proces wychowania patriotycznego młodzieży. Za wychowanie przecież odpowiada każdy nauczyciel, nie tylko od PO i nie tylko wychowawca klasy, co poniekąd spowodowane jest samą nazwą; raczej opiekun klasy, ktoś kto informuje w sposób ogólny o wynikach nauczania, zachowania, ktoś kto prowadzi wymaganą dokumentację (dzienniki, arkusze ocen itp.).

Osoby pracujące w szkole, nauczyciele, a więc ci, od których wymagane jest wykształcenie pedagogiczne, to są wychowawcy. Nie wolno nam oczywiście zapomnieć o wychowawczej roli środowiska, domu rodzinnego i o priorytecie, jakim powinna być współpraca tych dwóch komponentów.

Dzięki osiągnięciom nauki i rozwoju techniczno-technologicznego człowiek na początku XXI wieku oddalił od siebie wiele niebezpieczeństw, ale jednocześnie stanął przed szeregiem nowych, stworzonych przez samego siebie. W ten sposób na plan

² Tekst pierwotny Dz. U. z 1967 r. Nr 44 poz. 220.



Źródło: Opracowanie własne

dalszy odeszły zagrożenia związane z obawami przed wieloma różnymi nieuleczalnymi do niedawna chorobami czy przed militarną agresją jednego państwa wobec drugiego. Nie staliśmy się jednak wcale bezpieczniejsi, przeciwnie, liczba zagrożeń wręcz wzrosła. Współcześnie obawiamy się terroryzmu, katastrof naturalnych i technicznych, wszechogarniającej nas globalizacji, braku poszanowania i upodmiotowienia człowieka, bezrobocia i biedy, AIDS i wielu innych.

W wyniku zachodzących zmian mamy do czynienia z takimi negatywnymi zjawiskami jak:

- odrzucenie dotychczasowych tradycji oraz wartości jako anachronicznych,
- osłabienie więzi emocjonalnych i rozluźnienie stosunków rodzinnych, a w konsekwencji również więzi z własną ojczyzną,
- wzrost znaczenia materializmu wśród ludzi,
- deficyt wzorców osobowościowych godnych naśladowania,
- wszechobecne współzawodnictwo rodzące napięcia a nawet agresję.

W tej sytuacji niezmiernie ważnym staje się właściwe wychowanie młodego pokolenia w duchu patriotyzmu i poszanowania drugiego człowieka oraz wykształcenie w nim zachowań właściwych w szeroko rozumianych sytuacjach kryzysowych. Aby te właściwe zachowania „zaszczepić” w społeczeństwie, trzeba zacząć pracę od podstaw z dziećmi, młodzieżą, która za chwilę stanie się trzonem społeczeństwa. Trzeba walczyć o świadomość społeczno-obywatelską. Świadomość w omawianej materii to traktowanie zagadnień bezpieczeństwa czy zagrożenia jako stanów funkcjonowania jednostki.

Minęły czasy bitew i starć bezpośrednich. Czasy współczesne to czasy działań nieregularnych (partyzanckich), to czasy eskalacji terroryzmu. Świadomość owa to na pewno znajomość zasad niesienia pomocy przedmedycznej, ale i wykształcone zachowania, algorytmy działania będące następstwem np. fałszywego alarmu telefonicznego o podłożeniu bomby w szkole, to umiejętność działania podczas np. przerwy w dopływie prądu, blokowania drzwi ławką szkolną, podczas sytuacji ekstremalnej, to umiejętność opuszczenia przez okno sali lekcyjnej usytuowanej na parterze. To wreszcie rzetelnie przeprowadzone ćwiczenia z ewakuacji, zakończone konstruktywnymi wnioskami.

Spółczesność zawsze stawiała i stawia przed wychowaniem pewne cele, które powinny być realizowane. Rozumie się przez nie najogólniejszą wizję pożądanych właściwości fizycznych, umysłowych, społecznych, kulturowych i duchowych jednostki ludzkiej, które chce się uzyskać poprzez tworzenie odpowiednich warunków indywidualnego rozwoju i jego stymulowanie, zwłaszcza w systemie oświatowo-wychowawczym zarówno na lekcji szkolnej, jak i poprzez inne formy kształcenia oraz zabiegi mające na celu przyswojenie uczniowi i wychowankowi nie tylko wiedzy i związanych z nią umiejętności, ale też poglądów, przekonań, orientacji i motywacji³.

Obowiązująca w Polsce ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴ wyraźnie podkreśla rolę wychowania w systemie edukacji. Odwołuje się do niego już w swojej preambule, a następnie wielokrotnie powraca do tematu wychowania, nierozdzielnie łącząc je z oświatą.

Na szczególną uwagę nauczycieli przysposobienia obronnego zasługuje pkt. 16 art. 1 cytowanej ustawy, który mówi, że system oświaty zapewnia w szczególności upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o bezpieczeństwie oraz kształtowanie właściwych postaw wobec zagrożeń i sytuacji nadzwyczajnych⁵.

Jest to jakby bezpośrednio wyróżnienie w ustawie o systemie edukacji na rzecz wychowania obronnego, w tym przysposobienia obronnego. Przecież to właśnie nauczyciele PO na swoich lekcjach mają obowiązek nauczania o sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych. Jednocześnie ustawodawca wyraźnie podkreśla, iż lekcje takie nie mogą ograniczać się tylko do nauczania – podawania wiedzy, muszą one kształtować właściwe postawy czyli wychowywać.

W obliczu gwałtownej eskalacji zagrożeń współczesnego świata problematyka wychowania obronnego i ogólnie pojętego bezpieczeństwa nabiera szczególnego znaczenia. Wieloletnie doświadczenia wskazują, iż najbardziej ekonomicznym, racjonalnym i efektywnym sposobem powszechnego przygotowania obronnego jest kształcenie obronne dzieci i młodzieży, które stanowi integralną część procesu dydaktyczno-wychowawczego szkoły. Wychowanie obronne młodego pokolenia, wpływając na postawy, wartości, wiedzę i umiejętności z zakresu obronności, staje się jedną z podstawowych

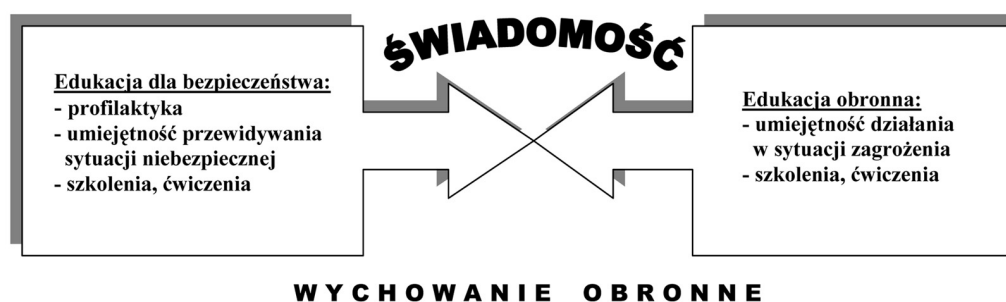
³ W. Pomykało, *Cele kształcenia i wychowania, ideały wychowawcze, wzorce osobowe*, [w:] *Encyklopedia Pedagogiczna*, red. W. Pomykało, Fundacja Innowacja, Warszawa 1997, s. 54.

⁴ Tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁵ Tamże, s. 1206.

dróg budowania bezpieczeństwa, a w związku z tym jest również istotnym czynnikiem tworzenia optymalnego systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Edukacja obronna i edukacja dla bezpieczeństwa mają pokrywające się zakresy znaczeniowe, ale nie są to zakresy identyczne. Z punktu widzenia organizacji są podobne, natomiast w odniesieniu do celów i treści pojęcia są różne. Edukacja obronna ukierunkowana jest na problematykę obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, zaś edukacja dla bezpieczeństwa na przeciwdziałania zagrożeniom lokalnym, patologiom społecznym, agresji, terroryzmowi i narkomanii. Można również wygenerować inne bardzo proste definicje ww. terminów, które przedstawione zostaną poniżej w formie graficznej. Teza jest oparta o pierwsze definicje powstałe w 1994 roku w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie.



Źródło: *Opracowanie własne*

Przez edukację dla bezpieczeństwa należy zatem rozumieć ogół procesów oświatowo-wychowawczych, realizowanych głównie przez rodzinę, szkołę, wojsko, policję, kościoły, środki masowego przekazu, organizacje młodzieżowe i stowarzyszenia, zakłady pracy oraz specjalnie powołane instytucje, ukierunkowane na kształtowanie wartości, upowszechnianie wiadomości i kształtowanie umiejętności ważnych tak dla bezpieczeństwa narodowego, jak i dla bezpieczeństwa obywateli.

W odniesieniu do środowiska szkolnego, edukacja dla bezpieczeństwa to określony system działalności dydaktyczno-wychowawczej, jak również organizacji młodzieżowych, stowarzyszeń działających w szkole i w jej otoczeniu, którego celem jest wyposażenie młodych ludzi w wiedzę, umiejętności oraz kompetencje pozwalające na właściwe działanie w przypadkach kryzysowych, zagrożenia życia i zdrowia, a także innych nadzwyczajnych zagrożeń.

W Polsce od kilku lat system edukacji podlega ciągłym dynamicznym przeobrażeniom programowym i strukturalnym, które mają służyć poprawie funkcjonowania oświaty (niestety, jak na razie te ciągłe zmiany wprowadziły tylko brak stabilności całego systemu). Zmienia się model kształcenia, w którym należne miejsce powinno znaleźć również wychowanie obronne, przygotowujące do odpowiedzialnego, obywatelskiego życia.

Dzisiejsza szkoła jest jednym z głównych ośrodków kształtowania osobowości młodego człowieka tak w pozytywnym znaczeniu tego procesu, jak i niestety, również

w negatywnym – płynącym z siły oddziaływania zjawisk patologicznych. Dlatego też ogólne wychowanie wraz z wychowaniem obronnym stało się tak ważnym i nieodzownym komponentem wychowania, przygotowania do pracy i życia we współczesnym świecie.

W ramach reformy systemu edukacyjnego w Polsce wprowadzono zasady pluralizmu programowego, stwarzając szkołom możliwość wyboru programów nauczania i racjonalnego ich dostosowania do potrzeb oraz możliwości konkretnych uczniów i nauczycieli, a także do infrastruktury dydaktycznej danej placówki oświatowej. Wdrażane zmiany umożliwiły odejście od kształcenia opartego na schematach wiedzy encyklopedycznej na rzecz skoncentrowania pracy szkoły i nauczycieli wokół rozwijania umiejętności samodzielnego myślenia oraz efektywnego korzystania z potrzebnych informacji. Ministerstwo Edukacji Narodowej i Szkolnictwa, a później Ministerstwo Edukacji Narodowej odstąpiło od bezpośredniego sterowania działalnością programową szkół. Dzięki wprowadzonej autonomii programowej pozostawiono nauczycielom decyzję wyboru odpowiedniego programu z katalogu programów nauczania dopuszczonych do użytku szkolnego przez resort edukacji.

Po analizie różnorodnych uwarunkowań składających się na tradycję, współczesność oraz przyszłość wychowania obronnego można sformułować tezę, iż wszystko to, co składa się na ogólnie pojętą edukację, naukę bezpieczeństwa w skali kraju i społeczeństwa, nie jest jakimś odrębnym systemem oświatowym, jest po prostu specyficzną działalnością pedagogiczną.

Wychowanie obronne poprzez swoją tematykę oraz różnorodność zagadnień, form i treści wydaje się być idealnym narzędziem mogącym służyć do kształtowania postaw obywatelskich i patriotycznych, narzędziem mogącym, mówiąc po prostu, służyć wychowywaniu. Opracowując zasady kształcenia proobronnego młodzieży szkolnej, należy pamiętać, że ogólnym celem szkolnego wychowania jest wszechstronny rozwój osobowy uczniów, których należy postrzegać w kategoriach ich podmiotowości, godności, wolności, niepowtarzalności oraz konkretnych praw i obowiązków. Wszechstronność rozwoju oznacza, że nauczyciele powinni – w miarę możliwości – wspomagać w każdej działalności edukacyjnej rozwój osobowy ucznia we wszystkich jego wymiarach, a zwłaszcza intelektualnym, psychicznym, społecznym, zdrowotnym, estetycznym, moralnym i duchowym. W ramach nauczania uczeń przyswaja sobie określone treści, a dzięki kształtowaniu umiejętności nabywa zdolność ich praktycznego stosowania. Za sprawą wychowania uczeń powinien rozwijać w sobie dociekliwość poznawczą, ukierunkowaną na poszukiwanie prawdy, dobra i piękna w świecie.

Szkoła to spotkanie ludzi, młodych i dojrzałych, doświadczonych – dorosłych. Ten personalistyczny punkt widzenia, że w szkole najważniejszy jest człowiek, musi towarzyszyć wszelkim zmianom. Dlatego tak dużo uwagi poświęca się edukacji integracyjnej. Młodzi Polacy w XXI wieku muszą umieć w odpowiedzialny sposób wykorzystać wolność osobistą i rodzinną oraz polityczną. Te szanse trzeba wspólnie zagospodarować także poprzez oddziaływania szkoły w kierunku wybijania się młodego człowieka na duchową i intelektualną niezależność, żebyśmy mogli być w pełni Polakami w Europie, a nie tylko dla Europy. Żeby Polska szkoła była szkołą nadziei – miejscem, które pomaga

odnaleźć młodemu człowiekowi odpowiedź na zasadnicze pytanie: Jak dobrze żyć w XXI wieku?

Wychowanie obronne to obszar łączący elementy wychowania fizycznego, geografii, biologii, matematyki, fizyki, chemii i inne umiejętności zdobyte w szkole w jedną całość przydatną zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie zagrożenia. To szereg złożonych przedsięwzięć – trudnych zarówno w warstwie metodologicznej, jak i treściowej. Dlatego niniejszy artykuł potraktowany został jako jeden z elementów systemu badań, analiz i dyskusji, które powinny mieć proces ciągły.

Powszechnie istnieje duża świadomość odpowiedzialności za przygotowanie do dalszej edukacji przedmiotowej, głównie z uwagi na selekcyjną rolę egzaminów, lecz o wiele mniejsza jest świadomość odpowiedzialności za wychowanie obronne. Obrona – ochrona państwa w dzisiejszych czasach przestała być problemem służb mundurowych (służb wspomagających). *Vivere et militare* (życie jest walka) w czasach współczesnych, to walka o świadomość społeczną popartą kompleksowym przygotowaniem i kształtowaniem umiejętności sprawnego działania.

Przedstawiona krótka analiza wychowania obronnego z dygresjami autora ma charakter ogólny i z całą pewnością nie odpowiada wymaganiom całościowego, monograficznego ujmowania problematyki tego obszaru badawczego.

*Bezpieczeństwo nie jest wszystkim,
ale bez bezpieczeństwa wszystko jest niczym.*

K. Nauman

BIBLIOGRAFIA

1. Chrzanowska B., *Uzasadnienie potrzeby istnienia przedmiotu przysposobienie obronne*, [w:] *Przysposobienie Obronne – Obrona Cywilna w Szkole*, nr 5, Warszawa 1998.
2. Hamer H., *Klucz do efektywności nauczania. Poradnik dla nauczycieli*, Warszawa 1994.
3. Kardas J., *Nauczyciel menedżerem edukacji obronnej młodzieży*, [w:] *Edukacja obronna młodzieży na przełomie wieków*, Kraków 1999.
4. Kruszewski K. (red.), *Sztuka nauczania. Czynności nauczyciela*, Warszawa 1996.
5. Kunikowski J., *Wybrane problemy edukacji dla bezpieczeństwa*, [w:] *Biblioteczka Edukacji Obronnej nr 4*, Warszawa 2000.
6. Lewowicki T., *Przemiany oświatowe we współczesnym świecie a model edukacji nauczycielskiej*, [w:] *W poszukiwaniu nowych koncepcji kształcenia nauczycieli w szkołach wyższych* (red. M. Ochmański), Lublin 1991.
7. *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów* (red. R. Jakubczak), Warszawa 2003.




8. Pomykało W., *Cele kształcenia i wychowania, ideały wychowawcze, wzorce osobowe*, [w:] *Encyklopedia Pedagogiczna* (red. W. Pomykało), Warszawa 1997.
9. Stępień R., *O stanie edukacji obronnej w Polsce*, [w:] *Przysposobienie Obronne – Obrona Cywilna w Szkole*, nr 2, Warszawa 1997.
10. Wiśniewski R., *Bezpieczeństwo nie jest wszystkim, ale bez bezpieczeństwa wszystko jest niczym*, Warszawa 2007.
11. Wiśniewski R., *Wychowanie obronne. Zarys kształcenia obronnego młodzieży*, Warszawa 2006.
12. Włodarski Z., *Człowiek jako wychowawca i nauczyciel*, Warszawa 1992.
13. Zaczyński W. P., *Statystyka w pracy badawczej nauczyciela*, Warszawa 1997.

Evolution of the defensive purpose of education and public awareness


ABSTRACT

An article Evolution of the defensive purpose of education and public awareness is an attempt to define and analyze the place and role of youth education with emphasis on defense education, both in terms of methodology and regards contents. Described the subject area is shown from a defensive breakdown on education and education for safety as key areas for public awareness satisfying executing in the form of function of emancipation – creative. description contains an introduction to the problems of training pro defensive by showing the origins and traditions of training for safety in Poland, describes the historical background. Above description shows the importance of competence and professionalism of teachers – educators showing him as a leader of the group in reference to new trends in threats. All in all, it tries to evaluate the defense system of education of teenagers from III Republic of Poland, pointing to the school as a center of formation their personality – social awareness.





Podsumowanie konferencji pt. *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie we współczesnym świecie* zorganizowanej przez Wyższą Szkołę Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni w dniach 26-27 maja 2011 r. w Juracie



Bezpieczeństwo jest podstawowym dobrem każdego człowieka. Ma wpływ na dążenie do pokoju w stosunkach międzynarodowych, jak i do optymalizacji działania struktur państwowych w stosunkach wewnętrznych.

Państwa od początku swojego istnienia rozwijały przeróżne rodzaje działalności, które chroniły je przed zagrożeniami z zewnątrz, jak również opierały się na stosowaniu przymusu w stosunku do wewnętrznych naruszcycieli porządku prawnego. Powyższe działania przyczyniły się do powstania terminu: funkcje państwa, wśród których wyróżniamy funkcje: wewnętrzną, gospodarczo-organizatorską, kulturalno-wychowawczą, socjalną i zewnętrzną.

W ramach funkcji wewnętrznych wyodrębniamy, ze względu na zasadnicze sfery życia społeczeństwa, w jakich przejawia się działalność państwa funkcje: prawodawczą, porządkową, administracyjną, gospodarczą, socjalną oraz wychowawczą.

Funkcja prawodawcza to jedno z ważniejszych zadań aparatu państwowego, do którego należy kształtowanie norm prawnych i systemu prawnego, który posiada moc wiążącą na całym jego terytorium. Państwo definiuje reguły prawne, na podstawie których rozstrzygane są konflikty pomiędzy obywatelami oraz karane są te osoby, które łamią państwowe prawa.

Funkcja porządkowa państwa przejawia się w różnego rodzaju działaniach zmierzających do utrzymania spokoju oraz normalnych zachowań w stosunkach międzyludzkich, do zagwarantowania instytucjom publicznym zdolności do prawidłowego funkcjonowania, do zapobiegania naruszeniom obecnego porządku prawnego oraz zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa rzeczywistego i prawnego.

Funkcja administracyjna objawia się działalnością w państwie określonych organów, które kierują odpowiednimi obszarami życia społeczeństwa, np. oświatą czy finansami.

Gospodarcza funkcja państwa opiera się na organizowaniu życia gospodarczego, tworzeniu korzystnych kryteriów dla wytyczania szlaków komunikacyjnych, wykorzystywaniu bogactw naturalnych państwa, zapewnianiu bezpieczeństwa ekonomicznego, organizowaniu projektów gospodarczych wymagających dużych środków i sił, a także sprowadza się do warunków rozwijania działalności gospodarczej w formie pośredniej i bezpośredniej, a w rezultacie do stworzenia materialnych podstaw bezpieczeństwa narodowego.

Wszystkie funkcje państwa zawierają elementy z obszaru bezpieczeństwa. Żadna z nich nie jest jednakże funkcją samodzielną. Wynika to z faktu występowania zagrożeń i wyzwań o charakterze globalnym. Zapewnianie bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także gospodarczego oraz suwerenności państwa nie może odbywać się tylko w ramach funkcji wewnętrznej, zewnętrznej, czy gospodarczo-organizatorskiej, ponieważ bez odpowiedzialności we wszystkich pozostałych sferach, państwo nie byłoby w stanie zapewnić bezpieczeństwa przed zagrożeniami i wyzwaniami współczesnego świata.

Liczba wartości tworzących bezpieczeństwo państwa jest teoretycznie nieograniczona. Ich rozważenie i modelowanie wnosi w sposób asymptotyczny do osiągnięcia bezpieczeństwa. Nie sposób zająć się nimi wszystkimi na raz. Państwo suwerenne ma zapewnić bezpieczeństwo wobec zaistniałych zagrożeń terytorium i jego suwerenności, a także zagrożeń niemilitarnych, które mają coraz większe znaczenie. Można to zapewnić częściowo poprzez pracę badawczą i odpowiednią edukację, która mobilizuje społeczność do podjęcia przedsięwzięć na rzecz zabezpieczenia państwa.

Na potrzeby niniejszej konferencji wykorzystano jako mapę drogową postępowania naukowego inną klasyfikację funkcji państwa preferowaną przez Piotra Winczorka. Przedstawia on następujące trzy funkcje państwa¹:

- adaptacyjną, która polega na tym, że konsekwencją reakcji danego systemu na oddziaływanie otoczenia jest plastyczne dostosowanie struktur, celów, sposobów funkcjonowania itp. do zmian zachodzących w otoczeniu;
- regulacyjną – jest ona rezultatem tego, iż państwo nie jest bierne wobec tego oddziaływania otoczenia; stara się na nie wpływać; jest ono aktywne, ale nie czyni tego nadmiernie, jeśli wychodzi z inicjatywą, nie próbuje stwarzać w otoczeniu sytuacji całkowicie nowych;
- innowacyjną – jest działalnością wyprzedzającą, prowadzącą do tworzenia nowych stanów rzeczy, nowych jakości, których otoczenie nie wytworzyłoby samo, bez oddziaływania państwa.

Obrady konferencji otworzył Rektor Wyższej szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni – prof. zw. dr hab. Jerzy Młynarczyk.

Pierwszą sesję plenarną poprowadził dr hab. Mariusz Zieliński. Dotyczyła ona zarządzania bezpieczeństwem w sektorze publicznym.

Referat wprowadzający przedstawił docent Josef Janošec. Wskazał on, że odnosząc się do zjawiska bezpieczeństwa należy każdorazowo wychodzić od sytuacji nie-

¹ P. Winczorek, *Nauka o państwie*, LIBER, Warszawa 2005, s. 141-144.

bezpiecznej powodowanej przez zagrożenia. Zagrożenia rozważa się zazwyczaj nie tylko na podstawie zdarzeń przeszłych, ale i przewidywań zdarzeń (sytuacji) przyszłych. Mają one być podstawą do wypracowania procedur względnie zachowań bezpiecznych. W tym kontekście istotna jest jak najbardziej szczegółowa matryca uczestników i powiązań, zjawisk i sytuacji stanowiących odstępstwo od normy, czyli zagrożenie.

Konieczność współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa różnych podmiotów w kolejnym referacie wskazał dr Cezary Tatarczuk z Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni. Wg autora współpraca ta jest konieczna dla osiągnięcia efektów synergii. Realizując ją trzeba kierować się wytycznymi zawartymi w dokumentach strategicznych (te kryterium wskazał prelegent dr Janusz Gierszewski z Powszechnej Wyższej Szkoły Humanistycznej Pomerania w Chojnicach).

Autorką kolejnego wystąpienia była dr Agata Tyburska (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie). Zwróciła uwagę na nasycenie współczesnego świata technologiami, które ułatwiają funkcjonowanie we współczesnym świecie, ale mogą być też zagrożeniem poprzez, np. zakłócenia ich funkcjonowania. Stwarza to potrzebę zwiększenia wymagań w stosunku do osób zajmujących się zarządzaniem kryzysowym, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania infrastrukturą krytyczną.

Na rolę człowieka w zapewnianiu bezpieczeństwa wskazywał również autor kolejnego referatu dr Piotr Dwojcki (WSAiB). Korzystając z osoby patrona WSAiB – Eugeniusza Kwiatkowskiego wykazał, że podstawą realizacji nawet niezwykle trudnych i skomplikowanych planów jest zaangażowanie się ludzi, którzy mając całościową wizję rezultatów – konsekwentnie dążą do realizacji zamierzeń.

Rozważania pierwszej części sesji plenarnej zwięździł dr hab. Kazimierz Dendura (prof. WSAiB) wystąpieniem osnutym na kanwie rozumienia tolerancji, jako narzędzia kierowania zachowaniami organizacyjnymi. Wskazał on na to, iż organizując działania trzeba sobie zdawać sprawę z tego, że wytycznymi do nich są normy wypracowane przez praktyków i teoretyków, na bazie doświadczeń i badań. Wszelkie odchylenia od norm wpływają na niebezpieczeństwo procesów. W pierwszej kolejności organizacje wypracowały normy etyczne. Jeśli one nie mogą być przeforsowane, to do działania przystępuje organ w postaci organizacji państwowej, który na odstępstwa od norm reaguje tworzeniem regulacji prawnych i ich egzekwowaniem. Kwestią filozoficzną niejako jest z kolei pytanie, co jest normą, a co może nią być zważywszy na zacieranie granic pomiędzy działaniami akceptowalnymi i nieakceptowanymi.

Drugą część sesji plenarnej, dotyczącej bezpieczeństwa w działalności biznesowej poprowadził dr hab. Kazimierz Dendura.

W tematykę świadectw bezpieczeństwa przemysłowego i ich wpływu na konkurencyjność przedsiębiorstw uczestników sesji wprowadzili dr hab. Wiesław Czyżowicz (WSAiB) oraz dr Ewa Gwardzińska (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie).

Inną sferą działalności dotyczącej bezpieczeństwa przedsiębiorstw zajęli się dr hab. Mariusz Zieliński (WSAiB) oraz mgr Piotr Lejman (Straż Ochrony Kolei w Gdyni). Przedstawili oni założenia proponowanych dwóch rozwiązań doskonalących uregulowania związane z ochroną osób i mienia na terenach kolejowych.

Następnie głos zabrał prof. dr hab. J. S. Michalik (Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy), który wystąpił w imieniu zespołu autorskiego obejmującego dr Agnieszkę Gajek, dra Leszka Słomkę oraz dra Pawła Janika. Przedstawił on zagrożenia w Polsce poważnymi awariami w transporcie drogowym materiałów niebezpiecznych.

Mnogość notowanych zdarzeń niebezpiecznych związanych z transportem materiałów chemicznych z pochodnych produktów ropy naftowej, jak również innych ładunków mogących podczas kolizji drogowej zagrozić życiu ludzi oraz przynieść straty środowiskowe na polskich drogach, świadczy o znaczeniu tego problemu dla bezpiecznego funkcjonowania gospodarki narodowej. Zdaniem Autorów opracowania zatrważający jest fakt, że za większością tych zdarzeń stoi człowiek – jego błąd, często niezajomość przepisów, ich niestosowanie, czy wręcz brak odpowiedzialności.

Jako ostatnia wystąpiła prof. Natalia Kalashnyk (Departament Stanu Ukrainy d/s penitencjarnych). Jej wystąpienie miało przede wszystkim charakter dyskusyjny. Zwróciła uwagę na problem socjologiczny odstępstw od norm. Za wszystkimi odstępstwami od norm stoi, jej zdaniem, nie tylko człowiek ze swoimi słabościami i niedoskonałościami. Wprowadziła również uczestników sesji w założenia autorskiego pomysłu na nowy obszar naukowy dotyczący swego rodzaju estetycznego smaku profesjonalnego przywództwa² i jego wpływu na działalność organizacji.

Do wystąpienia prof. Kalashnyk nawiązał również prof. Valentinas Navickas (Kaunas University of Technology), który podkreślił konieczność prowadzenia badań podstawowych zjawisk po to, by działania mogły być doskonałe. Prof. Dendura zwrócił również uwagę na instytucję uznanej organizacji, która powinna afiliować prawidłowość procesów.

Równoległy panel dyskusyjny prowadzony przez prof. Krzysztofa Ficonia (WSAiB) dotyczył zarządzania kryzysowego. Dyskusja rozpoczęta na wystąpieniach plenarnych przeniosła się na obrady panelowe. Paneliści przedstawili dwa tematy szczegółowe. Pierwszym z nich była problematyka morska w kontekście bezpieczeństwa. Obrady prowadził dr hab. Stanisław Piocha (WSAiB).

W drugim dniu konferencji obrady plenarne prowadził dr Marek Chrabkowski (WSAiB). Dotyczyły one egzekwowania prawa oraz edukacji dla bezpieczeństwa.

Koniec konferencji to podsumowanie poszczególnych sesji przez prowadzących panele. Jak wykazały podsumowania sfera biznesowa okazuje się być dobrym partnerem państwa, gdyż jest w stanie odpowiednio definiować potrzeby i problemy, jak również stosować innowacyjne metody, selektywność i indywidualność działań. Z drugiej strony nie jest ona w stanie funkcjonować bez sprawnego aparatu państwowego – spełniającego rolę regulacyjną, kontrolną i jednocześnie animacyjną oraz egzekucyjną.

² W tym kontekście użyła neologizmów angielskiego „Tastologie” i rosyjskiego „Густология”.

Ze względu na to, że tematyka bezpieczeństwa ze wszystkimi jej odcieniami i zastosowaniami jest obszerna, jak również z powodu szerokości palety poruszonych przez prelegentów wątków, trudno było pogodzić wszystkie treści i poddać pod rozagę uczestników całą problematykę bezpieczeństwa. Z pewnością wielu uczestników konferencji mogłoby mnożyć pomysły na jej rozszerzenie. Kolejnymi zagadnieniami wartymi podjęcia dyskusji mogłyby być: problem udziału organizacji pozarządowych w zapewnianiu bezpieczeństwa w organizacji państwowej; kwestia roli liderów społeczności lokalnych w zapewnianiu bezpieczeństwa funkcjonowania grup ludzkich; problematyka uznanych organizacji afiliujących działalność w zakresie bezpieczeństwa; współpraca militarnych i niemilitarnych elementów systemu bezpieczeństwa państwa, czy na przykład aspekty socjologiczne zachowań jednostek i zbiorowości w sytuacjach zagrażających bezpieczeństwu. Niech zadania, takie jak: wypracowanie wyważonych regulacji prawnych, adaptacja do zmian i innowacyjność będą drogowskazem dla następnych opracowań, wystąpień, dyskusji i polemik podczas kolejnych konferencji.

dr hab. prof. WSAiB Mariusz Zieliński

