

# WSPÓŁCZESNE OBLICZA BEZPIECZEŃSTWA

Redakcja naukowa  
EWA M. GUZIK-MAKARUK  
EMIL W. PŁYWACZEWSKI



**Temida2**  
Białystok 2015

Recenzent: dr hab. Paweł Szuszczyński, prof. UwB

Opracowanie graficzne i typograficzne: Anna Tomczyk

Projekt okładki: Bogdan Suprun

Redakcja i korekta: Marta Rogalska

Redakcja techniczna: Jerzy Banasiuk

**Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2:** Cezary Kosikowski

**Rada Naukowa Wydawnictwa Temida 2:**

**Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2:** Emil W. Pływaczewski

**Członkowie z Uniwersytetu w Białymstoku:** Stanisław Bożyk, Adam Czarnota, Leonard Etel, Ewa M. Guzik-Makaruk, Adam Jamróż, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Cezary Kulesza, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Ryszard Skarzyński, Halina Świączkowska, Mieczysława Zdanowicz

**Członkowie z Polski:** Marian Filar (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), Edward Gniewek (Uniwersytet Wrocławski), Lech Paprzycki (Sąd Najwyższy)

**Członkowie zagraniczni:** Lidia Abramczyk (Państwowy Uniwersytet im. Janki Kupały w Grodnie, Białoruś), Vladimír Babčák (Uniwersytet w Koszycach, Słowacja), Renata Almeida da Costa (Uniwersytet La Salle, Brazylia), Chris Eskridge (Uniwersytet w Nebrasce, USA), José Luis Iriarte Ángel (Uniwersytet Navarra, Hiszpania), Marina Karasjewa (Uniwersytet w Woroneżu, Rosja), Bernhard Kitous (Uniwersytet w Rennes, Francja), Martin Krygier (Uniwersytet w Nowej Południowej Walii, Australia), Petr Mrkývka (Uniwersytet Masaryka, Czechy), Marcel Alexander Niggli (Uniwersytet we Fryburgu, Szwajcaria), Andrej A. Novikov (Państwowy Uniwersytet w Sankt Petersburgu, Rosja), Sławomir Redo (Uniwersytet Wiedeński, Austria), Bernd Schünemann (Uniwersytet w Monachium, Niemcy), Sebastiano Tafaro (Uniwersytet w Bari, Włochy), Wiktor Trinczuk (Kijowski Narodowy Handlowo-Ekonomiczny Uniwersytet, Ukraina)

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978–83–62813–66–7

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym

Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

© Copyright by Temida 2

Białystok 2015

## Spis treści

Wstęp .....	9
-------------	---

### CZĘŚĆ I

#### ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA W WYMIARZE MIĘDZYNARODOWYM

PIOTR JAĆ

Prewencyjne działania militarne w prawie konfliktów zbrojnych – zarys problematyki .....	13
---	----

RAFAŁ KAMIŃSKI

Oblicza współczesnego wyścigu zbrojeń .....	23
---	----

KATARZYNA LASKOWSKA

Cyberterroryzm – nowy wymiar zagrożenia bezpieczeństwa (na przykładzie Rosji) .....	33
--	----

MAGDA OLESIUK-OKOMSKA

Realizacja Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Wielkiej Brytanii .....	43
--	----

KAMIL SYGIDUS

Syryjska wojna domowa – konflikt lokalny czy zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego? .....	55
---	----

ANNA TWORKOWSKA

Śmierć w obliczu konfliktu zbrojnego .....	65
--	----

ILONA EDYTA WAKULUK

Problem bezpieczeństwa gospodarczego w obliczu katastrof naturalnych na świecie .....	75
--	----

### CZĘŚĆ II

#### ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA W WYMIARZE WEWNĘTRZNYM

PRZEMYSŁAW ALKOWSKI

Bezpieczeństwo informacyjne – zarys wybranych aspektów w kontekście problemu bezpieczeństwa państwa .....	87
--	----

DOMINIKA BRULIŃSKA

Obraz współczesnej przestępczości związanej z prostytutką  
w świetle wyników badań empirycznych przeprowadzonych  
w Sądzie Rejonowym w Białymstoku ..... 101

KATARZYNA CIULKIN-SARNOCIŃSKA

Phishing – specyficzna forma pozyskiwania danych newralgicznych..... 113

DARIUSZ ĆWIKOWSKI

Zorganizowana przestępczość podatkowa jako zagrożenie  
dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa ..... 123

DIANA DAJNOWICZ

Miejsce popełnienia przestępstwa w ujęciu statystycznym ..... 135

MACIEJ ETEL

Bezpieczeństwo gospodarcze ..... 149

MARLENA JANUSZKIEWICZ

Wypadki nadzwyczajne zagrażające bezpieczeństwu jednostek  
penitencjarnych ..... 159

EWA LOTKO

Planowanie dochodów budżetowych a bezpieczeństwo finansowe państwa..... 169

DOROTA MIECZKOWSKA

Problem nietrzeźwych sprawców przestępstw komunikacyjnych..... 179

PAWEŁ SZUSZCZYŃSKI

Poszukiwanie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej ..... 187

EMILIA MAGDALENA TRUSKOLASKA

Przemoc na tle rasowym jako skutek nietolerancji. Analiza problemu  
na przykładzie Miasta Białystok ..... 199

KAROLINA ZAPOLSKA

Bezpieczeństwo ekologiczne jako element bezpieczeństwa narodowego RP ..... 209

Przestępczość narkotykowa w Polsce – wybrane aspekty..... 219

### CZĘŚĆ III

#### PRAWNE ASPEKTY OCHRONY BEZPIECZEŃSTWA

KATARZYNA DUSZYŃSKA

Jak daleko można się posunąć w celu ochrony dóbr prawnie chronionych?  
Problematyka przekroczenia granic obrony koniecznej  
w ujęciu cywilistycznym ..... 235

EWELINA JAKUBOWSKA

Bezpieczeństwo osobiste w kontekście naruszeń prawa do prywatności ..... 243

IGA KALINOWSKA

Prawnoporównawcza analiza kryminalizacji terroryzmu  
w Polsce i w Niemczech ..... 251

EDYTA MUCHA

Ochrona prawna funkcjonariusza Policji. Wybrane zagadnienia ..... 265

KRZYSZTOF PROKOP

Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa narodowego  
– kilka uwag krytycznych ..... 275

KATARZYNA SAKOWSKA

Stosunek służby funkcjonariuszy służb mundurowych ..... 285

PAWEŁ ZYŚK

Karnoprawna ochrona bezpieczeństwa funkcjonariusza publicznego  
na tle art. 148 § 3 kodeksu karnego – gwarancja, przepis martwy  
czy niebawem archaizm legislacyjny. Próba analizy regulacji  
*de lege lata* i postulatów *de lege ferenda* ..... 295

### CZĘŚĆ IV

#### INSTYTUCJONALNE ASPEKTY ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA

KATARZYNA CHOMICZ

Współczesne problemy zapobiegania terroryzmowi  
na przykładzie Policji brytyjskiej ..... 307

EWELINA JANUSZKIEWICZ

Więźniowie „niebezpieczni” w izolacji penitencjarnej  
a bezpieczeństwo społeczne oraz bezpieczeństwo zakładów karnych ..... 317

LECH JAŃCZUK

Samorząd terytorialny w systemie bezpieczeństwa publicznego ..... 325

MAGDALENA MAJEWSKA

Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego jako strażnik  
bezpieczeństwa lotniczego w Europie..... 337

ARTUR OLECHNO

Prezydent Ukrainy jako gwarant suwerenności i integralności  
terytorialnej państwa ..... 345

DARIUSZ POŻAROSZCZYK

Właściwość przedmiotowa ABW. Uwagi na tle ustawowego katalogu zadań  
ABW w projekcie nowej ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego ..... 355

## CZĘŚĆ V

### VARIA

JUSTYNA CYWONIUK

Papieże a problematyka bezpieczeństwa – wybrane zagadnienia..... 367

MACIEJ TOŁWIŃSKI

Podmiot bezpieczeństwa a przedmiot bezpieczeństwa.  
Bezpieczeństwo jako wartość prakseologiczna ..... 379

MAGDALENA ICKIEWICZ-SAWICKA

Problematyka handlu organami ludzkimi ze szczególnym  
uwzględnieniem Kosowa ..... 387

ANNA LESZCZUK-FIEDZIUKIEWICZ

Porywacze, zabójcy, dżihadyści. Mediatyzacja tożsamości  
współczesnego terroryzmu ..... 401

## Wstęp

Oddawana do rąk Czytelników monografia została poświęcona zagadnieniu bezpieczeństwa we współczesnym świecie. Bezpieczeństwo to wartość pożądana od początku istnienia człowieka, społeczeństw i państw. Jest to podstawowa potrzeba każdej jednostki, warunkująca jej rozwój w każdej dziedzinie życia. Nie da się bowiem żyć, tworzyć, planować swoich dalszych działań bez zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo jest przedmiotem wielu ważnych dokumentów. W dniu 5 listopada 2014 roku, na wniosek Prezesa Rady Ministrów Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski zatwierdził Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. W dokumencie tym czytamy, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo państwa i obywateli poprzez stwarzanie warunków do realizacji interesów narodowych i osiągania celów strategicznych. Interesy narodowe określa art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z nich wynikają interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa, do których należą: dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa zapewniającym gotowość i zdolność do zapobiegania zagrożeniom, w tym odstraszenia, obrony i ochrony przed nimi oraz likwidowania ich następstw; silna pozycja międzynarodowa Polski i członkostwo w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego; ochrona indywidualna i zbiorowa obywateli przed zagrożeniami dla ich życia i zdrowia oraz przed naruszeniem, utratą lub degradacją istotnych dla nich dóbr (materialnych i niematerialnych); zapewnienie swobody korzystania przez obywateli z wolności i praw, bez szkody dla bezpieczeństwa innych osób i bezpieczeństwa państwa oraz zapewnienie tożsamości narodowej i dziedzictwa kulturowego; zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju potencjału społecznego i gospodarczego państwa, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony środowiska naturalnego oraz warunków życia i zdrowia ludności jako podstawy bytowania.

Przywołana strategia dotyczy też jednostek naukowych. Zwraca się uwagę, że konieczne jest zwiększenie nowoczesności i innowacyjności potencjału naukowo-badawczego w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa poprzez aktywizację współpracy naukowo-przemysłowej (w tym międzynarodowej) środowiska naukowo-badawczego. Potrzeby zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego

wymagają interdyscyplinarnego podejścia do badań naukowych i prac rozwojowych z zakresu bezpieczeństwa narodowego, m.in. poprzez wspólne finansowanie badań nad technologiami podwójnego zastosowania, możliwych do komercyjnego wykorzystania również w sektorze cywilnym.

Monografia niniejsza jest skromnym wkładem nauki do systemu zapewnienia bezpieczeństwa, będącym strategicznym celem działań licznych organów państwa. Jest efektem Ogólnopolskiej Interdyscyplinarnej Konferencji Naukowej pt: „Współczesne Oblicza Bezpieczeństwa” zorganizowanej w dniach 9-10 maja 2014 roku przez Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Treści ujęte w monografii zostały pogrupowane w pięć części, zawierających odpowiednio rozważania w zakresie: zagrożeń bezpieczeństwa w wymiarze międzynarodowym, zagrożeń bezpieczeństwa w wymiarze wewnętrznym, prawnych aspektów ochrony bezpieczeństwa, instytucjonalnych aspektów zapewnienia bezpieczeństwa oraz rozważania wykraczające poza te zagadnienia.

Redaktorzy monografii pragną podziękować w tym miejscu Doktorantom z Zakładu Prawa Karnego i Kryminologii w Katedrze Prawa Karnego, Panu Rafałowi Rejmaniakowi oraz Paniom: Idze Kalinowskiej, Paulinie Pawluczuk i Ewelinie Wojewodzie za pomoc w organizacji konferencji oraz prace redakcyjno-edytorskie przy niniejszej monografii.

Emil W. Pływaczewski, Ewa M. Guzik-Makaruk  
Białystok, styczeń 2015



Część I

Zagrożenia bezpieczeństwa  
w wymiarze międzynarodowym



# Prewencyjne działania militarne w prawie konfliktów zbrojnych – zarys problematyki

## 1. Wprowadzenie

Zagadnienie prewencyjnych działań militarnych, które w badaniach dotyczących teorii stosunków międzynarodowych jest dostrzegane w odniesieniu do konfliktów zbrojnych, począwszy od starożytności, szczególnego znaczenia nabrało po 2001 roku. W ostatnich latach w strategicznych dokumentach programowania bezpieczeństwa narodowego niektórych państw zaczęły się pojawiać postanowienia mówiące o możliwości prewencyjnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych. Od 2002 roku były one częścią amerykańskiej strategii bezpieczeństwa narodowego<sup>2</sup>, a w 2009 roku stały się również elementem doktryny obronnej Federacji Rosyjskiej<sup>3</sup>. Badania nad prewencyjnymi działaniami militarnymi weszły do historiografii<sup>4</sup>, filozofii polityki<sup>5</sup> i innych dziedzin nauk humanistycznych i społecznych. Jednocześnie pozostają one ważnym zagadnieniem z zakresu studiów nad bezpieczeństwem narodowym<sup>6</sup>.

## 2. Pojęcie prewencyjnych działań militarnych

We współczesnej opinii publicznej na określenie wszelkiego rodzaju zbrojnych działań wyprzedzających używa się często jednego tylko określenia: wojna prewencyjna. Jest ono tyleż pojemne, co mylące, pomija bowiem różnicę między operacjami o charakterze typowo wyprzedzającym a atakami prewencyjnymi oraz zapobiegawczymi. Rozróżnienie to zanika także w oficjalnych wypowiedziach<sup>7</sup>, utrudniając odczytanie intencji autora komunikatu.

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 The National Security Strategy of 2002, <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf> (10.06.2014).

3 Np. *Mieniajet Rossija, mieniajet i jejo wojennaja doktrina*, „Izwestia” z 14.10.2009.

4 M.J. Flynn, *First Strike. Preemptive War in Modern History*, Abingdon 2008.

5 M.W. Doyle, *Striking First. Preemption and Prevention in International Conflict*, Princeton 2008.

6 Np. M.E. Bunn, *Preemptive Action: When, How, and to What Effect?*, „Strategic Forum” 2003, nr 200.

7 Przykładowo, informując w 2009 r. o postanowieniach rosyjskiej doktryny obronnej, wspomniano o możliwości wykonania „jądrowego uderzenia wyprzedzającego (prewencyjnego)”. *Mieniajet Rossija...*, op. cit.

Prewencyjne działania militarne są często dzielone na dwie główne kategorie – wojnę prewencyjną (ang. *preventive war*) oraz uderzenie wyprzedzające (ang. *preemptive attack*). Wśród przedstawicieli doktryny amerykańskiej wojnę prewencyjną definiuje się jako „wojnę, którą inicjuje się z przekonaniem, że konflikt zbrojny nie rozpocznie się w najbliższym czasie, ale jest nieunikniony i jego opóźnienie spowodowałoby wzrost ryzyka”<sup>8</sup>, zaś uderzenie wyprzedzające jako „atak przeprowadzany na podstawie niezaprzeczalnych dowodów wskazujących na nieuchronność ataku strony przeciwnej”<sup>9</sup>.

Wskazany dychotomiczny podział czytelnie akcentuje podstawowe elementy wspólne oraz różnice pomiędzy działaniami prewencyjnymi *sensu stricto* a działaniami wyprzedzającymi. Cechą charakterystyczną obu analizowanych form aktywności zbrojnej jest podejmowanie ich w przekonaniu, że istnieje aktualne i realne zagrożenie o charakterze militarnym, które w przyszłości doprowadzi do rozpoczęcia działań wojennych<sup>10</sup>. Różni je natomiast szybkość, z jaką owo ryzyko może się zaktualizować. Wojnę prewencyjną wszczyna się, aby spowodować szkody mniejsze niż w wypadku konfliktu zainicjowanego przez przeciwnika – jednak dokładne zamierzenia drugiej strony nie są jeszcze znane lub w ogóle nie zostały skryształizowane<sup>11</sup>. Uderzenie wyprzedzające zmierza natomiast do zapobieżenia skutkom obcego ataku, który został już zaplanowany i aktualnie znajduje się w fazie przygotowań, a jego realizacja jest tylko kwestią czasu<sup>12</sup>.

Obok powyższej systematyki powstały także inne, w ramach których prewencyjne działania militarne dzieli się na trzy i więcej subkategorii. Klasyfikacja trójelementowa, opracowana po 2001 roku w doktrynie amerykańskiej<sup>13</sup>, obejmuje – obok wojny prewencyjnej i uderzenia wyprzedzającego – również uderzenie zapobiegawcze (ang. *precautionary strike*). Zdaniem jej autora działanie wyprzedzające to „uderzenie uprzedzające atak, co do którego istnieją niezaprzeczalne dowody, że wydano rozkaz jego realizacji lub jest on w toku. (...) Działania wyprzedzające mają charakter czysto obronny”<sup>14</sup>.

Przez działania prewencyjne C.S. Gray rozumie „atak, który państwo przeprowadza w celu zachowania kontroli nad zagrożeniami istniejącymi w jego otoczeniu międzynarodowym, lub przynajmniej kierując się takim założeniem”<sup>15</sup>, przy czym

8 DOD *Dictionary of Military and Associated Terms*, Waszyngton 2008. Zwraca uwagę, że z kolejnego wydania słownika, opublikowanego w 2010 r., pojęcie wojny prewencyjnej zostało wykreślone.

9 DOD *Dictionary of Military and Associated Terms*, Waszyngton 2010. Identyczną definicję opublikowano w wydaniu z 2008 r.

10 Por. np. M.E. Bunn, op. cit.

11 Por. np. R.J. Delahunty, J.Ch. Yoo, *The 'Bush Doctrine': Can Preventive War Be Justified?*, „Harvard Journal of Law and Public Policy” 2009, nr 3.

12 Ibidem.

13 C.S. Gray, *The Implications of Preemptive and Preventive War Doctrines: A Reconsideration*, Carlisle Barracks 2007.

14 Ibidem, s. 9.

15 Ibidem, s. 13.

„państwo czuje się zobligowane do zapobiegania powstaniu »takiego stanu stosunków międzynarodowych, w którym będzie zbyt późno na ochronę własnego bezpieczeństwa«”<sup>16</sup>.

Charakterystyczna dla koncepcji C.S. Graya jest trzecia subkategoria działań prewencyjnych – działania zapobiegawcze. W ocenie autora „wojna zapobiegawcza (...) to wojna wszczynana w celu powstrzymania rozwoju ponad rozpoznawalne granice – np. czasowe – jakiegoś bieżącego zagrożenia, możliwego do wykrycia. (...) Wojną zapobiegawczą jest wojna wszczynana »na wszelki wypadek«, w myśl zasady »lepiej zapobiegać niż leczyć«”<sup>17</sup>.

Analizując powyższe definicje i uwagi terminologiczne, należy zwrócić uwagę na trzy zasadnicze cechy analizowanych kategorii pojęciowych. Po pierwsze, formą reakcji na realne zewnętrzne zagrożenie militarne są działania wyprzedzające i prewencyjne *sensu stricto*, natomiast działania zapobiegawcze mogą być odpowiedzią na zjawiska różnego rodzaju, np. rywalizację ekonomiczną, demograficzną czy dyplomatyczną<sup>18</sup>.

Po drugie, każda z analizowanych form aktywności zbrojnej wymaga skonkretyzowanej wiedzy o zamierzeniach strony przeciwnej. W zbiorczej kategorii prewencyjnych działań militarnych nie mieszczą się zatem wszystkie te przypadki użycia sił zbrojnych, które nie były planowane jako sposób przeciwdziałania wrogim zamiarom – nawet jeśli takie nastawienie lub działania faktycznie miały miejsce, ale „prewencyjny obrońca” nie był ich świadomy.

Po trzecie, jedynie działania wyprzedzające stanowią mechanizm reakcji czysto obronnej, natomiast operacje prewencyjne oraz zapobiegawcze mogą realizować także cele agresywne, takie jak dążenie do całkowitej likwidacji potencjału przeciwnika w określonej sferze (np. unicestwienie nie tylko tej części sił zbrojnych innego państwa, która stwarza realne zagrożenie bezpieczeństwa obrońcy, ale także jego potencjału obronnego).

### 3. Prewencyjne działania militarne w prawie międzynarodowym

Zjawisko wojny jest nieodłącznym elementem każdej ludzkiej cywilizacji i przedmiotem zainteresowania nauki od samych jej początków<sup>19</sup>. Pierwotnie nie wyodrębniano nawet stanów ani okresów pokoju i wojny<sup>20</sup>. Pierwsze próby definiowania wojny można odnaleźć u Platona, a poglądy dotyczące newszczynania jej

16 Ibidem, s. 12.

17 Ibidem, s. 15.

18 Ibidem, s. 18.

19 Por. np. F. Fornari, *The Psychoanalysis of War*, Garden City, NY 1974; L. Keeley, *War Before Civilization*, Oxford 1996; A. Gat, *War in Human Civilization*, Oxford 2006.

20 M.R. Davie, *The Evolution of War*, New Haven 1929, s. 252.

– u Arystotelesa i Cyncerona<sup>21</sup>. W starożytności wykształciły się natomiast zasady postępowania w czasie trwających już działań wojennych, późniejsze *ius in bello*, które podlegały pewnym ograniczeniom (np. immunitety świątynne)<sup>22</sup>.

Wśród średniowiecznych tekstów o tematyce polemologicznej w kręgu chrześcijańskim i islamskim można odnaleźć analogiczne dla obu tych kultur poglądy różnicujące obowiązki belligerenta w zależności od wyznania strony przeciwnej. Były z tym związane m.in. pojęcia „wojny sprawiedliwej” oraz „świętej wojny”, toczonych przeciwko innowiercom<sup>23</sup>.

Najważniejsze elementy chrześcijańskiej koncepcji wojny sprawiedliwej zostały sformułowane przez dwóch autorów – św. Augustyna i św. Tomasza z Akwinu. Według pierwszego z nich, można było tak określić konflikt toczony dla obrony albo usprawiedliwionego odwetu – do którego miało prawo państwo pokrzywdzone, jeśli jego przeciwnik nie wyrażał politycznej woli naprawienia wyrządzonej przez siebie szkody<sup>24</sup>. Rozpoczęcie działań wojennych mogło zatem nastąpić jedynie w razie zaistnienia potrzeby ukarania sprawców lub w celu restytucji istniejącego uprzednio stanu stosunków międzynarodowych. Punktem wyjścia było obiektywnie szkodliwe zachowanie strony przeciwnej, niezależne od elementu woli. Wojną sprawiedliwą można było nazwać wyłącznie wojnę, co do której decyzja została wcześniej podjęta przez inny podmiot, czyli konflikt narzucony przez konieczność (łac. *bellum debet esse necessitatis*).

Rozwinięcie idei augustiańskich przyniosły prace św. Tomasza z Akwinu, który uzupełnił dotychczasowe rozważania o element subiektywny: zamiar strony przeciwnej. Autor zanegował koncepcję karania zachowań obiektywnie nagannych, postulując ograniczenie się wyłącznie do wojen piętnujących sytuacje zawinione przez przeciwnika-sprawcę. Toczoną wojnę można było, w jego ocenie, określić mianem usprawiedliwionej, o ile zarazem: 1) była ona prowadzona przez suwerenną władzę (w odróżnieniu od tzw. wojen prywatnych, toczonych przez magnaterię), 2) miała słuszny cel (np. ukaranie przestępczego postępowania przeciwnika), a przy tym 3) dany belligerent kierował się szlachetnymi pobudkami<sup>25</sup>.

Różnorodność poglądów filozoficznych, teologicznych i doktrynalnych oraz niewielkie praktyczne znaczenie prawa konfliktów zbrojnych spowodowały, że dopiero XIX wiek przyniósł wykształcenie się normy zwyczajowej prawa międzynarodowe-

21 Platon argumentował m.in.: „Więc kiedy się Hellenowie z barbarzyńcami biją i barbarzyńcy z Hellenami, to powiemy, że to jest wojna, i że są to wrogowie z natury. Takie wrogie stosunki należy nazywać wojną”. Zob. Platon, *Państwo*, t. 1, Warszawa 1948, s. 275. Z kolei na kartach *Polityki* Arystotelesa oraz *De officiis* Cyncerona można odnaleźć tezy, w myśl których wojnę należy postrzegać jako stan przejściowy i formę utrzymywania pokoju.

22 Por. R. Bierzanek, *Rozpoczęcie i zakończenie wojny w prawie rzymskim i greckim*, Łódź 1955, s. 41 i n. Również zachowane teksty starochińskie i staroindyjskie zawierają przede wszystkim normy *ius in bello*, np. zakazy stosowania określonego rodzaju broni.

23 A. Górbiel, *Konieczność wojskowa w prawie międzynarodowym*, Kraków 1979, s. 12.

24 M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 639.

25 Ibidem, s. 640.

go, dotyczącej działań prewencyjnych oraz prawa do wyprzedzającej samoobrony. Szczególne znaczenie przypadło tzw. sprawie parowca „Caroline” – zdarzeniu, do którego doszło w 1837 roku na rzece Niagara, stanowiącej granicę pomiędzy Imperium Brytyjskim a Stanami Zjednoczonymi<sup>26</sup>.

Na gruncie ww. stanu faktycznego amerykański sekretarz stanu D. Webster sformułował cztery kumulatywne przesłanki legalnego użycia siły w ramach wyprzedzających działań militarnych. W jego ocenie uprawnione działanie wyprzedzające (ang. *justifiable preemptive attack*) powinno zarazem: 1) „przytłaczać” koniecznością podjęcia takich kroków, 2) nie pozostawiać „żadnych innych możliwości przeciwdziałania”, 3) być podejmowane w sytuacji zagrożenia tak nagłego, że „nie ma chwili na zastanowienie” oraz 4) pozostawać proporcjonalne do czynnika, na który jest reakcją<sup>27</sup>.

Pogląd D. Webstera został zaakceptowany w doktrynie prawa międzynarodowego i stał się normą zwyczajową. W 1914 roku amerykański sekretarz stanu E. Root uzupełnił tę formułę, zaznaczając, że działania wyprzedzające powinny być uznane za legalne również wtedy, kiedy są podejmowane z wyprzedzeniem umożliwiającym obrońcy ich przygotowanie<sup>28</sup>.

Prace nad kodyfikacją prawa przeciwwojennego rozpoczęły się po zakończeniu I wojny światowej w związku z utworzeniem Ligi Narodów. Po raz pierwszy wojnę agresywną uznano za bezprawną w projekcie tzw. paktu pomocy wzajemnej, opracowanego pod auspicjami Ligi w 1923 roku, który stanowił, że „wojna agresywna stanowi przestępstwo międzynarodowe”<sup>29</sup>. W październiku 1924 roku Liga uchwaliła protokół w sprawie pokojowego rozstrzygania sporów międzynarodowych, w myśl którego „wojna napastnicza stanowi (...) przestępstwo międzynarodowe”. Mimo jednomyślności w czasie głosowania, protokół został ratyfikowany jedynie przez Czechosłowację i nie wszedł w życie<sup>30</sup>.

Przełomem w ówczesnej dyskusji nad kwalifikacją samoobrony i agresji z punktu widzenia prawa międzynarodowego, było zawarcie 27 sierpnia 1928 roku Traktatu przeciwwojennego<sup>31</sup>, zwanego również Paktem paryskim lub Paktem Brianda-Kellogga<sup>32</sup>, który został podpisany przez 63 państwa i wszedł w życie w lipcu 1929 roku. Przewidywano m.in. „potępienie uciekania się do wojny celem załatwienia sporów międzynarodowych i wyrzeczenie się jej jako narzędzia polityki narodowej”.

26 K.R. Stevens, *Border Diplomacy: The Caroline and McLeod Affairs in Anglo-American-Canadian Relations, 1837-1842*, Tuscaloosa 1989, s. 1-17.

27 Ibidem.

28 M.N. Shaw, op. cit., s. 643.

29 M. Flemming, *Definicja agresji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1975, nr 2, s. 204.

30 Ibidem, s. 205.

31 Pierwotnie umowę podpisało 9 państw: Niemcy (w polskiej wersji „Rzesza Niemiecka”), Stany Zjednoczone, Belgia, Francja, Wielka Brytania, Włochy, Japonia, Polska i Czechosłowacja.

32 Dz.U. R. P. z 1929 r. Nr 63, poz. 489.

W lipcu 1933 roku podpisano w Londynie trzy konwencje o określeniu napaści – Polska została sygnatariuszem pierwszej z nich<sup>33</sup>. Z punktu widzenia prewencyjnych działań militarnych kluczowe postanowienie zawierał art. 3, w myśl którego „żadne względy natury politycznej, wojskowej, gospodarczej lub innej nie mogą służyć do uniewinnienia lub usprawiedliwienia napaści przewidzianej w artykule II (jako przykład patrz Załącznik)”. W treści załącznika ww. względy podzielono na dwie kategorie: położenie wewnętrzne i położenie międzynarodowe, przy czym do drugiej z powyższych grup zaliczono w szczególności zerwanie stosunków dyplomatycznych oraz zajścia graniczne, o ile nie mieszczą się one w pojęciu napaści określonym w art. 2 umowy. Na tym tle należy podkreślić, że konwencja londyńska traktowała wszelkie działania prewencyjne jako agresję.

Traktat przeciwwojenny oraz konwencja o określeniu napaści były głównymi umowami międzynarodowymi, które miały znaczenie dla rozumienia zagadnienia samoobrony oraz prewencyjnych działań militarnych w okresie przed powołaniem Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Wybuch i przebieg II wojny światowej dowiodły nieskuteczności rozwiązań przyjętych w statucie Ligi Narodów i doprowadziły do powołania nowej globalnej organizacji zajmującej się pokojową współpracą państw. Jednym z najbardziej przełomowych rozwiązań Karty Narodów Zjednoczonych było całkowite wyeliminowanie wojny jako instrumentu stosunków międzynarodowych, z którego państwa mogłyby, co do zasady, legalnie korzystać<sup>34</sup>.

Zgodnie z art. 2 pkt 3 umowy, wszystkie państwa członkowskie zobowiązane są do załatwiania sporów międzynarodowych środkami pokojowymi w taki sposób, aby nie dopuścić do zagrożenia międzynarodowego pokoju, bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości. Zgodnie z kolejną zasadą (art. 2 pkt 4), sygnatariusze Karty przyjęli na siebie obowiązek powstrzymania się od groźby użycia siły lub użycia jej przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej któregokolwiek państwa bądź też w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami ONZ. Służy to realizacji jednego z celów Organizacji, jakim jest utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (art. 1 pkt 1)<sup>35</sup>.

Szczegółowe postanowienia zmierzające do urzeczywistnienia powyższych zasad zostały zawarte w rozdziale VII Karty<sup>36</sup>. W celu interpretacji kwestii prewencyjnych działań militarnych kluczowe znaczenie ma art. 51, który uznaje za legalne działania zbrojne, podejmowane indywidualnie lub kolektywnie, o ile tylko służą one realizacji prawa do samoobrony, przysługującego każdemu państwu z isto-

33 Dz.U. R. P. z 1933 r. Nr 93, poz. 712.

34 W. Dobrzycki, *Historia stosunków międzynarodowych w czasach nowożytnych (1815-1990/1991)*, [w:] R. Kuźniar, E. Haliżak (red.), *Stosunki międzynarodowe. Struktura, geneza, dynamika*, Warszawa 2006, s. 70.

35 R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2006, s. 194.

36 Ibidem.



ty posiadanej przezeń podmiotowości<sup>37</sup>. Powyższa umowa międzynarodowa nie zawiera jednak żadnych postanowień precyzujących pojęcie napaści (agresji), którym posłużono się w tym przepisie. Analizowany zapis pozwala jedynie uznać za nielegalne wszelkie działania, które nie są podejmowane po dokonaniu agresji. Wyklucza to zgodność z prawem międzynarodowym militarnych działań zapobiegawczych oraz prewencyjnych, pozostawiając otwartą kwestię legalności działań wyprzedzających<sup>38</sup>.

Orzeczenia norymberskie posługiwały się różnym zakresem znaczeniowym pojęcia agresji oraz wojny agresywnej – uznano wówczas, że drugie z nich dotyczy jedynie formy stadialnej dokonania zbrodni przeciw pokojowi, natomiast pierwsze obejmuje także etap przygotowania tego czynu zabronionego<sup>39</sup>. Jednocześnie opracowanie tekstu Karty Narodów Zjednoczonych, w którym użyto terminu agresja, bliżej go jednak nie definiując, zaktualizowało potrzebę sprecyzowania zakresu znaczeniowego tego pojęcia. Prace nad tą tematyką rozpoczęły się w Komisji Prawa Międzynarodowego w 1946 roku, jednakże wkrótce uległy zahamowaniu.

Przełomem w pracach nad kodyfikacją pojęcia agresji była uchwała Zgromadzenia Ogólnego NZ z 1967 roku, w której dostrzeżono, że „definicja agresji posiadała-by duże znaczenie dla utrzymania międzynarodowego pokoju i dla podejmowania skutecznych środków dla zapobiegania aktom agresji”<sup>40</sup>. Wkrótce powołano w tym celu Komitet Specjalny, który zakończył prace po siedmiu latach. Opracowaną deklarację uchwaliło 14 grudnia 1974 roku Zgromadzenie Ogólne NZ, nadając jej numer porządkowy 3314/XXIX.

Zgodnie z art. 1 deklaracji, agresją jest użycie siły zbrojnej przez państwo przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej innego państwa lub w jakiegokolwiek innej postaci sprzecznej z Kartą Narodów Zjednoczonych. W myśl art. 3 za akty agresji powinny być uznane w szczególności: 1) inwazja lub atak sił zbrojnych państwa na terytorium innego państwa lub okupacja wojskowa, choćby czasowa, wynikająca z takiej inwazji lub ataku, albo aneksja przy użyciu siły terytorium innego państwa lub jego części; 2) bombardowanie przez siły zbrojne państwa terytorium innego państwa lub użycie przez państwo jakiegokolwiek broni przeciw terytorium innego państwa; 3) blokada portów lub wybrzeży państwa przez siły zbrojne innego państwa; 4) atak sił zbrojnych państwa na siły lądowe, morskie lub powietrzne albo cywilne floty morskie lub powietrzne innego państwa; 5) użycie sił zbrojnych państwa, które znajdują się na terytorium in-

37 Ibidem.

38 J. Barcik, *Koncepcja samoobrony w prawie międzynarodowym w dobie wojny z terroryzmem*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1.

39 Judgment of the International Military Tribunal, [http://avalon.law.yale.edu/subject\\_menus/judcont.asp](http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/judcont.asp); (10.06.2014); C. S. Gray, op. cit., s. 16.

40 Cyt. za: R. Bierzanek, *Definicja agresji w świetle prac Komitetu Specjalnego ONZ*, „Sprawy Międzynarodowe” 1970, nr 8, s. 80.

nego państwa za zgodą państwa przyjmującego, sprzecznie z warunkami określonymi przy wyrażaniu zgody albo też przedłużenie ich obecności na takim terytorium po wygaśnięciu zgody; 6) wyrażanie przez państwo zgody, by jego terytorium, które oddało do dyspozycji innego państwa, było wykorzystane przez to inne państwo do dokonania aktu agresji przeciwko państwu trzeciemu; 7) wysyłanie przez państwo lub w jego imieniu zbrojnych band, grup nieregularnych lub najemników, którzy prowadzą przeciw innemu państwu działania zbrojne o takiej skali, że równają się one działaniom wymienionym powyżej; należy tu też włączenie się w istotnej mierze do takiego działania<sup>41</sup>.

Odnosząc się do treści powyższej deklaracji z punktu widzenia prewencyjnych działań militarnych, należy zwrócić uwagę na dwie zasadnicze okoliczności. Po pierwsze, analizowany dokument jest rozwinięciem i uzupełnieniem postanowień Karty Narodów Zjednoczonych, do treści której kilkakrotnie się w nim odwołano. Po drugie, z formalnego punktu widzenia wszelkie formy prewencyjnych działań militarnych – także działania wyprzedzające, realizowane w ramach wyprzedzającej samoobrony – wypełniają którąś z przesłanek uznania określonego postępowania za akt agresji, przez co w świetle deklaracji należy je uznać za bezprawne i niemożliwe do usprawiedliwienia na gruncie Karty Narodów Zjednoczonych<sup>42</sup>.

W tym sensie ww. deklaracja Zgromadzenia Ogólnego likwiduje ewentualne wcześniejsze wątpliwości, dotyczące interpretacji art. 51 Karty, rozstrzygając je na niekorzyść zwolenników działań wyprzedzających. Należy dodać, że dokument z 1974 roku wciąż obowiązuje i znajduje zastosowanie w ONZ<sup>43</sup>.

#### 4. Podsumowanie

W związku z rosnącą liczbą państw oraz rozwojem stosunków międzynarodowych od XIX wieku rośnie liczba konfliktów, a wraz z nią – częstotliwość występowania sytuacji, w których jedna ze stron decyduje się na użycie siły. Wiele wojen rozpoczyna się od działań o charakterze wyprzedzającym, prewencyjnym lub zapobiegawczym.

Oceny każdego z konfliktów zbrojnych – jeśli następuje ona pod kątem prawnym – należy dokonywać, mając na względzie, że współcześnie wszystkie formy działań prewencyjnych są zakazane globalnie obowiązującymi normami prawa międzynarodowego. Niezależnie od motywacji państwa i stanu relacji z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych, użycie siły może być legalne jedynie w przypadku autoryzacji przez Radę Bezpieczeństwa ONZ.

41 M. Flemming, op. cit., s. 212.

42 Ibidem, s. 214.

43 M.W. Doyle, op. cit., s. 45.

## Literatura

- Barcik J., *Koncepcja samoobrony w prawie międzynarodowym w dobie „wojny z terroryzmem”*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1.
- Bierzanek R., *Definicja agresji w świetle prac Komitetu Specjalnego ONZ*, „Sprawy Międzynarodowe” 1970, nr 8.
- Bierzanek R., *Rozpoczęcie i zakończenie wojny w prawie rzymskim i greckim*, Łódź 1955.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2006.
- Bunn M.E., *Preemptive Action: When, How, and to What Effect?*, „Strategic Forum” 2003, nr 200.
- Davie M.R., *The Evolution of War*, New Haven 1929.
- Delahunty R.J., Yoo J.Ch., *The 'Bush Doctrine': Can Preventive War Be Justified?*, „Harvard Journal of Law and Public Policy” 2009, nr 3.
- Dobrzycki W., *Historia stosunków międzynarodowych w czasach nowożytnych (1815-1990/1991)*, [w:] R. Kuźniar, E. Haliżak (red.), *Stosunki międzynarodowe. Struktura, geneza, dynamika*, Warszawa 2006.
- DOD Dictionary of Military and Associated Terms, Waszyngton 2008.
- DOD Dictionary of Military and Associated Terms, Waszyngton 2010.
- Doyle M.W., *Striking First. Preemption and Prevention in International Conflict*, Princeton 2008.
- Flemming M., *Definicja agresji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1975, nr 2.
- Flynn M.J., *First Strike. Preemptive War in Modern History*, Abingdon 2008.
- Fornari F., *The Psychoanalysis of War*, Garden City, NY 1974.
- Gat A., *War in Human Civilization*, Oxford 2006.
- Górbiel A., *Konieczność wojskowa w prawie międzynarodowym*, Kraków 1979.
- Gray C.S., *The Implications of Preemptive and Preventive War Doctrines: A Reconsideration*, Carlisle Barracks 2007.
- Keeley L., *War Before Civilization*, Oxford 1996.
- Mieniajet Rossija, mieniajet i jego wojennaja doktrina, „Izwestia” z 14.10.2009.
- Platon, *Państwo*, t. 1, Warszawa 1948.
- Stevens K.R., *Border Diplomacy: The Caroline and McLeod Affairs in Anglo-American-Canadian Relations, 1837-1842*, Tuscaloosa 1989.

## Źródła internetowe

- Judgment of the International Military Tribunal, [http://avalon.law.yale.edu/subject\\_menus/judcont.asp](http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/judcont.asp)
- The National Security Strategy of 2002, <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>



## Oblicza współczesnego wyścigu zbrojeń

### 1. Krótka historia broni

Historia ludzkości ma ok. 15 mln lat<sup>2</sup>. Cały ten okres wypełniony był nieustającymi konfliktami. Wszystko to pociągało za sobą nieustanny wyścig zbrojeń, pozwalający uzyskać przewagę.

Początkowo nasi przodkowie do walki używali broni z drewna, przetworzonych kamieni czy kości zwierząt. Były to proste wytwory działalności ówczesnych ludzi, adekwatne do ich zaawansowania technologicznego oraz potrzeb<sup>3</sup>.

Stopniowo jednak rozwój cywilizacji przyczynił się do odkryć technologicznych i opracowania technik wytopu stopów różnych metali. Pozwoliło to w epoce starożytności na wykonanie broni oraz pancerzy początkowo z miedzi, następnie z brązu, a także umożliwiło powstanie wielkich imperiów Mezopotamii, Egiptu, Rzymu czy Persji<sup>4</sup>.

Rzeczywiście rozwój technologii w starożytności przyczynił się nie tylko do udoskonalania opancerzenia czy też broni osobistej, ale pozwolił na pojawienie się pierwszych maszyn wojennych. Ponadto po raz pierwszy w okresie starożytności do powszechnego użytku weszły liczne maszyny oblężnicze takie jak balisty, skorpiony czy onagery<sup>5</sup>.

Okres średniowiecza z uwagi na liczne wojny oraz dalszy rozwój technologii przyczynił się do stopniowego udoskonalania osiągnięć opracowanych w starożytności. Brąz został zastąpiony przez twardszą stal. Balisty i skorpiony stopniowo za-

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Hasło antropogeneza dokładnie opisane zostało na stronie encyklopedii internetowej. <http://portalwiedzy.onet.pl/28876,,,antropogeneza,haslo.html> (22.05.2014); <http://www.eureknews.pl/index.php/byl-sobie-czlowiek/358-historia-ludzi-bez-tajemnic.html> (22.05.2014).

3 [http://www.ehow.com/info\\_8119408\\_prehistoric-stone-tools-weapons.html](http://www.ehow.com/info_8119408_prehistoric-stone-tools-weapons.html) (22.05.2014); [http://www.archeoreplica.com/repliki\\_bron.html](http://www.archeoreplica.com/repliki_bron.html) (22.05.2014).

4 Więcej na temat uzbrojenia starożytnych armii pod adresem: <http://www.ancientmilitary.com/ancient-weapons.htm> (25.05.2014).

5 Więcej na ten temat pod adresem: <http://gadzetomania.pl/2013/01/15/artyleria-bez-prochu-machiny-wojenne-zdawnych-wiekow> (25.05.2014); <http://histmag.org/Armia-rzymska-w-okresie-wojen-galijskich-58-51-p.n.e-2407> (25.05.2014); [http://www.sciaga.pl/tekst/14323-15ramzes\\_ii\\_wielki\\_wladca\\_starozytnego\\_egiptu\\_jego\\_zycie\\_i\\_dokonania](http://www.sciaga.pl/tekst/14323-15ramzes_ii_wielki_wladca_starozytnego_egiptu_jego_zycie_i_dokonania) (25.05.2014).

stąpiono większymi i bardziej niszczycielskimi trebuszami. Najciekawsze jednak było opracowanie dwóch wynalazków, które pozwalały uzyskać niespotykaną dotąd przewagę: prochu i ognia greckiego<sup>6</sup>.

Pierwszy z omawianych związków chemicznych jak żaden inny przyczynił się nie tylko do rozwoju technologii wojskowej, ale też z uwagi na swoje właściwości w znacznym stopniu wpłynął na rozwój cywilizacji. Połączenie saletry, siarki i węgla drzewnego spowodowało powstanie substancji wybuchowej. Łatwo było więc przewidzieć, że zostanie ona wykorzystana do produkcji broni, co też nastąpiło w X wieku n.e. podczas chińskich wojen domowych<sup>7</sup>.

Pochodzenie drugiego z omawianych związków chemicznych owiany jest swoistą tajemnicą. Do tej pory bowiem chemikom nie udało się odtworzyć jego składu. Niemniej wiadomo, że owa substancja w postaci łatwopalnego płynu była powszechnie wykorzystywanym środkiem bojowym przez okręty imperium bizantyjskiego, które po raz pierwszy udowodniły swoją skuteczność w trakcie morskiej bitwy o Konstantynopol w 678 roku<sup>8</sup>.

Okres między średniowieczem a I wojną światową to dalszy i nieustanny rozwój technologii wojskowej, a w szczególności doskonalenie coraz powszechniejszej, bardziej dostępnej i łatwiejszej w obsłudze broni palnej zarówno osobistej, jak i artyleryjskiej.

Ciekawostką dla omawianego okresu jest pojawienie się w różnych częściach świata i niezależnie od siebie, projektów pierwszych łodzi podwodnych, które miały być odpowiedzią na rozwój okrętów nawodnych, których drewniane kadłuby stopniowo zastępowano metalowymi. Wyznaczyło to kierunek rozwoju dla marynarek wojennych potęg morskich XIX i XX wieku<sup>9</sup>.

Swoistym kamieniem milowym dla dalszego rozwoju technologii wojskowej był okres I wojny światowej. Ten ogólnoświatowy konflikt jak żaden inny przyczynił się do powstania nowych rodzajów broni. Na polach ówczesnych bitew po raz pierwszy pojawiły się karabiny maszynowe i czołgi oraz broń chemiczna. Artyleria rozwinęła się do poziomu nadarmat. Na niebie pojawiły się bombowce w postaci sterowców oraz wczesne myśliwce, zaś w głębinach mórz i oceanów swoje panowanie rozpoczęły prymitywne okręty podwodne<sup>10</sup>.

6 <http://historia.newsweek.pl/sredniowieczne-machiny-obleznicze,galeria,270508,1,1,1.html> (25.05.2014);

<http://gadgetomania.pl/2013/01/15/artyleria-bez-prochu-machiny-wojenne-zdawnych-wiekow> (25.05.2014).

7 [http://www.chiny.pl/faming\\_huoyao.php](http://www.chiny.pl/faming_huoyao.php) (25.05.2014).

8 [http://www.konflikty.pl/a,3781,Marynarka\\_wojenna,Ogien\\_bizantyjski\\_Napalm\\_wiekow\\_srednich.html](http://www.konflikty.pl/a,3781,Marynarka_wojenna,Ogien_bizantyjski_Napalm_wiekow_srednich.html) (25.05.2014); <http://histmag.org/Ogien-grecki-bizantynska-wunderwaffe-7038> (25.05.2014).

9 Więcej o historii okrętów podwodnych na: [http://pl.wikipedia.org/wiki/Historia\\_okr%C4%99t%C3%B3w\\_podwodnych](http://pl.wikipedia.org/wiki/Historia_okr%C4%99t%C3%B3w_podwodnych) (25.05.2014); <http://facta-nautica.graptolite.net/submarines/Turtle.html> (25.05.2014).

10 <http://historia2000.wordpress.com/2009/06/09/nowe-bronie-i-wojny-swiatowej/> (25.05.2014); <http://pl.wikipedia.org/wiki/Nadarmata> (25.05.2014); [http://pl.wikipedia.org/wiki/I\\_wojna\\_%C5%9Bwiatowa#Uzbrojenie](http://pl.wikipedia.org/wiki/I_wojna_%C5%9Bwiatowa#Uzbrojenie) (25.05.2014).

Okres II wojny światowej to nie tylko dalszy rozwój uzbrojenia opracowanego w poprzednim konflikcie, ale też pojawienie się kolejnych nowych rodzajów broni takich jak broń raketowa, kierowana, samoloty odrzutowe czy śmigłowce. Najważniejszym jednak wytworem czasu II wojny światowej było opracowanie broni jądrowej, która kształtowała późniejszy układ geopolityczny w „dwubiegunowym świecie” okresu zimnej wojny<sup>11</sup>.

Lata 1946-1991 to czas dalszego wyścigu zbrojeń państw zwyciężczych. ZSRR i USA wraz z resztą państw alianckich, wspierani przez naukowców z pokonanej Rzeszy Niemieckiej skupili się na rozwoju broni atomowej, doprowadzając do rozbudowania swoich arsenałów do poziomu pozwalającego na unicestwienie ludzkości w kilka minut po rozpoczęciu wojny nuklearnej<sup>12</sup>.

Rozpad ZSRR bynajmniej nie zahamował zapoczątkowanego kilkanaście milionów lat temu wyścigu zbrojeń. Współczesne pole walki to dalszy i nieustanny rozwój używanej broni. Choć obecnie światowe mocarstwa skupiają się głównie na udoskonalaniu dotychczas opracowanego uzbrojenia, to nadal nie poprzestają na próbach skonstruowania broni pozwalającej na osiągnięcie przewagi w stosunku do innych państw<sup>13</sup>.

Logiczne jest przy tym, że szczegóły i specyfikacja poszczególnych rodzajów nowych superbroni objęte są zarówno tajemnicą wojskową, jak i korporacyjną, niemniej opierając się na tzw. białym wywiadzie, a w szczególności danych udostępnionych w Internecie, można określić ich pewne cechy oraz ogólne zasady działania.

## 2. Broń soniczna

Jednym z przykładów broni nowej generacji jest urządzenie dźwiękowe dalekiego zasięgu, w skrócie LRAD (*Long Range Acoustic Device*), nazywane czasami „działem dźwiękowym”. Choć pomysł stworzenia broni opartej na wytwarzaniu fal dźwiękowych narodził się już w czasie II wojny światowej, to dopiero na początku tego wieku udało się opracować skuteczne urządzenie<sup>14</sup>.

11 Więcej o Wunderwaffe i broni okresu II wojny światowej pod adresem: <http://www.2wojna.pl> (25.05.2014); [http://www.konflikty.pl/a,2277,Wojska\\_ladowe,Wunderwaffe\\_cudowna\\_bron\\_III\\_Rzeszy\\_Czesc\\_1.html](http://www.konflikty.pl/a,2277,Wojska_ladowe,Wunderwaffe_cudowna_bron_III_Rzeszy_Czesc_1.html) (25.05.2014).

12 <http://www.sipri.org/research/armaments/nuclear-forces> (25.05.2014); <http://natemat.pl/63575,rosja-ma-najwiecej-glowic-atomowych-nikt-nie-chce-zrezygnowac-z-broni-nuklearnej> (25.05.2014); <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/najwieksza-potega-jadrowa-swiatea-8-5-tys-glowic-1-8-tys-gotowych-do-ataku,334053.html> (25.05.2014).

13 Więcej informacji o broni współczesnego pola walki można uzyskać na stronach m.in. Polskiego Holdingu Obronnego, <http://www.pho.pl/>; BES Systems, <http://www.baesystems.com/home>; Lockheed Martin, <http://www.lockheedmartin.com/us.html> (27.05.2014).

14 <http://gadzetomania.pl/2010/10/20/top-10-najdziwniejszych-broni-drugiej-wojny-swiatej/dzialo-dzwiekowe-schallkanone/top> (27.05.2014).

Działanie broni dźwiękowej opiera się na emitowaniu fal dźwiękowych częstotliwości rzędu 2,5 kHz oraz poziomie głośności od 3 do ponad 160 dB, a następnie ukierunkowaniu ich na określony cel, co ma zadanie wywołać nieprzyjemne doznania, bez powodowania poważniejszego uszczerbku na zdrowiu. Zasięg broni w niektórych wersjach wynosi nawet ponad 3500 m<sup>15</sup>.

Systemy LRAD oprócz swojego pierwotnego zastosowania polegającego na ochronie okrętów wojennych, montowane są również na statkach pasażerskich, a także na samochodach terenowych, co przykładowo pozwala na pacyfikowanie tłumów demonstrantów bez konieczności użycia innych środków przymusu bezpośredniego<sup>16</sup>.

O skuteczności tej broni może świadczyć chociażby udane odparcie ataku somalijskich piratów na statek wycieczkowy *Seabourne Spirit* w listopadzie 2005 roku, czy też liczne przykłady z całego świata polegające na rozpraszaniu demonstrantów. Obecnie systemy LRAD używane są w ponad 60 krajach na świecie, w tym również w Polsce<sup>17</sup>.

### 3. Broń termiczna

Zachęcona sukcesami opisanego powyżej urządzenia dźwiękowego dalekiego zasięgu, armia USA rozpoczęła prace nad bronią opartą na emitowaniu fal mikrofalowych zamiast dźwiękowych. Zaowocowało to opracowaniem systemu nieśmiercionośnej broni mikrofalowej, w skrócie ADS (*Active Denial System*)<sup>18</sup>.

Działanie omawianego urządzenia opiera się na emitowaniu fal częstotliwości 95 GHz i długości ok. 3 mm, co stanowi kilkukrotność warunków pracy obecnie używanych kuchenek mikrofalowych opierających się na nadawaniu fal o częstotliwościach rzędu 2,45 GHz. Skuteczny zasięg tej broni wynosi ok. 700 m<sup>19</sup>.

ADS po nakierowaniu na cel i rozpoczęciu emisji powoduje podniesienie temperatury obiektu, co w przypadku człowieka wywołuje uczucie palenia naskórka, podobne do dotknięcia gorącej żarówki, jednakże bez widocznych oznak oparzeń<sup>20</sup>.

Mimo udanych prób poligonowych system ADS, w odróżnieniu od LRAD, nie został do tej pory wprowadzony do użytku. Powodem tego jest to, iż broń powoduje rozgrzanie elementów zawierających metal, co z kolei może prowadzić do oparzeń w przypadku kontaktu rozgrzanego elementu ze skórą.

15 <http://www.lradx.com/site/content/view/33/471> (27.05.2014); <http://www.defense-update.com/products//LRA D.htm> (27.05.2014); <http://www.rferl.org/content/explainer-lrad-soundcannon/24927845.html> (27.05.2014).

16 [http://en.wikipedia.org/wiki/Long\\_Range\\_Acoustic\\_Device](http://en.wikipedia.org/wiki/Long_Range_Acoustic_Device) (27.05.2014).

17 <http://www.rferl.org/content/explainer-lrad-sound-cannon/24927845.html> (27.05.2014); [http://en.Wikipedia.org/wiki/Long\\_Range\\_Acoustic\\_Device](http://en.Wikipedia.org/wiki/Long_Range_Acoustic_Device) (27.05.2014).

18 <http://defense-update.com/products/a/ads.htm> (27.05.2014).

19 <http://www.activedenialsystem.net/active-denial-system.html> (27.05.2014).

20 [http://en.wikipedia.org/wiki/Active\\_Denial\\_System](http://en.wikipedia.org/wiki/Active_Denial_System) (27.05.2014); <http://www.activedenialsystem.net/active-denial-system.html> (27.05.2014).



## 4. Broń laserowa

Broń laserowa jest powszechnie znana wszystkim fanom literatury i filmu science fiction. W XXI wieku ten rodzaj uzbrojenia stał się jednak obiektem zainteresowania nie tylko pisarzy czy scenarzystów, ale też wojska.

Początkowo z uwagi na ograniczenia techniczne oraz dość prymitywną technologię produkcji, broń laserowa miała stosunkowo duże rozmiary i wymagała ogromnych ilości energii do zasilania.

Odpowiedzią na przedstawione powyżej wymagania było umieszczenie w 2008 roku pierwszych prototypów broni laserowej w samolotach transportowych typu „Herkules” firmy Boeing, co doprowadziło do powstania Zaawansowanego Lasera Taktycznego, w skrócie ATL (*Advanced Tactical Laser*)<sup>21</sup>.

Ten rodzaj broni laserowej wzorowany był na klasycznym rozwiązaniu wytworzenia promieniowania elektromagnetycznego opartego na reakcji chemicznej. Pozwoliło to wprawdzie na osiągnięcie mocy rzędu 100 kW, jednakże sprawiło, że cały moduł lasera uzyskał wagę 12 000 funtów, czyli ponad 5443 kg. Mimo osiągniętych rozmiarów, a także wymogów co do zapotrzebowania energetycznego w 2009 roku udało się przeprowadzić skuteczną próbę poligonową systemu ATL. Powyższe nie uchroniło ATL przed zaprzestaniem dalszych prac w grudniu 2011 roku z uwagi na pojawienie się Systemu Broni Laserowej, w skrócie LaWS (*Laser Weapon System*)<sup>22</sup>.

Działanie Systemu Broni Laserowej opiera się na systemie półprzewodnikowym i generowaniu wiązki elektromagnetycznej o mocy 15-50 kW. Pozwala to na uszkodzenie, a nawet niszczenie niewielkich łodzi, samolotów czy też rakiet, co potwierdziły przeprowadzone w 2013 roku próby poligonowe. Obecnie system LaWS montowany jest na okrętach marynarki wojennej USA, gdzie będzie dalej testowany i rozwijany<sup>23</sup>.

Swoistą modyfikacją Systemu Broni Laserowej oraz Zaawansowanego Lasera Taktycznego było opracowanie Taktycznego Lasera Wysokoenergetycznego, w skrócie THEL (*Tactical High Energy Laser*). Ten rodzaj broni laserowej zdolny jest do generowania wiązki elektromagnetycznej o mocy 3 MW. Jego głównym przeznaczeniem jest zwalczanie dużych obiektów, a w szczególności rakiet balistycznych<sup>24</sup>.

Na uwagę zasługuje również to, iż cały czas trwają prace nad umieszczeniem broni laserowej opartej na systemie światłowodowym w myśliwcach piątej gene-

21 [http://en.wikipedia.org/wiki/Advanced\\_tactical\\_laser](http://en.wikipedia.org/wiki/Advanced_tactical_laser) (29.05.2014); <http://technowinki.onet.pl/bron-lasero-wa-juz-wkrotce-na-pokladach-mysliwcow/qs42r> (29.05.2014).

22 <http://www.laserfocusworld.com/articles/2009/09/boeings-advanced-tactical-laser-defeats-ground-target-in-flight-test.html> (29.05.2014); <http://mil-embedded.com/news-id/?9670> (29.05.2014).

23 [http://www.defence24.pl/news\\_amerkyanie-wprowadzaja-bron-lasero-wa-na-okrety](http://www.defence24.pl/news_amerkyanie-wprowadzaja-bron-lasero-wa-na-okrety) (29.05.2014); [http://facet.wp.pl/kat.69514,title.Lasero-wa-dzialo-usmazy-wrogowUSA,wid.16440200,wiadomosc.html?Ticaid=112d04&\\_ticrsn=5](http://facet.wp.pl/kat.69514,title.Lasero-wa-dzialo-usmazy-wrogowUSA,wid.16440200,wiadomosc.html?Ticaid=112d04&_ticrsn=5) (29.05.2014); [http://en.wikipedia.org/wiki/Laser\\_Weapon\\_System](http://en.wikipedia.org/wiki/Laser_Weapon_System) (29.05.2014).

24 [http://pl.wikipedia.org/wiki/Tactical\\_High\\_Energy\\_Laser](http://pl.wikipedia.org/wiki/Tactical_High_Energy_Laser) (29.05.2014); <http://www.tvp.info/13702393/informacje/technologie/izrael-promieniem-lasero-wym-zestrzela-rakiety/> (29.05.2014).

racji. Ten rodzaj lasera potrzebuje bowiem zdecydowanie mniej energii niż opisane powyżej lasery półprzewodnikowe, co pozwala na znaczne zmniejszenie całego modułu, a tym samym jego masy<sup>25</sup>.

## 5. Broń elektromagnetyczna

Kolejnym ciekawym przykładem broni nowoczesnego pola walki jest broń elektromagnetyczna. Zasada działania omawianego rodzaju broni opiera się na założeniach opracowanych przez XVIII-wiecznego, niemieckiego matematyka, fizyka, astronoma i geodetę Carla Friedricha Gaussa, i polega na tym, że na lufę wykonaną z niemagnetycznego materiału nawija się solenoid wytwarzający pole magnetyczne, na które oddziałuje energia nagromadzona w bateriach kondensatorów uwalniana przez specjalny przełącznik. W tej samej chwili następuje rozładowanie baterii kondensatorów, co powoduje powstanie silnego impulsu magnetycznego. Przedmiotowa akcja powoduje, iż pocisk umiejscowiony na jednym końcu cewki jest wciągany do lufy i zaczyna gwałtownie przyspieszać, po czym w trakcie minięcia połowy długości cewki następuje jego spowalnianie<sup>26</sup>.

Interesujący jest przy tym fakt, iż pierwsze prace nad stworzeniem działa elektromagnetycznego miały miejsce już podczas I wojny światowej. Jednakże dopiero w 1944 roku Niemiec Joachim Hänsler zbudował pierwsze w pełni działające działo elektromagnetyczne zdolne strzelać pociskami zawierającymi 0,5 kg materiałów wybuchowych z prędkością wylotową rzędu 2000 m/s<sup>27</sup>.

Obecnie działa oparte na zasadzie działania sił elektromagnetycznych zdolne są do miotania pociskami o masie ok. 10,5 kg z prędkością ok. 2700 m/s. Jednakże mimo postępu technologicznego budowa tego rodzaju broni nadal nastrocza sporych problemów<sup>28</sup>.

Głównym z nich są same rozmiary działa. Ponadto działo elektromagnetyczne wymaga dostarczenia niezwykle dużych zasobów rzędu 15 MW mocy na jeden strzał, powoduje to nie tylko problemy logistyczne, ale też znacząco obniża szybkostrzelność. Dodatkowo pociski do tego rodzaju broni muszą być wykonane ze specjalnych materiałów<sup>29</sup>.

25 [http://www.defence24.pl/news\\_bron-przyszlosci-wychodzi-z-laboratorium-laser-swiatlowodowy-do-powszechnego-uzytku](http://www.defence24.pl/news_bron-przyszlosci-wychodzi-z-laboratorium-laser-swiatlowodowy-do-powszechnego-uzytku) (29.05.2014).

26 Więcej informacji o Carlu Friedrichu Gaussie można znaleźć pod linkiem: [http://pl.wikipedia.org/wiki/Carl\\_Friedrich\\_Gauss](http://pl.wikipedia.org/wiki/Carl_Friedrich_Gauss); więcej zaś o fizycznych zasadach działania działa elektromagnetycznego można przeczytać m.in. pod adresem: [http://pl.wikipedia.org/wiki/Dzia%C5%82o\\_Gaussa](http://pl.wikipedia.org/wiki/Dzia%C5%82o_Gaussa) (27.05.2014).

27 <http://en.wikipedia.org/wiki/Railgun> (27.05.2014).

28 <http://gadzetomania.pl/2012/02/13/railgun-bron-xxi-wieku-jak-strzela-dzialo-nanbsprrad> (27.05.2014).

29 [http://pl.wikipedia.org/wiki/Electromagnetic\\_Railgun](http://pl.wikipedia.org/wiki/Electromagnetic_Railgun) (27.05.2014).

Niemniej działo elektromagnetyczne posiada zalety rekompensujące wyżej wymienione wady. Przede wszystkim do oddania strzału z tego rodzaju broni wymagany jest jedynie pocisk<sup>30</sup>.

Dodatkową zaletą jest to, iż pojedynczy strzał z działła elektromagnetycznego kosztować ma ok. 25 tys. USD, co stanowi znaczne obniżenie kosztów<sup>31</sup>.

Istotną zaletą broni elektromagnetycznej jest również jej zasięg. Tego typu technologia dzięki wytworzeniu ogromnych ilości energii przy wystrzale rzędu 30 MJ zdolna jest do miotania pociskami na odległość ponad 300 km, co jest nieosiągalne dla konwencjonalnych pocisków prochowych<sup>32</sup>.

Obecnie pierwsze w pełni sprawne działo elektromagnetyczne umieszczone zostało na jednym z okrętów wojennych typu *Spearhead* należących do marynarki wojennej USA celem prowadzenia dalszych testów oraz dostosowania technologii do potrzeb sił zbrojnych.

## 6. Broń hipersoniczna

Innym przykładem broni, która ma zapewnić przewagę na polach walki przyszłości, jest broń hipersoniczna. Nazwa ma związek z prędkością, z jaką poruszać się ma dany rodzaj uzbrojenia. W założeniu konstruktorów powinna ona wynosić od 5 do 10 macha, czyli 12 300-30 740 km/h<sup>33</sup>.

W odróżnieniu od wyżej opisanych nowych rodzajów broni, pojęcie broni hipersonicznej nie ogranicza się jedynie do jednego typu uzbrojenia. W chwili obecnej światowe mocarstwa pracują nad montażem napędu hipersonicznego, m.in. w raketach sterowanych, raketach balistycznych, czy też dronach bojowych<sup>34</sup>.

Podstawową zaletą broni hipersonicznej jest oczywiście osiągnięta przez nią prędkość. Pozwala ona bowiem nie tylko na pokonanie ogromnych odległości w krótkim czasie, ale też znacznie utrudnia przechwycenie i zniszczenie broni przez odpowiednie systemy uzbrojenia.

Osiąganie prędkości rzędu 5 macha możliwe jest dzięki zastosowaniu nowego rodzaju napędu w postaci silnika strumieniowego, którego sposób działania opiera się na nieposiadaniu jakichkolwiek elementów ruchomych<sup>35</sup>.

30 [http://pl.wikipedia.org/wiki/Electromagnetic\\_Railgun](http://pl.wikipedia.org/wiki/Electromagnetic_Railgun) (27.05.2014).

31 <http://nt.interia.pl/raport-wojna-przyszlosci/bron/news-elektromagnetyczne-dzialo-szynowe-nowa-bron-us-navy,nld,1407679> (27.05.2014).

32 <http://gadzetomania.pl/2012/02/13/railgun-bron-xxi-wieku-jak-strzela-dzialo-nanbsprrad> (30.05.2014).

33 [http://pl.wikipedia.org/wiki/Pr%C4%99dko%C5%9B%C4%87\\_hipersoniczna](http://pl.wikipedia.org/wiki/Pr%C4%99dko%C5%9B%C4%87_hipersoniczna) (31.05.2014).

34 <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/hipersoniczna-bron-w-akcji-5-razy-szybsza-od-dzwieku,191157.html> (31.05.2014); <http://zmiany.naziemi.pl/wiadomosc/amerykanski-koncern-zbrojeniowy-rozpoczyna-prace-nad-hipersonicznym-dronem-sr-72> (31.05.2014).

35 Więcej o zasadach działania silników strumieniowych pod adresami: [http://pl.wikipedia.org/wiki/Silnik\\_strumieniowy](http://pl.wikipedia.org/wiki/Silnik_strumieniowy); <http://pl.wikipedia.org/wiki/Scramjet> (27.05.2014).

Ponadto, w odróżnieniu od klasycznych rakiet balistycznych, rakieta nośna dla głowic jądrowych o napędzie hipersonicznym ma możliwość kontrolowania toru lotu, co pozwala na ominięcie przestrzeni państw trzecich, niezaangażowanych w potencjalny konflikt, oraz zdolna jest do uderzenia w cel z dokładnością do 1 m<sup>36</sup>.

Wadą broni hipersonicznej jest to, że do jej wytworzenia potrzebna jest znajomość odpowiedniej technologii, a także konieczność zastosowania materiałów odpornych na wysokie temperatury. Powyższe sprawia, iż wytworzenie jednego pocisku hipersonicznego wymaga zainwestowania kilkuset tysięcy dolarów. Niestety z uwagi na tajemnicę wojskową, dokładna kwota budowy któregośkolwiek z pocisków hipersonicznych pozostaje nieznana<sup>37</sup>.

W chwili obecnej armii USA udało się z powodzeniem odpalić rakietę balistyczną określaną skrótem AHW (*Advanced Hypersonic Weapon*) oraz pocisk kierowany oznaczony skrótem X-51A. Natomiast siłom zbrojnym Chińskiej Republiki Ludowej powiodły się próby z odpaleniem pocisku WU-14. Pozostałe państwa takie jak Rosja czy Indie dopiero opracowują potrzebne technologie<sup>38</sup>.

## 7. Zastosowanie omówionych technologii wojskowych w „cywilu”

Choć wszystkie opisane wyżej rodzaje broni stworzone zostały na potrzeby sił zbrojnych, to technologia ich działania czy produkcji z powodzeniem wykorzystana może być przez podmioty cywilne. Historia ludzkości zna przypadki, kiedy to elementy uzbrojenia przyczyniły się do postępu cywilizacyjnego.

Pojawienie się prochu doprowadziło do powstania dynamitu, a to z kolei umożliwiło rozwój sieci transportowych, w szczególności kolejnictwa. Opracowane w III Rzeszy rakiety V2 stanowiły podstawę programu Apollo i pozwoliły na wyniesienie rakiet w przestrzeń kosmiczną oraz spacer na księżycu.

Opisana powyżej zależność może mieć również miejsce w przypadku opisanych rodzajów uzbrojenia. Działa soniczne i termiczne po przeróbkach mogą być zastosowane zarówno w górnictwie, jak i w budownictwie. Broń laserowa mogłaby doprowadzić do dalszego rozwoju zastosowania lasera w medycynie, opracowywana zaś na potrzeby broni hipersonicznej napęd strumieniowy sprzyja podróżom ko-

36 <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/hipersoniczna-bron-w-akcji-5-razy-szybsza-od-dzwieku,191157.html> (31.05.2014); [http://www.defence24.pl/news\\_bron-hipersoniczna-60-minut-na-uderzenie-w-dowolnym-miejscu-globu](http://www.defence24.pl/news_bron-hipersoniczna-60-minut-na-uderzenie-w-dowolnym-miejscu-globu) (31.05.2014).

37 <http://www.tvn24.pl/chinczycy-dolaczyli-do-elitarnego-klubu-odpalili-pojazd-hipersoniczny,388072,s.html> (31.05.2014).

38 <http://konflikty.wp.pl/kat,1020361,title,Hipersoniczny-wyscig-zbrojen-USA-i-Chin-Co-przyniesie-swiateu,wid,16390699,wiadomosc.html> (31.05.2014); <http://www.polskatimes.pl/artukul/3306706,rakieta-hipersoniczna-i-bestia-z-glebin-chiny-i-rosja-w-wyscigu-zbrojen-z-usa,id,t.html?cookie=1> (31.05.2014); [http://www.defence24.pl/news\\_bron-hipersoniczna-60-minut-na-uderzenie-w-dowolnym-miejscu-globu](http://www.defence24.pl/news_bron-hipersoniczna-60-minut-na-uderzenie-w-dowolnym-miejscu-globu) (31.05.2014); <http://gadzetomania.pl/2013/05/04/hipersoniczna-rewolucja-amerykanie-ujawniaja-udane-proby-broni-przyszlosci> (31.05.2014).

smicznym i dalszej eksploatacji kosmosu, a w szczególności pokonaniu kolejnej bariery eksploracyjnej i opuszczeniu naszej galaktyki.

Ograniczenia objętościowe nie pozwalają na dalsze i bardziej szczegółowe rozwinięcie omawianego wątku. Reasumując, nowe rodzaje broni wcale nie muszą oznaczać zagłady i zniszczenia, ale mogą waleń wpłynąć na rozwój naszej cywilizacji.

## 8. Podsumowanie

Zapoczątkowany ok. 15 mln lat temu wyścig zbrojeń trwa do chwili obecnej i nic nie wskazuje na to, że miałyby się zakończyć w najbliższym czasie. Wszystkie państwa działające na arenie międzynarodowej pragną zapewnić sobie jak najmocniejszą pozycję, m.in. poprzez rozwój i modernizację posiadanych sił zbrojnych. Prowadzi to do nieustannego rozwoju technologicznego oraz wprowadzania na współczesne pole walki nowych, niespotykanych dotąd rodzajów uzbrojenia.

Opracowywana broń przyszłości może doprowadzić do zachwiania obecnego globalnego status quo, powodując wyłonienie się nowych liderów światowego układu sił poprzez obalenie panującego prymatu broni jądrowej. Nie byłaby to pierwsza taka zmiana w historii ludzkości, jednak tym razem mogłaby okazać się ostatnią.

Nowe rodzaje broni jak nigdy dotąd mogą doprowadzić do samounicestwienia się ludzkości wskutek zbyt pochopnego naciśnięcia kilku guzików, ich siła rażenia przewyższa bowiem będzie to, co do tej pory udało się zbudować.

Paradoksalnie opisane wyżej rozwiązania technologiczne wykorzystane do opracowywania i budowy omówionych wcześniej rodzajów uzbrojenia przyczynić się mogą do dalszego rozwoju naszej cywilizacji.

Pozostaje mieć jedynie nadzieję, iż światowi przywódcy wyciągnęli wnioski z dwóch wojen światowych i podobnie jak w okresie zimnej wojny nowe rodzaje uzbrojenia będą jedynie straszakami nigdy nieużyтыми w warunkach bojowych.

### Źródła internetowe

Strona internetowa Polskiego Holdingu Obronnego, <http://www.pho.pl/>

Strona internetowa firmy zbrojeniowej BES Systems, <http://www.baesystems.com/home>

Strona internetowa firmy zbrojeniowej Lockheed Martin, <http://www.lockheedmartin.com/us.html>

Strona internetowa firmy LRAD Corporation, <http://www.lradx.com/site/>

Strona portalu internetowego Onet.pl, <http://www.onet.pl>

Strona portalu internetowego Wp.pl, <http://www.wp.pl>

Strona portalu internetowego Interia.pl, <http://www.interia.pl>

Strona portalu informacyjnego Zmiany Na Ziemi, <http://zmianyaziemi.pl/>  
Polska strona encyklopedii internetowej Wikipedia, <http://pl.wikipedia.org>  
Angielska strona encyklopedii internetowej Wikipedia, <http://en.wikipedia.org>  
Strona portalu internetowego GadzetaMania, <http://gadzetaMania.pl>  
Strona internetowa czasopisma Newsweek, <http://www.newsweek.pl>  
Strona internetowa kanału informacyjnego TVN24, <http://www.tvn24.pl/>  
Strona internetowa polskiego wydania czasopisma Times, <http://www.polskatimes.pl>  
Strona internetowa portalu defence24, <http://www.defence24.pl/#>  
Strona internetowa kanału informacyjnego TVP Info, <http://www.tvp.info>  
Strona internetowa spółki EurekNews sp. z o.o., <http://www.eureknews.pl/>  
Strona internetowa portalu eHow, <http://www.ehow.com>  
Prywatna strona mgr. Marcina Diakowskiego, <http://www.archeoreplica.com>  
Strona internetowa portalu Ancient Military, <http://www.ancientmilitary.com/index.htm>  
Strona internetowa serwisu historycznego Histmag.org, <http://histmag.org/>  
Strona internetowa portalu Sciaga.pl, <http://www.sciaga.pl/>  
Strona internetowa portalu historyczno-militarnego Konflikty.pl, <http://www.konflikty.pl>  
Strona internetowa portalu Chiny.pl, <http://www.chiny.pl/index.php>  
Strona internetowa portalu Facta nautica, <http://facta-nautica.graptolite.net/index.html>  
Prywatny blog internetowy, <http://historia2000.wordpress.com/2009/06/09/nowe-bronie-i-wojny-swiatowej/>  
Internetowa encyklopedia broni, <http://www.2wojna.pl/>  
Strona internetowa Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem, <http://www.sipri.org/>  
Strona internetowa portalu NaTemat.pl, <http://natemat.pl/>  
Internetowe wydanie magazynu Defense Update, <http://www.defense-update.com/>  
Strona internetowa Radia Wolna Europa, <http://www.rferl.org>  
Strona internetowa portalu Active Denial System, <http://www.activedenialsystem.net/>  
Internetowe wydanie magazynu Laser Focus World, <http://www.laserfocusworld.com/index.html>  
Internetowe wydanie magazynu Military Embedded Systems, <http://mil-embedded.com/>

## Cyberterroryzm – nowy wymiar zagrożenia bezpieczeństwa (na przykładzie Rosji)

Współczesny rozwój nowych technologii na całym świecie spowodował zmiany, przyczynił się do postępu w wielu dziedzinach życia. Ale oprócz tych pozytywnych aspektów stał się źródłem wielu nadużyć. W tym kontekście należy wskazać przestępczość komputerową, która powoduje wiele szkód w świecie realnym, zarówno o charakterze materialnym, jak i niematerialnym. Stała się ona narzędziem i środkiem do osiągnięcia celów przez różnorodnych sprawców, w tym terrorystów/cyberterrorystów.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie cyberterroryzmu jako nowego wymiaru zagrożenia występującego w Rosji. W tym celu zostanie przedstawione pojęcie zjawiska, jego przyczyny, fenomen oraz zakres regulacji prawnych służących do jego zwalczania.

### 1. Pojęcie cyberterroryzmu

Przechodząc do przedstawienia pojęcia cyberterroryzmu, należy zauważyć, że w Rosji używa się różnych określeń tego zjawiska, np.: terroryzm komputerowy, elektroniczny, informatyczny. Jak podkreślają znawcy problematyki<sup>2</sup>, nie ma jego jednoznacznej definicji<sup>3</sup>. Trudno jest oddzielić go od przestępstw internetowych czy komputerowych. Ma on swój fenomen, cele oraz taktykę, dąży do spowodowania największego oddźwięku społecznego.

Analiza literatury pozwala przyjąć, że cyberterroryzm to: „kompleksowa, zamierzona akcja wyrażająca się w politycznie motywowanym ataku na informację opracowywaną przez komputer i system komputerowy, powodującym niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi lub nastąpienia innych ciężkich skutków, jeśli celem takich zachowań były naruszenia bezpieczeństwa publicznego, zastraszenia

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 J. Starostina, *Kiberterrorizm*, <http://www.crime-research.ru> (10.09.2014).

3 Niektórzy uważają też, że takie zjawisko i taki problem współcześnie nie dotyczy Rosji. Zob. J.S. Sałomatina, *Perspektiwy rozwoju zakonodawstwa w sferie borby s kiberterrorizmom*, „Zakon i prawo” 2009, nr 1, s. 47.

ludności, prowokacji konfliktu wojskowego<sup>4</sup>. Owo zjawisko to „nowa forma terroryzmu, która dla osiągnięcia swoich terrorystycznych celów wykorzystuje komputery i sieci elektroniczne, współczesne technologie informatyczne”<sup>5</sup>.

Należy przy tym zauważyć, że wszystkie cechy terroryzmu są charakterystyczne również dla cyberterroryzmu. Stanowią je, w szczególności: polityczne konotacje, zastraszanie społeczeństwa i chęć wywołania paniki, publiczność działań oraz dobór przypadkowych osób jako ofiar. Odróżnia je jedynie brak pożarów i wybuchów<sup>6</sup>.

Trzeba przypomnieć, że owo pojęcie zostało też użyte przez ustawodawcę w art. 45 Koncepcji przeciwdziałania terroryzmowi w Rosyjskiej Federacji z 2009 roku<sup>7</sup>, jednak bez jego sprecyzowania. Przepis ten odnosi się do potrzeby kadrowego zabezpieczenia w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi. Stanowi on, że powinno się dbać o „przygotowanie specjalistów w specyficznych dziedzinach przeciwdziałania terroryzmowi (przeciwdziałanie ideologii terroryzmu, terroryzmowi jądrowemu, chemicznemu, biologicznemu, cyberterroryzmowi i różnym jego przejawom)”.

Natomiast za bezpośredni przejaw cyberterroryzmu – akt cyberterrorystyczny należy przyjąć: „działania dezorganizujące systemy informatyczne, zastraszające ludność i powodujące zagrożenie śmierci człowieka, spowodowania znacznej szkody materialnej lub wystąpienia innych ciężkich skutków w celu wpłynięcia na podjęcie decyzji przez organy władzy lub organizacje międzynarodowe, a także groźba dokonania wymienionych działań w tych celach”<sup>8</sup>.

## 2. Etiologia i fenomen cyberterroryzmu

W tym miejscu rozważań należy postawić pytanie o przyczyny cyberterroryzmu we współczesnym świecie. Trzeba uznać, że z pewnością mają one charakter ekonomiczny (rozwój gospodarki), międzynarodowy (globalizacja gospodarki) oraz technologiczny (informatyzacja głównych dziedzin gospodarki, takich jak: energetyka, transport, przemysł naftowy czy systemy finansowe, bankowe, obrony i bezpieczeństwa wewnętrznego, zarządzania produkcją)<sup>9</sup>. Można przyjąć, że im wyższy

4 J.W. Starostina, D.B. Frołow, *Zaszczita od kompiuternych pristupienij i kiberterrorizma*, Moskwa 2005, s. 128. Podobnie: J.J. Rybakowa, *Kiberterrorizm kak odna iz raznowidnostiej kiberpriestupnosti: poniatje i widy*, [w:] A.I. Dołgowa (red.), *Terrorizm w Rossiji i problemy sistiemnowo reagirowanija*, Moskwa 2004, s. 63.

5 J. Starostina, op. cit.; J. Trawnikow, [w:] W. Gołubiew, *Kiberterrorizm kak nowaja forma terrorizma*, <http://www.crime-research.ru> (4.10.2014).

6 J.S. Sałomatina, *Perspektiwy razwitja...*, op. cit., s. 47.

7 *Koncepcija protivodiejstwija terrorizmu w Rossijskoj Federacii*, <http://www.rg.ru/printable/2009/10/20/zakon-dok.html> (4.10.2014).

8 J. Gulbin, [w:] W.A. Mazurow, *Kiberterrorizm: poniatje, problemy, protivodiejstwije*, „Dokłady TUSURa” 2010, nr 1, <http://www.tusur.ru/filearchive/reprts-magazine/2010-1/41-45.pdf> (4.10.2014).

9 W.A. Mazurow, op. cit.



stopień rozwoju infrastruktury informatycznej kraju, tym bardziej narażony on jest na ataki cyberterrorystyczne<sup>10</sup>.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że różne sposoby dokonania ataków w cyberprzestrzeni stanowią:

- spowodowanie szkody w różnych aspektach funkcjonowania cyberprzestrzeni, zakłócanie sprawności działania sieci energetycznych;
- kradzież lub zniszczenie zasobów cyberprzestrzeni, które mają strategiczne znaczenie;
- dokonywanie zmian w systemach zabezpieczeń oraz w systemie informacji, udostępnianie informacji tajnych, istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa (w tym szyfry, kody);
- przejęcie kanałów telekomunikacyjnych w celu wykorzystania ich do dezinformowania społeczeństwa, szerzenia ideologii organizacji terrorystycznych;
- zniszczenie lub ingerencja w systemy łączności, ingerencja w węzły komunikacyjne;
- psychologiczne wpływanie na społeczeństwo w celu jego destabilizacji<sup>11</sup>.

Należy podkreślić, że cyberterroryzm jest niebezpieczny, gdyż przekracza granice wielu państw. Atak może być przeprowadzony z różnych części świata. Jego celem mogą być obiekty zarówno cywilne, jak i wojskowe. Można powiedzieć, że cyberterroryzm skrupulatnie wykorzystuje kryzysy w różnych sferach w celu realizacji swoich celów<sup>12</sup>. Zatem „stał się on nowym nietradycyjnym czynnikiem stosunków międzynarodowych o charakterze niepaństwowym”<sup>13</sup>. Ponadto, istotne jest, że cyberterrorysta, przy użyciu komputera, może spowodować większe straty, szkody niż klasyczny terrorysta z bombą<sup>14</sup>.

Nietrudno jest współcześnie skonstruować scenariusz cyberataku przewidujący, że jego sprawcą może być jednostka albo grupa osób mająca cel zaatakowania systemu informatycznego, natomiast obiektem ataku – infrastruktura informatyczna, a właściwie dostęp do zasobów systemu. Z kolei cel działania może stanowić wykorzystanie infrastruktury informatycznej do wpłynięcia na system (zniszczenie lub zmodyfikowanie kodów dostępu lub ograniczenie lub uniemożliwienie dostępu do systemu innym osobom, np. jego właścicielowi) dla spowodowania określonych

10 Ibidem.

11 Ibidem; O.A. Stiepanow, *Perspektivy sowierszenstwowanija prawa w usłowijach narastanija kiberterroristycznej ugrozy, Priedstawitielnaja wlast'*, „Zakonodatielstwo, kommentrii, probliemy” 2008, nr 4, s. 11; J.W. Starostina, D.B. Frołow, op. cit., s. 138.

12 E. Kowaliowa, *Kiberterrorizm kak specificzeskaja oblast' terrorizma*, <http://www.truenet.info/analitika/kiberterrorizm-kak-spetsificheskaya-oblast-terrorizma.html> (5.10.2014).

13 Ibidem.

14 J. Starostina, op. cit.

skutków<sup>15</sup>. Zatem istotą cyberterroryzmu jest atak na informacje istotne dla infrastruktury informatycznej. Umożliwia on przeniknięcie do systemu komputerowego, przejście danych i zarządzanie nimi, a także dokonanie w nich różnych modyfikacji (zmian, zniszczenia)<sup>16</sup>. W tym celu w cyberprzestrzeni zbierane są informacje, zdobywane/opanowywane urządzenia i elementy (np. serwery), rozszyfrowywane oprogramowania zabezpieczające oraz rekrutowani wykonawcy ataków<sup>17</sup>.

Współcześnie można wyróżnić dwa rodzaje cyberterroryzmu:

- bezpośredni, polegający na wykorzystaniu komputerów i sieci komputerowych (np. Internet) do przeprowadzenia działań terrorystycznych;
- pośredni, polegający wyłącznie na wykorzystaniu cyberprzestrzeni przez grupy terrorystyczne do realizacji swoich celów (organizacyjno-komunikacyjnych i stosowania szantażu)<sup>18</sup>.

Najczęstsze sposoby wykorzystania przez terrorystów cyberprzestrzeni stanowią: zbieranie, gromadzenie informacji na potrzeby terrorystów; uzyskiwanie pieniędzy na potrzeby prowadzonej działalności (np. z przestępstw szantażu, wymuszenia); prowadzenie agitacji na temat grupy, jej ideologii i działalności; psychiczne oddziaływanie na społeczeństwo poprzez głoszenie informacji zastraszających społeczeństwo; rekrutowanie do swojej działalności hakerów i biznesmenów; rozwijanie potęgi i siły oddziaływania małych grup<sup>19</sup>.

Współcześnie obserwujemy ewolucję terroryzmu. O ile wcześniej jego idee i cele realizowały typowo hierarchicznie zbudowane struktury, o tyle współcześnie coraz częściej zajmują się tym głównie sieci grup. W związku z tym zwiększyła się liczba centrów zarządzających, wykorzystujących możliwości komunikacyjne Internetu. Umożliwia to łatwiejszy kontakt grup, sprzyja ich większej integracji<sup>20</sup>. Dlatego współcześnie państwa powinny mieć nie tylko dobrze wyszkolone armie, ale wobec różnych zagrożeń muszą mieć przewagę technologiczną i informatyczną<sup>21</sup>. Cyberterroryzm stanowi bowiem rodzaj broni strategicznej, skierowanej na osłabie-

15 W.A. Wasenin, *Informacjonnaja bezopasnost' i kompiuternyj terrorizm*, <http://www.ict.edu.ru/ft/002459/vasenin.pdf> (18.05.2014).

16 D.W. Frołow, I.W. Mirosznik, *Kiberterrorizm – odna iz osnovnych ugroz sowriemiennosti*, <http://library.mephi.ru/data/scientific.../t14/1-1-9.do> (18.05.2014).

17 A.L. Osipienko, *Sietiewaja kompiuternaja priestupnost': teoria i praktika borby: monografija*, Omsk 2009, s. 244.

18 J.A. Rogowski, *Rossija w borbie s miezdunarodnym terrorizmom. Grani powyszenija pozitiwnowo obraza strany*, <http://www.rusus.ru/?act=read&id=66> (18.05.2014); M.A. Kosjanienko, *Prawowyye problemy pri ispolzowanii Internet w transnacionalnom terrorizmie*, „Informacionnoje prawo” 2012, nr 1, s. 21-23.

19 J.A. Rogowski, op. cit. Szerzej: W.A. Nomokonow, *Terrorizm s pomoszczju Interneta*, [w:] A.I. Dołgowa (red.), *Terrorizm w Rossiji i problemy sistiemnowo reagirowanija*, Moskwa 2004, s. 57-58.

20 J.A. Rogowski, op. cit.

21 I.R. Biegiszew, *Biezopasnost' Rossiji: woprosy protivodiejstwija kiberterrorizmu*, <http://naukaxxi.ru/materials/298/> (18.05.2014).

nie pozycji innego państwa. Często jest stosowany przez grupy terrorystyczne, niedysponujące znacznymi środkami<sup>22</sup>.

Jako powody zagrożenia cyberterroryzmem trzeba wskazać: małą odporność systemów komputerowych zarządzających infrastrukturą krytyczną (transport, elektrownie atomowe) oraz niski poziom zabezpieczeń strategicznych systemów komputerowych niektórych państw<sup>23</sup>.

Można zastanowić się, jakie możliwości ma współczesny cyberterrorysta, by zorganizować atak. Należy pamiętać, że dobre przygotowanie i zaplanowanie współczesnych ataków na złożone systemy w sieci obejmuje też testowanie przez hakerów różnych narzędzi i sposobów. Wymaga to zatem czasu. Według niektórych ekspertów może to trwać od dwóch do czterech lat, natomiast przeprowadzenie cyberataku na zintegrowane systemy powodujące bardzo poważne następstwa – od sześciu do dziesięciu lat<sup>24</sup>.

Czy atak cyberterrorystyczny jest możliwy do przeprowadzenia w Rosji? Uważa się, że zagrożenie nim jest minimalne. Jednakże nie musi to być zgodne z prawdą, ponieważ potencjalnych wykonawców ataku w tym kraju nie brakuje (bardzo dobrzy rosyjscy hakerzy są znani na świecie). Ponadto, ze względu na niestabilność państwa rosyjskiego targanego konfliktami narodowościowo-religijnymi i politycznymi, wiele różnych grup (terrorystycznych, ekstremistycznych) może chcieć zrealizować swoje cele<sup>25</sup>.

Niektórzy snują bardzo fatalistyczne wizje, przewidując, że „nastanie dzień, w którym niektóre grupy terrorystyczne będą funkcjonować tylko wirtualnie, ograniczone zostaną kontakty osobiste, a władze organizacji będą komunikować się przez Internet, przygotowując atak i operacje przeciw krajom z rozwiniętą siecią komputerową”<sup>26</sup>.

Za przyczyny (oficjalnie) niewielkiej, jak dotąd, liczby cyberataków w Rosji należy uznać: niski poziom rozwoju z informatyzowania tego państwa oraz zarządzanie szeregiem operacji poprzez ludzi (nie poprzez automaty)<sup>27</sup>.

22 J. Starostina, op. cit.

23 A.A. Jakowienko, *Kiber-terroryzm – ugroza informacjonnumu obszcziestwu*, <http://www.russianlaw.net/files/law/doc/a202.doc> (8.10.2014).

24 D. Litwinow, A. Krikunow, *Problema terrorizma w sieti Internet i puti jejo reszenija*, [http://catu.su/index.php?option=com\\_content&view=article&id=154:-iii&catid=38:slideshow](http://catu.su/index.php?option=com_content&view=article&id=154:-iii&catid=38:slideshow) (8.10.2014).

25 O.W. Motuz, *Wirtualnyj terroryzm – realnost' naszewo wriemieni*, <http://80.89.140.206/fpk/biblio/w04.doc> (5.10.2014).

26 P. Probst, *Internet – terroryzm*, <http://www.crime-research.ru/library/Piter.html> (8.10.2014). Szerzej: M.A. Kosjanienko, op. cit., s. 22.

27 W.A. Mazurow, op. cit.

### 3. Rosyjskie prawo wobec cyberterroryzmu

W tym miejscu nasuwa się pytanie: czy wobec takich zagrożeń cyberterroryzmem Rosja jest przygotowana pod względem prawnym do przeciwdziałania i zwalczania zjawiska?

W odpowiedzi należy stwierdzić, iż w rosyjskim kodeksie karnym zawarto dość szeroki katalog przestępstw o charakterze terrorystycznym<sup>28</sup>. Ustawodawca, na podstawie bolesnych doświadczeń, dostosował (uszczegółowił i rozbudował) zakres ochrony prawnej społeczeństwa i państwa przed terroryzmem, głównie przed fizycznymi atakami na nie oraz przed rozwojem działalności terrorystycznej na obszarze Rosji. Wśród tych czynów, możliwości karania cyberterrorystów przewiduje art. 205 pkt 1 kk. (akt terrorystyczny)<sup>29</sup> kryminalizujący „dokonanie eksplozji, podpalenia lub popełnienie innych czynów, zastraszających społeczeństwo i powodujących niebezpieczeństwo zagłady osób, wywołania znacznego uszczerbku w mieniu albo nastąpienia innych ciężkich następstw, jeśli te czyny dokonane zostały w celach wywarcia wpływu na podjęcie decyzji przez organy władzy, a także groźba ich dokonania w tychże celach”<sup>30</sup>. Zachowanie to zagrożone jest karą pozbawienia wolności na okres od ośmiu do piętnastu lat. Należy uznać, że występujące w tym przepisie znamię „innych czynów” pozwala pociągnąć sprawców do odpowiedzialności karnej za atak cyberterrorystyczny.

Niektórzy proponują zmianę przepisu art. 205 kk. FR polegającą na dodaniu w art. 205 pkt 1 przepisu przewidującego odpowiedzialność za „działania podjęte z wykorzystaniem komputerów<sup>31</sup>, systemów informatycznych i sieci telekomunikacyjnych związanych z elementami infrastruktury krytycznej”<sup>32</sup>. Jednakże inni twierdzą, że takie szerokie podejście do terroryzmu spowoduje potrzebę skryminalizowania np. cyberszpiegostwa, cyberszantażu, cybersabotażu itd<sup>33</sup>.

Rosyjski kodeks karny przewiduje też odpowiedzialność za zniszczenie lub modyfikację informacji komputerowych (w tym z zakresu infrastruktury krytycznej państwa). Regulują to przepisy art. 272 kk. FR kryminalizujące „l. bezprawny do-

28 Stanowią je: wzięcie zakładnika (art. 206), organizacja nielegalnej formacji zbrojnej lub udział w niej (art. 208), porwanie statku powietrznego lub wodnego, lub składu taboru kolejowego (art. 211), zamach na życie działacza państwowego lub społecznego (art. 277), przejęcie władzy z użyciem przemocy lub utrzymywanie władzy z użyciem przemocy (art. 278), powstanie zbrojne (art. 279), publiczne wzywanie do prowadzenia działalności ekstremistycznej (art. 280), organizacja związku ekstremistycznego (art. 282<sup>1</sup>), organizacja działalności związku ekstremistycznego (art. 282<sup>2</sup>), napaść na osoby lub instytucje, które korzystają z ochrony międzynarodowej (art. 360). Zob. szerzej: K. Laskowska, *Przestępczość o charakterze terrorystycznym w Rosji – wprowadzenie do problematyki*, „Archiwum Kryminologii” 2010, T. XXXII, s. 379-401.

29 *Ugotownyj kodeks Rossijskoj Federacji s 13.06.1996*, „Rossijskaja Gazieta” 1996, nr 113-115.

30 Art. 205 pkt 1 kk. FR (w red. z dnia 9.12.2010 N352-FZ).

31 Należy zauważyć też, że propozycje wprowadzenia takiego sformułowania do szeregu innych przestępstw proponuje np.: N.N. Tielieszina, *K woprosu o sowierszenstwowanii gosudarstwiennowo kontrolia virtualnowo prostranstwa*, „Informacionnoje prawo” 2012, nr 1, s. 26.

32 J.S. Sałomatina, [w:] I.R. Biegiszew, op. cit., s. 46; J.S. Sałomatina, *Perspektiwy razwitija...*, op. cit., s. 48.

33 W.N. Czerkasow, [w:] I.R. Biegiszew, op. cit.

stęp do prawnie chronionych informacji komputerowych, jeżeli skutkiem tego czynu jest zniszczenie, zablokowanie, modyfikacja lub kopiowanie informacji komputerowych”. Za jego popełnienie grozi kara grzywny w wysokości do 200 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia lub innego dochodu skazanego za okres do osiemnastu miesięcy, lub robót poprawczych na okres do jednego roku, lub ograniczenia wolności na okres do dwóch lat, lub robót przymusowych na okres do dwóch lat, lub pozbawienia wolności na taki sam okres (art. 272 pkt 1)<sup>34</sup>.

Zatem państwo rosyjskie posiada podstawy prawne do oddziaływania na sprawców cyberataków. Jednakże trzeba przy tym wspomnieć, że jeśli atak cyberterrorystyczny nastąpi, zwłaszcza z zagranicy, to naturalnym następstwem staną się problemy z odpowiedzialnością sprawców (właściwość miejscowa, rzeczowa), bo przepisy międzynarodowe w zakresie ścigania, zatrzymywania i wydania cyberprzestępcy są nadal problematyczne<sup>35</sup>.

Na podstawie powyższych informacji należy stwierdzić, że żadne przepisy kodeksu karnego FR nie używają pojęcia „cyberterroryzm” i wydaje się, że nie ma potrzeby wprowadzać go do prawa, a jedynie do kryminologii.

Co należy zatem w Rosji uczynić, by skutecznie przeciwdziałać cyberterroryzmowi? Należy przede wszystkim stale wzmacniać i rozwijać bazę prawną z zakresu przeciwdziałania cyberprzestępczości, a także stworzyć polityki/procedury bezpieczeństwa dla wielu z informatyzowanych dziedzin życia tego państwa i społeczeństwa<sup>36</sup>.

Podsumowując rozważania, nasuwają się następujące wnioski:

1. Państwo to stanowi cel potencjalnych ataków cyberterrorystycznych ze względu na złożoną sytuację społeczno-polityczną (konflikt w Czeczenii, niezadowolone części społeczeństwa z rządów władzy na najwyższych szczeblach).
2. Trudno jest mówić o skali zaistniałych zdarzeń w cyberprzestrzeni o podłożu terrorystycznym w Rosji, gdyż do społeczeństwa nie docierają żadne

34 Ponadto przepis ten penalizuje: 2. „Ten sam czyn, jeżeli wyrządził szkodę w wielkich rozmiarach lub był dokonany z wyrachowaniem” (kara grzywny w wysokości od stu tysięcy do trzystu tysięcy rubli lub w wysokości wynagrodzenia lub innego dochodu skazanego za okres od roku do dwóch lat, lub robót poprawczych na okres od jednego roku do dwóch lat, lub ograniczenia wolności na okres do czterech lat, lub robót przymusowych na okres do czterech lat, lub aresztu na okres do sześciu miesięcy, lub pozbawienia wolności na taki sam okres), 3. „Czyny, przewidziane w ustępie pierwszym lub drugim niniejszego artykułu, dokonane przez grupę osób po wcześniejszym porozumieniu lub zorganizowaną grupę, lub przez osobę, wykorzystującą swoje stanowisko służbowe” (kara grzywny w wysokości do pięciuset tysięcy rubli lub w wysokości wynagrodzenia lub innego dochodu skazanego za okres do trzech lat z pozbawieniem prawa do zajmowania określonych stanowisk lub prowadzenia określonej działalności na okres do trzech lat, lub ograniczenia wolności na okres do czterech lat, lub robót przymusowych na okres do pięciu lat, lub pozbawienia wolności na taki sam okres), 4. „Czyny, przewidziane w ustępie pierwszym, drugim lub trzecim niniejszego artykułu, jeżeli ich skutkiem były ciężkie następstwa lub jeżeli stworzyły one zagrożenie powstania takich następstw” (kara pozbawienia wolności na okres do siedmiu lat). Art. 272 kk. (w red. z dnia 7.12.2011 N420-FZ).

35 D.W. Olszanskij, [w:] A.A. Jakowienko, op. cit.

36 W.A. Wasenin, *Informacionnaja bezopasnost' i kompiuternyj terrorizm*, <http://www.ict.edu.ru/ft/002459/va-senin.pdf> (18.05.2014).

informacje w tym zakresie. Nie można też ustalić liczb obrazujących skalę zjawiska. Natomiast wraz z coraz większą informatyzacją kraju, można spodziewać się ataków cyberterrorystycznych.

3. Pod względem prawnym państwo rosyjskie jest przygotowane do karania cyberterrorystów za zamachy. Jednakże bardziej istotne jest pytanie: czy jest przygotowane, by temu przeciwdziałać?

### Literatura

- Kosjanienko M.A., Prawowye problemy pri ispolzowanii Internet w transnacionalnom terrorizmie, „Informacionnoje prawo” 2012, nr 1.
- Laskowska K., Przęstępność o charakterze terrorystycznym w Rosji – wprowadzenie do problematyki, Archiwum Kryminologii 2010, T. XXXII.
- Nomokonow W.A., Terrorizm s pomoszczju Interneta, [w:] A.I. Dołgowa (red.), Terrorizm w Rossiji i problemy sistiemnowo reagirowanija, Moskwa 2004.
- Osipienko A.L., Sietiewaja kompiuternaja priestupnost': teoria i praktika borby: monografija, Omsk 2009.
- Rybakowa J.J., Kiberterrorizm kak odna iz raznowidnostiej kiberpriestupnosti: poniatje i widy, [w:] A.I. Dołgowa (red.), Terrorizm w Rossiji i problemy sistiemnowo reagirowanija, Moskwa 2004.
- Sałowmatina J.S., Perspektywy razwitja zakonodatelstwa w sferie borby s kiberterrorizmom, „Zakon i prawo” 2009, nr 1.
- Starostina J.W., Frołow D.B., Zaszczita od kompiuternych pristuplenij i kiberterrorizma, Moskwa 2005.
- Stiepanow O.A., Perspektywy sowierszenstwowanija prawa w usłowijach narastanija kiberterroristiceskoj ugrozy, Priedstawitielnaja własť, „Zakonodatelstwo, kommentarii, problemi” 2008, nr 4.
- Tielieszina N.N., K woprosu o sowierszenstwowanii gosudarstwiennowo kontrolia wirtualnowo prostranstwa, „Informacionnoje prawo” 2012, nr 1.
- Ugołownyj kodeks Rossijskoj Federacii s 13.06.1996, „Rossijskaja Gazieta” 1996, nr 113-115.

### Źródła internetowe

- Biegiszew I.R., Biezопасnost' Rossiji: woprosy protivodiejstwija kiberterrorizmu, <http://naukaxxi.ru/materials/298/>
- Czerkasow W.N., [w:] I.R. Biegiszew, Biezопасnost' Rossiji: woprosy protivodiejstwija kiberterrorizmu, <http://naukaxxi.ru/materials/298/>
- Frołow D.W., Mirosznik I.W., Kiberterrorizm – odna iz osnownych ugroz sowremiennosti, <http://library.mephi.ru/data/scientific.../t14/1-1-9.do>
- Gulbin J., [w:] W.A. Mazurow, Kiberterrorizm: poniatje, problemy, protivodiejstwije, „Dokłady TUSURa” 2010, nr 1, <http://www.tusur.ru/filearchive/reprts-magazine/2010-1/41-45.pdf>
- Koncepcija protivodiejstwija terrorizmu w Rossijskoj Federacii, <http://www.rg.ru/printable/2009/10/20/zakon-dok.html>
- Kowaliowa E., Kiberterrorizm kak specificzeskaja oblast' terrorizma, <http://www.truenet.info/analitika/kiberterrorizm-kak-spetsificheskaya-oblast-terrorizma.html>
- Jakowienko A.A., Kiber-terrorizm – ugroza informacjonnumu obszcziestwu, <http://www.russianlaw.net/files/law/doc/a202.doc>

- Litwinow D., Krikunow A., *Problema terrorizma w sieci Internet i puti jejo reszenija*, [http://catu.su/index.php?option=com\\_content&view=article&id=154:-iii&catid=38:slideshow](http://catu.su/index.php?option=com_content&view=article&id=154:-iii&catid=38:slideshow)
- Mazurow W.A., *Kiberterrorizm: poniatje, problemy, protiwodiejstwije*, „Dokłady TUSURa” 2010, nr 1, <http://www.tusur.ru/filearchive/reprts-magazine/2010-1/41-45.pdf>
- Motuz O.W., *Wirtualnyj terrorizm – realnost' naszewo wriemieni*, <http://80.89.140.206/fpk/biblio/w04.doc>
- Olszanskij D.W., [w:] A.A. Jakowienko, *Kiber-terrorizm – ugroza informacjonnumu obszcziestwu*, <http://www.russianlaw.net/files/law/doc/a202.doc>
- Probst P., *Internet – terrorizm*, <http://www.crime-research.ru/library/Piter.html>
- Rogowskij J.A., *Rossija w borbie s miezdunarodnym terrorizmom. Grani powyszenija pozitiwnowo obraza strany*, <http://www.rusus.ru/?act=read&id=66>
- Sałomatina J.S., [w:] I.R. Biegiszew, *Biezopasnost' Rossiji: woprosy protiwodiejstwija kiberterrorizmu*, <http://nauka-xxi.ru/materials/298/>
- Starostina J., *Kiberterrorizm*, <http://www.crime-research.ru>
- Trawninkow J., [w:] W. Gołubiew, *Kiberterrorizm kak nowaja forma terrorizma*, <http://www.crime-research.ru>
- Wasenin W.A., *Informacjonnaja bezopasnost' i kompiuternyj terrorizm*, <http://www.ict.edu.ru/ft/002459/vasenin.pdf>





## Realizacja Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Wielkiej Brytanii

### 1. Uwagi wstępne

W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Strategy*) z 2010 roku<sup>2</sup> (dalej: Strategia) rząd Wielkiej Brytanii (dalej: WB) zobowiązał się do publikowania i przedstawiania rocznych sprawozdań z wykonania zarówno Strategii, jak i Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa i Obrony (*Strategic Defence and Security Review*)<sup>3</sup> (dalej: Przegląd), przyjętego w tym samym roku, Wspólnej Parlamentarnej Komisji ds. Strategii Bezpieczeństwa Narodowego (*Joint Parliamentary Committee on the National Security Strategy – JCNSS*). Dnia 19 grudnia 2013 roku opublikowano trzecie roczne sprawozdanie<sup>4</sup> (dalej: Sprawozdanie).

W opracowaniu przedstawiono główne tezy zawarte w Sprawozdaniu. Wskazano zagrożenia dla bezpieczeństwa kraju, które pojawiły się w ciągu ostatniego roku. Omówiono zadania bezpieczeństwa narodowego i wskazano postępy w ich realizacji. Przybliżono stan realizacji zobowiązań rządu w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Przedstawiono także wstępne wnioski płynące z doświadczeń przy wdrażaniu Strategii i Przeglądu, które mają zostać wykorzystane przy opracowywaniu nowej Strategii i nowego Przeglądu w 2015 roku.

### 2. Oświadczenie Premiera Wielkiej Brytanii

W swoim ministerialnym oświadczeniu<sup>5</sup> prezentującym Sprawozdanie, Premier David Cameron zauważył, że w ciągu ostatniego roku rząd koncentrował swo-

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, HM Government, London 2010 – dostępna na oficjalnej stronie internetowej Rządu Wielkiej Brytanii, <http://www.gov.uk> (10.05.2014).

3 *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, HM Government, London 2010, <http://www.gov.uk> (10.05.2014).

4 *Annual Report on the National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*, Cabinet Office, London 2013, <http://www.gov.uk> (10.05.2014).

5 Prime Minister Written Ministerial Statement, 19 December 2013, *Annual Report on the National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*, <http://www.gov.uk> (10.05.2014).

je działania na zwiększaniu wpływu WB na świecie i wzmacnianiu bezpieczeństwa kraju, zgodnie z wytycznymi z 2010 roku. Podkreślił, że:

- bezpieczeństwo narodowe zależy od bezpieczeństwa gospodarczego i vice versa;
- w minionym roku rząd koncentrował swoje działania na zwiększeniu eksportu i zachęceniu do inwestowania w WB;
- gospodarka kraju się rozwija, powstają nowe miejsca pracy, a deficyt maleje;
- WB będzie gospodarzem Szczytu NATO 2014 (w Walii w dniach 4-5 września 2014 roku); Sojusz stanowi podstawę obrony kraju, a Szczyt ma stanowić okazję do przeanalizowania przyszłości Sojuszu;
- Rada Bezpieczeństwa Narodowego (National Security Council – NCS) określiła strategiczny kierunek działań w Afganistanie; potencjał, możliwości i kompetencje Afgańskich Narodowych Sił Bezpieczeństwa wzrastają, a WB ma je wspierać w podejmowanych działaniach; siły WB zaprzestaną działań bojowych, a przekazanie kontroli nad bezpieczeństwem ma nastąpić do końca 2014 roku; obecnie WB zapewnia pomoc rozwojową na poziomie 178 mln funtów rocznie. Inicjatywa ta ma być kontynuowana aż do 2017 roku;
- WB odgrywała istotną rolę na Bliskim Wschodzie i w Afryce w działaniach podejmowanych m.in., aby wdrożyć wynegocjowane porozumienie w sprawie irańskiego programu jądrowego, zakończyć konflikt w Syrii, przywrócić porządek na Mali i wesprzeć demokratyczną transformację Libii;
- w prognozie wydatków (*Spending Review*)<sup>6</sup> ogłoszono, iż kwiecień 2015 roku to miesiąc utworzenia nowego Funduszu na rzecz Bezpieczeństwa, Stabilizacji i Przeciwdziałania Konfliktom (*Conflict, Stability and Security Fund – CSSF*), o wartości 1 mld funtów (ma połączyć zdolności obronne, dyplomatyczne, rozwojowe, bezpieczeństwa i wywiadowcze);
- prognoza gospodarcza (*Autumn Statement*)<sup>7</sup> potwierdziła, że rząd w 2013 roku, po raz pierwszy, zrealizuje swoje zobowiązanie do wydania 0,7% dochodu narodowego brutto na Oficjalną Pomoc Rozwojową (*Official Development Assistance – ODA*), a Wielka Brytania będzie pierwszym krajem G8, który ten cel osiągnie;
- w ostatnim roku współprzewodniczył panelowi mającemu wypracować wytyczne, zastępujące Milenijne Cele Rozwoju<sup>8</sup>, kiedy wygasną w 2015 roku;

6 Spending Round 2013, Presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty, HM Treasury, London 2013, <http://www.gov.uk> (20.05.2014).

7 Zob. Autumn Statement 2013, Presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty, HM Treasury, London 2013, <http://www.gov.uk> (20.05.2014).

8 Więcej informacji: oficjalna strona internetowa Ośrodka Informacji ONZ w Polsce, <http://www.unic.un.org.pl> lub oficjalna strona internetowa ONZ, <http://www.un.org> (20.05.2014).

- w maju 2013 roku opublikowano raport panelu, rekomendujący m.in. redukcję skrajnego ubóstwa do 2030 roku;
- zagrożenie związane z rozprzestrzenianiem broni pozostaje poważne; WB podjęła intensywne działania, aby Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Traktat o Handlu Bronią<sup>9</sup>, co nastąpiło w kwietniu 2013 roku;
  - w ramach prezydencji w G8, WB przewodniczyła globalnemu partnerstwu przeciwko rozprzestrzenianiu broni i materiałów masowego rażenia (*Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction*)<sup>10</sup>, które liczy 27 członków i koordynuje międzynarodowe finansowanie programów przeciw rozprzestrzenianiu, o wartości około 2 mln dolarów rocznie;
  - został powołany oddział specjalny do walki z ekstremizmem (*Extremism Task Force – ETF*); Policja i służby bezpieczeństwa działają na rzecz zapobiegania zagrożeniu ze strony terroryzmu powiązanego z Irlandią Północną (*Northern Ireland Related Terrorism – NIRT*); rząd przeznacza fundusze (563 mln funtów na lata 2013/2014) na działania policyjne zwalczające terroryzm;
  - w październiku 2013 roku powołano Krajową Agencję ds. Przystępczości (*National Crime Agency – NCA*), aby lepiej zidentyfikować i zwalczać przestępczość zorganizowaną; w ramach NCA powstała nowa Krajowa Jednostka ds. Zwalczania Cyberprzestępczości (*National Cyber Crime Unit*), wyposażona w specjalistyczne możliwości i środki niezbędne do identyfikowania, minimalizowania i zwalczania przestępczości on-line oraz wykorzystania nowych technologii przez przestępców.

Podsumowując swoje przemówienie Premier podkreślił, że WB inwestuje także w przyszłość. Narodowy Program Cyberbezpieczeństwa (*National Cyber Security Programme – NCSP*), wsparty inwestycjami o wartości 860 mln funtów do 2016 roku, ma przynieść prawdziwą zmianę w zdolności zapewnienia cyberbezpieczeństwa kraju. Raport o postępie tego programu i planach na przyszłość<sup>11</sup> 12 grudnia 2013 roku został złożony w parlamencie, z ogłoszeniem szeregu nowych inicjatyw i koncentracją na przyszłych działaniach, mających na celu uczynienie z WB jednego z najbardziej bezpiecznych miejsc dla biznesu w cyberprzestrzeni.

9 The Arms Trade Treaty – dostępny na oficjalnej stronie internetowej ONZ, <http://www.un.org> (20.05.2014).

10 Więcej informacji na oficjalnej stronie internetowej organizacji Nuclear Threat Initiative, <http://www.nti.org> (20.05.2014).

11 UK Cyber Security Strategy: statement on progress 2 years on, Written statement to Parliament, 12 December 2013, Cabinet Office, <http://www.gov.uk> (20.05.2014).

### **3. Roczne sprawozdanie z realizacji Strategii Bezpieczeństwa Narodowego oraz Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa i Obrony**

Sprawozdanie przedstawia rozwijający się kontekst światowy, w tym zagrożenia dla bezpieczeństwa kraju, które pojawiły się w ciągu ostatniego roku. Podsumowuje znaczny postęp w realizacji zadań bezpieczeństwa narodowego (National Security Tasks – NST) i kwestii z nimi związanych, w tym transformacji systemu obronnego. Omawia również szersze zagadnienia i proponuje wstępne wnioski płynące z doświadczeń przy wdrażaniu zarówno Strategii, jak i Przeglądu. W Sprawozdaniu starano się także uwzględnić uwagi JCNSS do wytycznych sprawozdania z 2012 roku<sup>12</sup>.

Przegląd z 2010 roku zalecił szeroki pakiet działań mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa narodowego i skuteczniejszą ochronę interesów WB w kraju i za granicą. Określił szereg ambitnych zobowiązań. Implementacja, nadzorowana przez NCS, jest na dobrej drodze: poczyniono postęp w ponad 90% z tych zobowiązań, a wiele z nich zostało już w pełni zrealizowanych. Rząd dokłada starań, aby kontynuować postęp w tym zakresie.

Sprawozdanie podzielono na cztery części: 1) światowy kontekst zagrożeń dla bezpieczeństwa od listopada 2012 roku; 2) ogólny postęp w realizacji NST i transformacji systemu obronnego; 3) szersze zagadnienia oraz 4) wnioski płynące z doświadczeń przy wdrażaniu.

#### **Światowy kontekst zagrożeń dla bezpieczeństwa od listopada 2012 roku**

W cz. I Sprawozdania dostrzeżono wzrost krajowego i międzynarodowego zagrożenia dla bezpieczeństwa WB. Nie ustępowały konflikty regionalne i niestabilność na Bliskim Wschodzie i w Północnej Afryce. Syria, pomimo porozumienia o usunięciu broni chemicznej, pozostaje rozdarta przez konflikt. Al-Kaida i powiązani z nią terroryści wykorzystywali obszar Jemenu, Mali i inne regiony pozbawione skutecznych rządów. Z drugiej strony podkreślono, że w kwestii irańskiego programu jądrowego nastąpił pierwszy znaczący przełom od dekady.

W Strategii określono szereg głównych zagrożeń, sklasyfikowanych w 3 kategoriach, do których miał się odnieść Przegląd. Sprawozdanie zawiera opis stopnia, w jakim zagrożenia te wystąpiły w ciągu poprzedniego roku. Zauważono, że niektóre pozostały takimi, jakie były (np. zagrożenie atakiem konwencjonalnym na WB ze strony innego państwa pozostaje niskie), charakter innych uległ zmianie (np. zagrożenie ze strony międzynarodowego terroryzmu rozwinęło się i zregionalizowało), a niektóre w dalszym ciągu wzrastają (niekonwencjonalne zagrożenia ze strony

12 Annual Report on the National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review, Cabinet Office, London 2012, <http://www.gov.uk> (20.05.2014).

państw i innych podmiotów, w takich obszarach, jak cyberprzestępczość i przestępczość zorganizowana). Czynniki gospodarcze – brak wzrostu w Europie, niepewność w strefie euro i w sąsiedztwie Unii Europejskiej – nadawały kontekst interesom bezpieczeństwa narodowego WB.

### **Całkowity postęp w realizacji NST i transformacji systemu obronnego**

W cz. II Sprawozdania przypomniano, że Strategia określiła główne cele zapewnienia bezpiecznej i odpornej WB oraz kształtowania stabilnego świata, wraz ze sposobami ich osiągnięcia. W Przeglądzie natomiast opisano szczegółowo różne środki, którymi cele te miały zostać zrealizowane. W ciągu ostatnich 3 lat, rząd konsekwentnie realizował złożone zobowiązania. Podkreślono, że ponad 90% z nich jest w toku: 28% zostało zrealizowanych, 33% jest blisko zrealizowania, 33% zadowalających i 6% problematycznych.

Zarówno Strategia, jak i Przegląd określiły 8 NST wspartych wytycznymi w zakresie planowania. Odzwierciedlają one ryzyko i powiązane z nim wyzwania stojące przed krajem oraz określają sposoby osiągnięcia wyznaczonych celów. Poniższa tabela przedstawia postęp w realizacji NST wraz ze środkami transformacji systemu obronnego i procesem wprowadzonym dla nadzoru implementacji Przeglądu.

Główne cele Narodowej Strategii Bezpieczeństwa: zapewnienie bezpiecznej i odpornej WB poprzez ochronę jej ludzi, gospodarki, infrastruktury, terytorium i sposobu życia przed wszelkimi poważnymi zagrożeniami, które mogą dotknąć ją bezpośrednio; kształtowanie stabilnego świata poprzez działanie na rzecz zmniejszenia prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń dotyczących WB lub brytyjskie interesy za granicą i stosowanie instrumentów władzy i wpływów, aby kształtować środowisko światowe.

Tabela 1 przedstawia wytyczne dotyczące planowania, transformacji systemu obronnego i nadzoru implementacji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa i Obrony: całkowita liczba zobowiązań Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa i Obrony w kategorii postępu, jak oszacowano w październiku 2013 roku<sup>13</sup>. W nawiasach dodano dane pochodzące ze Sprawozdania z 2012 roku, jak oszacowano w październiku 2012 roku.

13 Na podstawie: Annual Report on the National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review, Cabinet Office, London 2013, op. cit., s. 7.

Tabela 1. Postęp w realizacji NST i powiązanych wytycznych

Zadanie	Problematyczne	Zadawające	W toku	Zakończone	Suma
<b>1: Identyfikowanie i monitorowanie zagrożeń bezpieczeństwa narodowego i możliwości</b>	<b>3 (4)</b>	<b>5 (4)</b>	<b>3 (3)</b>	<b>1 (1)</b>	<b>12 (12)</b>
1a Skoordynowane podejście do wczesnego ostrzegania i obserwacja horyzontu zdarzeń	(1)	1	1 (1)		2 (2)
1b Strategiczny wywiad o potencjalnych zagrożeniach dla bezpieczeństwa narodowego i możliwościach działania dla WB		1 (1)			1 (1)
1c Skoordynowana analiza i ocena najważniejszych priorytetów		1 (1)	2 (2)	1 (1)	4 (4)
1d Inwestowanie w technologie w celu wsparcia zbierania danych z zakresu łączności kluczowych dla bezpieczeństwa narodowego i egzekwowania prawa	1	(1)			1 (1)
1e Zasoby wywiadowcze, aby wesprzeć podstawowe wojskowe, dyplomatyczne i krajowe wymogi w zakresie bezpieczeństwa i odporności określone poniżej oraz dobrobyt gospodarczy	2 (3)	2 (1)			4 (4)
<b>2: Zwalczanie u podstaw przyczyn niestabilności</b>	<b>0 (0)</b>	<b>1 (4)</b>	<b>4 (2)</b>	<b>4 (3)</b>	<b>9 (9)</b>
2a Skuteczny międzynarodowy program rozwoju wnoszący optymalny wkład w bezpieczeństwo narodowe, w ramach swojego ogólnego celu zmniejszenia ubóstwa, z Ministerstwem Rozwoju Międzynarodowego koncentrującym znacząco więcej działań na priorytecie bezpieczeństwa narodowego i niestabilnych państwach			1 (1)		1 (1)
2b Cywilne i wojskowe zdolności stabilizacyjne, które mogą być zastosowane łącznie z wyprzedzeniem, aby pomóc państwom uniknąć kryzysu lub uporać się z konfliktem		1 (3)	3 (1)	1 (1)	5 (5)
2c Ukierunkowane programy w WB i w krajach stwarzających największe zagrożenie dla WB, aby powstrzymać ludzi przed stawianiem się terrorystami		(1)		3 (2)	3 (3)
<b>3: Wywieranie wpływu w celu wykorzystania możliwości i zarządzenia ryzykiem</b>	<b>0 (1)</b>	<b>8 (5)</b>	<b>6 (8)</b>	<b>4 (4)</b>	<b>18 (18)</b>
3a Służba dyplomatyczna, która wspiera kluczowe multilateralne i bilateralne stosunki i zobowiązania wynikające ze statusu kraju, jako stałego członka Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych i wiodącego członka NATO, UE i innych organizacji międzynarodowych		4 (2)	1 (3)		5 (5)

3b Globalna sieć za granicą, pod kierownictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych, która koncentruje się na ochronie narodowego bezpieczeństwa WB, budowaniu jej dobrobytu i wspieraniu obywateli WB na świecie		2 (2)	1 (1)	1 (1)	4 (4)
3c Skoordynowane międzyresortowe działania za granicą, aby zbudować zdolności priorytetowe dla bezpieczeństwa narodowego i niestabilnych państw do przejmowania coraz większej odpowiedzialności za własną stabilność				1 (1)	1 (1)
3d Strategiczna projekcja siły wojskowej w celu zwiększenia bezpieczeństwa, powstrzymania lub zapobiegania potencjalnym zagrożeniom i wspierania dyplomacji	(1)	2 (1)	4 (4)	2 (2)	8 (8)
<b>4: Egzekwowanie prawa krajowego i wzmocnienie norm międzynarodowych, aby pomóc zwalczać tych, którzy zagrażają WB i jej interesom, w tym utrzymanie podstawowej wiedzy technicznej w kluczowych obszarach</b>	<b>0 (1)</b>	<b>10 (11)</b>	<b>3 (2)</b>	<b>6 (5)</b>	<b>19 (19)</b>
4a Zdolność egzekwowania prawa w celu prowadzenia postępowania i, tam, gdzie to możliwe, doprowadzania przed wymiar sprawiedliwości terrorystów i najgroźniejszych zorganizowanych grup przestępczych mających wpływ na WB	(1)	6 (6)	2 (1)	4 (4)	12 (12)
4b Ciągły rozwój systemu międzynarodowego		2 (3)		1	3 (3)
4c Silniejsze multilateralne podejście do przeciwdziałania proliferacji i zabezpieczania materiałów rozszczepialnych oraz wiedzy w ich zakresie przed wykorzystaniem w złej wierze		1 (1)	1 (1)	1 (1)	3 (3)
4d Utrzymanie możliwości w zakresie nauki i techniki chemicznej, biologicznej, radiologicznej i nuklearnej, przyczyniających się do przeciwdziałania proliferacji oraz reakcji kraju na potencjalne użycie takich materiałów przez terrorystów lub państwa		1 (1)			1 (1)
<b>5: Ochrona WB i jej interesów w kraju, na granicach i na arenie międzynarodowej, aby zwalczać fizyczne i elektroniczne zagrożenie ze strony państw i podmiotów innych niż państwa</b>	<b>3 (3)</b>	<b>11 (16)</b>	<b>7 (7)</b>	<b>13 (8)</b>	<b>34 (34)</b>
5a Minimalny skuteczny środek nuklearnego odstraszenia		1 (1)	2 (2)	1 (1)	4 (4)
5b Zabezpieczenie granic	3 (2)	3 (4)	1 (2)	2 (1)	9 (9)
5c Zdolności służb bezpieczeństwa i wywiadu oraz Policji do zwalczania zagrażających życiu zagrożeń terrorystycznych stojących przed WB				2 (2)	2 (2)

5d Zdolności militarne, aby pomóc chronić WB przed poważnymi atakami terrorystycznymi	(1)	2 (1)		1 (1)	3 (3)
5e Samodzielna zdolność obrony militarnej Terytoriów Zamorskich				1 (1)	1 (1)
5f Inwestowanie w nowe i elastyczne zdolności takie jak cyberzdolności w celu skutecznego reagowania na pojawiające się ryzyko i zagrożenia		5 (10)	4 (3)	6 (2)	15 (15)
<b>6: Pomoc w rozwiązaniu konfliktów i przyczynienie się do stabilności. Podejmowanie interwencji za granicą tam, gdzie jest to konieczne, w tym legalne użycie siły na rzecz fundamentalnych interesów WB oraz aby chronić jej zagraniczne terytoria i ludzi</b>	<b>0 (1)</b>	<b>3 (4)</b>	<b>6 (4)</b>	<b>6 (6)</b>	<b>15 (15)</b>
6a Zintegrowane podejście do budowania stabilizacji za granicą, łączące skuteczniejsze dyplomatyczne, rozwojowe, wojskowe i inne instrumenty bezpieczeństwa narodowego		1 (2)	2 (1)	1 (1)	4 (4)
6b Siły zbrojne zdolne zarówno do operacji stabilizacyjnych, jak i interwencji	(1)	2 (2)	4 (3)	4 (4)	10 (10)
6c Cywilna reakcja dobrana tak, aby wesprzeć zbieżność i skalę operacji militarnych				1 (1)	1 (1)
6d Zdolności wojskowe, aby pomóc przeprowadzić ewakuację obywateli WB z kryzysów za granicą					0 (0)
<b>7: Zapewnienie odporności WB, przez bycie przygotowanym na sytuacje kryzysowe wszelkiego rodzaju, bycie zdolnym do wyjścia z takich sytuacji oraz utrzymania niezbędnych służb</b>	<b>3 (2)</b>	<b>6 (8)</b>	<b>5 (6)</b>	<b>6 (4)</b>	<b>20 (20)</b>
7a Bezpieczeństwo i odporność infrastruktury kluczowej do utrzymania funkcjonowania państwa (w tym obiektów nuklearnych) na atak, uszkodzenie lub zniszczenie				1 (1)	1 (1)
7b Możliwości zarządzania kryzysowego zdolne przewidzieć i zareagować na różnorodne poważne wewnętrzne sytuacje kryzysowe i utrzymać działalność rządu	1	2 (3)			3 (3)
7c Odporne systemy zaopatrzenia i dystrybucji niezbędnych służb i usług	2 (2)	4 (5)	1 (2)	4 (2)	11 (11)
7d Skuteczne, dobrze zorganizowane lokalne reagowanie na sytuacje kryzysowe w WB, w oparciu o możliwości lokalnych respondentów, przedsiębiorstw i społeczności			3 (3)	1 (1)	4 (4)
7e Usprawnione planowanie, koordynacja i zdolności rządu centralnego i Sił Zbrojnych w zakresie pomocy w radzeniu sobie z najbardziej poważnymi sytuacjami kryzysowymi			1 (1)		1 (1)



<b>8: Działanie w sojuszach i partnerstwach, wszędzie tam, gdzie to możliwe, aby generować silniejsze reakcje</b>	<b>4 (3)</b>	<b>14 (14)</b>	<b>9 (10)</b>	<b>1 (1)</b>	<b>28 (28)</b>
8a Zbiorowe bezpieczeństwo poprzez NATO, jako podstawę obrony terytorialnej WB, stabilizacja europejskiego sąsiedztwa, jak również otwarta UE działająca na rzecz bezpieczeństwa i dobrobytu	3 (1)	4 (6)	4 (4)		11 (11)
8b Wkład kraju w międzynarodowe sojusze wojskowe, aby skoncentrować się na obszarach krajowej przewagi komparatywnej cenionych przez kluczowych sojuszników, zwłaszcza Stany Zjednoczone, takich jak zdolności wywiadowcze i wysoko wyspecjalizowane siły elitarne	(1)	5 (4)	3 (3)		8 (8)
8c Zwiększenie wymiany zdolnościami militarnymi, technologiami i programami oraz potencjalnie większa specjalizacja, podczas działań z kluczowymi sojusznikami, w tym Francją, oparta na właściwych formalnych gwarancjach tam, gdzie to konieczne	1 (1)	5 (4)	2 (3)		8 (8)
8d Polityka Obrony Przemysłowej i Technologicznej, mająca na celu zapewnienie niezależności działania, której potrzebujemy dla naszych Sił Zbrojnych, pozwalając na zwiększoną liczbę standardowych zakupów i większą promocję eksportu obronności				1 (1)	1 (1)
<b>Transformacja systemu obronnego</b>	<b>1 (1)</b>	<b>12 (10)</b>	<b>21 (22)</b>	<b>11 (12)</b>	<b>45 (45)</b>
<b>Nadzór, sprawozdawczość i korekta implementacji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa i Obrony</b>	<b>(1)</b>	<b>2 (2)</b>	<b>9 (8)</b>	<b>9 (9)</b>	<b>20 (20)</b>
<b>Całkowity postęp</b>	<b>14 (17)</b>	<b>72 (78)</b>	<b>73 (72)</b>	<b>61 (53)</b>	<b>220 (220)</b>

### Szersze zagadnienia

Część III Sprawozdania odniosła się do szerszych zagadnień, np. wskazano, że centra zarządzania kryzysowego umożliwiają koordynację podejmowania decyzji i reagowania w nagłych wypadkach. Natomiast w kwestii Szkocji zaznaczono, że Szkocja i reszta WB czerpią wzajemną korzyść ze zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa, cyberprzestrzeni, wymiaru sprawiedliwości i Policji, jak i współdziałania w międzynarodowych sojuszach.

### Wnioski płynące z doświadczeń przy implementacji Strategii i Przeglądu

W cz. IV zauważono, że wraz z postępem wdrażania Strategii i Przeglądu pojawiło się kilka obszarów, gdzie zdobyte doświadczenie pozwoliło na rozwój polityki.

W kontekście polityki międzynarodowej, zwrócono uwagę na konieczność wyciągnięcia wniosków z działań podejmowanych w Afganistanie i Iraku (nie tylko w kategoriach wojskowych, ale także w kategorii poparcia społecznego dla uży-

cia interwencji militarnej); przeanalizowania braków w zdolnościach i sposobu ich uzupełnienia; zastanowienia się nad skutkami zmian technologicznych zarówno dla przyszłych konfliktów, jak i dostępnych możliwości ich powstrzymania i im zapobiegania oraz podejmowania międzynarodowych interwencji.

Podkreślono, że Igrzyska i Paraigrzyska Olimpijskie Londyn 2012 były największym wydarzeniem sportowym w historii WB, a zapewnienie bezpieczeństwa podczas Igrzysk wymagało największej tego typu operacji w historii kraju (blisko 6 mln osób przyleciało na samo Heathrow w lipcu i sierpniu 2012 roku).

## **Wnioski**

We wnioskach wskazano, że zarówno w Strategii, jak i Przeglądzie z 2010 roku, zastosowano podejście do bezpieczeństwa oparte na ocenie ryzyka, angażujące całą administrację rządową. Powołano NCS, aby zapewnić natychmiastowe, spójne, skoordynowane oraz świadome podejmowanie decyzji we wszystkich strategicznych kwestiach dotyczących obrony i bezpieczeństwa. To znacznie rozszerzyło zakres Strategii poza obszar wojskowy i ramy tradycyjnej strategii wojskowej. Takie podejście odzwierciedla niezwykle zróżnicowane tempo pojawiających się globalnych zagrożeń i możliwości, jak również ich szerokie i długoterminowe konsekwencje.

Podkreślono, że w ciągu ostatniego roku nastąpił postęp w implementacji. Zaważono, że chociaż wiele wyzwań dotyczy czynników poza kontrolą rządu, osiąga on sukcesy w realizacji wyznaczonych celów.

Wskazano, że rząd wyciąga wnioski z doświadczeń implementacji Strategii i wdrażania podjętych zobowiązań, rozpoczynając przygotowania do opracowania Strategii i Przeglądu 2015.

## **Źródła internetowe**

A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy, HM Government, London 2010, dostępna na oficjalnej stronie internetowej Rządu Wielkiej Brytanii, <http://www.gov.uk>

Annual Report on the National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review, Cabinet Office, London 2013, dostępny na oficjalnej stronie internetowej Rządu Wielkiej Brytanii, <http://www.gov.uk>

Annual Report on the National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review, Cabinet Office, London 2012, dostępny na oficjalnej stronie internetowej Rządu Wielkiej Brytanii, <http://www.gov.uk>

Autumn Statement 2013, Presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty, HM Treasury, London 2013, dokument dostępny na oficjalnej stronie internetowej Rządu Wielkiej Brytanii, <http://www.gov.uk>

- Prime Minister Written Ministerial Statement, 19 December 2013, Annual Report on the National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review, dokument dostępny na oficjalnej stronie internetowej Rządu Wielkiej Brytanii, <http://www.gov.uk>
- Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review, HM Government, London 2010, dokument dostępny na oficjalnej stronie internetowej Rządu Wielkiej Brytanii, <http://www.gov.uk>
- Spending Round 2013, Presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty, HM Treasury, London 2013, dokument dostępny na oficjalnej stronie internetowej Rządu Wielkiej Brytanii, <http://www.gov.uk>
- The Arms Trade Treaty, dostępny na oficjalnej stronie internetowej ONZ, <http://www.un.org>
- UK Cyber Security Strategy: statement on progress 2 years on, Written statement to Parliament, 12 December 2013, Cabinet Office, dokument dostępny na oficjalnej stronie internetowej Rządu Wielkiej Brytanii, <http://www.gov.uk>



## Syryjska wojna domowa – konflikt lokalny czy zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego?

### 1. Wstęp

W wyniku protestów z przełomu 2010 i 2011 roku, z Tunezji zbiegł rządzący tym państwem od 1987 roku Zin al-Abidin Ben Ali. Kilka tygodni później, po niespełna 30 latach władzy, rezygnację złożył także egipski prezydent Hosni Mubarak. Kres rządów tych autokratów zaczęto utożsamiać z pragnieniem demokratyzacji ze strony uciskanych społeczeństw arabskich. Zdaniem zachodnich obserwatorów, w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie rozpoczął się wówczas proces demokratyzacyjny, który miał zaprowadzić normalizację sytuacji w regionie. Niektórzy dostrzegali już wówczas, iż świeccy przywódcy arabscy, pomimo nagminnego łamania praw człowieka, w rzeczywistości byli mniejszym złem od ekstremistów islamskich, a często również strategicznymi sprzymierzeńcami Zachodu w walce z nimi.

Z punktu widzenia celów oraz strategii Stanów Zjednoczonych i państw europejskich, potencjalna demokratyzacja Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, poza zwiększeniem wolności politycznej społeczeństw arabskich, niosła ze sobą także szereg niebezpieczeństw, w tym naruszenie status quo panującego tam od kilku dziesięcioleci. Z dużym niepokojem obserwowano już przebieg wydarzeń w Libii, w której protesty przeobraziły się w konflikt wewnętrzny zakończony śmiercią dziesiątek tysięcy ludzi. Ze względu na szereg czynników, za potencjalnie jeszcze groźniejszą uznano syryjską wojnę domową. Celem niniejszego tekstu jest ustalenie powodów, przez które protesty syryjskie, w przeciwieństwie do demonstracji w Tunezji czy Egipcie, stosunkowo szybko przerodziły się w konflikt zbrojny. Należy też wyjaśnić, jakie czynniki, pomimo upływu ponad 3 lat, śmierci setek tysięcy osób i licznych prób mediacji, wciąż utrudniają jego zakończenie. Jaka przyszłość czeka naród syryjski? Czy ostatecznie rebeliantom uda się obalić Baszara al-Asada i czy faktycznie byłoby to najkorzystniejszym rozwiązaniem? Co stanie się z Syrią po zakoń-

1 Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

czeniu konfliktu – czy pozostanie ona państwem świeckim, władzę przejmą islamisci czy może dojdzie do jej rozpadu?

## 2. Syryjska wojna domowa – fakty i strony konfliktu

Protesty w Syrii, w porównaniu do innych państw regionu, rozpoczęły się z kilkumiesięcznym opóźnieniem. Stosunkowo szybko nastąpiła też eskalacja przemocy i rozpoczęcie działań zbrojnych między reżimem Baszara al-Asada a rebeliantami. Wśród stron konfliktu, którego początek datuje się na 15 marca 2011 roku, wyróżnić można szereg grup i organizacji. Strona rządowa liczyć może m.in. na wsparcie Syryjskich Sił Zbrojnych<sup>2</sup>, Sił Obrony Narodowej<sup>3</sup>, Brygady Baas<sup>4</sup>, libańskiego Hezbollahu<sup>5</sup>, organizacji irańskich, a także kilku innych formacji. Wśród rebeliantów początkowo najliczniejszą grupę stanowili dezercerzy z Syryjskich Sił Zbrojnych tworzący Wolną Armię Syrii<sup>6</sup>. Z czasem na sile zyskiwać zaczęli jednak islamisci z Frontu Islamskiego, a pomiędzy obydwoma grupami doszło do konfliktu, który jednak udało się zażegnać<sup>7</sup>. Do przeciwników reżimu al-Asada należy jeszcze szereg innych ugrupowań. Odrębnie trzeba rozpatrywać bojowników z Państwa Islamskiego, którzy walki toczą nie tylko ze zwolennikami Baszara al-Asada, lecz także z pozostałymi grupami rebelianckimi<sup>8</sup>. Celem dżihadystów jest upadek państwa syryjskiego i zjednoczenie ludności muzułmańskiej w ramach nowego kalifatu<sup>9</sup>. W późniejszej fazie konfliktu jego stroną stanowiąc zaczęli też Kurdowie, czyli największa (ok. 10% populacji) syryjska mniejszość etniczna. Trudno jednak przypisać ich do którejkolwiek ze stron, bowiem część z tworzonych przez nich organizacji opowiada się za reżimem al-Asada, podczas gdy inne wspierają rebeliantów.

- 2 J. Schogol, *5 things you should know about Syria's military*, „Navy Times” z 28.04.2014, <http://www.navy-times.com/article/20130828/NEWS08/308280031/5-things-you-should-know-about-Syria-s-military> (16.06.2014).
- 3 E. Solomon, *Insight: Battered by war, Syrian army creates its own replacement*, „Reuters” z 21.04.2013, <http://www.reuters.com/article/2013/04/21/us-syria-crisis-paramilitary-insight-idUSBRE93K02R20130421> (16.06.2014).
- 4 A. Lund, *The Baath Battalions Move Into Damascus*, „Carnegie Endowment for International Peace” z 13.01.2014, <http://carnegieendowment.org/syriaincrisis/?fa=54167> (16.06.2014).
- 5 O. Holmes, *Lebanon dragged in as Hezbollah joins Syria war*, „Reuters” z 26.04.2013, <http://www.reuters.com/article/2013/04/26/us-syria-crisis-hezbollah-idUSBRE93P09720130426> (16.06.2014).
- 6 A. Albayrak, *Turkey Is Adding to Pressure on Damascus*, „The Wall Street Journal” z 5.10.2011, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052970204524604576610781937462842?mg=reno64-wsj&url=http%3A%2F%2Fonline.wsj.com%2Farticle%2FSB10001424052970204524604576610781937462842.html> (16.06.2014).
- 7 S. Assir, *Islamists forge Syria's biggest rebel alliance*, „The Daily Star” z 22.11.2013, <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2013/Nov-22/238668-six-islamist-factions-unite-in-largest-syria-rebel-merger.ashx#axzz2lO4rbT76> (16.06.2014).
- 8 D. Evans, *Syrian rebels launch fierce offensive against al Qaeda fighters*, „Reuters” z 4.01.2014, <http://www.reuters.com/article/2014/01/04/us-syria-crisis-fighting-idUSBREA0308720140104> (16.06.2014).
- 9 A. Cordesman, *Viewpoint: ISIS goals and possible future gains*, „BBC News Middle East” z 11.06.2014, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27801680> (16.06.2014).

Według różnych doniesień, w wyniku działań wojennych prowadzonych na terytorium syryjskim, do tej pory śmierć poniosło od 150 tys. do nawet 220 tys. osób<sup>10</sup>. Rozbieżności w szacunkach wynikają z faktu, iż od wielu lat na terenie Syrii nie przeprowadzono spisów powszechnych, a także dlatego, iż oficjalnie potwierdzono jedynie część zgonów<sup>11</sup>. Podaje się, że po stronie rządowej zginęło od 53 tys. do 58 tys. osób (z czego ok. 30-37 tys. żołnierzy armii syryjskiej). Liczbę zabitych wśród rebeliantów szacuje się natomiast na ok. 42 tys. lub nawet 63 tys. W kategoriach ofiar syryjskiej wojny domowej należy rozpatrywać również miliony obywateli zmuszonych do opuszczenia swoich domostw. Liczbę migrantów syryjskich ocenia się łącznie na ok. 9 mln osób, z czego blisko 3 mln osób to uchodźcy zbiegli w większości do Libanu, Jordanii, Turcji i Iraku<sup>12</sup>. Według niektórych prognoz, liczba uchodźców syryjskich do końca 2014 roku przekroczy nawet 4 mln, czyli prawie 25% całej populacji<sup>13</sup>. W ciągu 5 lat od 2009 roku, Syria z 2. na świecie państwa pod względem napływu uchodźców, staje się więc krajem o największym odsetku uchodźstwa wśród własnych obywateli<sup>14</sup>.

### 3. Historyczne tło

Po odzyskaniu przez Syrię niepodległości w 1946 roku, ówczesni rządzący stanęli przed niezwykle trudnym zadaniem odbudowy państwa i utrwalenia tożsamości narodowej. Głównymi przeszkodami utrudniającymi realizację tych celów okazały się znaczne zróżnicowanie wyznaniowe i etniczne, a także gospodarcze i społeczne dysproporcje.

W początkowej fazie państwo syryjskie charakteryzowało się znaczną niestabilnością. Po serii zamachów stanu, w 1954 roku doszło do połączenia Syrii z Egiptem i powstania Zjednoczonej Republiki Arabskiej. Większość stanowisk administracyjnych w nowym tworze państwowym przypadła Egipcjanom, łącznie z funkcją prezydenta powierzoną Gamalowi Abdelowi Naserowi. Oba narody również dzieliły zauważalne ekonomiczne i społeczne różnice, co w 1961 roku doprowadziło do kolejnego syryjskiego zamachu stanu i rozpadu ZRA<sup>15</sup>. Za przeprowadzonym dwa lata później przewrotem stała natomiast Partia Socjalistycznego Odrodzenia Arabskie-

10 D. Evans, *Death toll in Syria's civil war above 150,000: monitor*, „Reuters” z 1.04.2014, <http://www.reuters.com/article/2014/04/01/us-syria-crisis-toll-idUSBREA300YX20140401> (16.06.2014).

11 L. Balcells, L. Beehner, J. Schulhofer-Wohl, *How should we count the war dead in Syria?*, „Washington Post” z 1.05.2014, <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/05/01/how-should-we-count-the-war-dead-in-syria/> (16.06.2014).

12 *Syria Regional Refugee Response*, „UNHCR. The UN Refugee Agency” z 12.06.2014, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (16.06.2014).

13 C. Anna, *Syrians to become world's largest refugee population*, „The Times of Israel” z 26.02.2014, <http://www.timesofisrael.com/syrians-to-become-worlds-largest-refugee-population/> (16.06.2014).

14 M. Nichols, *Syrians set to replace Afghans as largest refugee population: U.N.*, „Reuters” z 25.02.2014, <http://www.reuters.com/article/2014/02/25/us-syria-crisis-un-idUSBREA101MA20140225> (16.06.2014).

15 J. Zdanowski, *Historia Bliskiego Wschodu w XX wieku*, Wrocław 2010, s. 238.

go (w skrócie partia Baas)<sup>16</sup>. W 1966 roku, trzynastego z kolei puczu dokonali radykałowie tego ugrupowania, wprowadzając stan wyjątkowy i dokonując czystek wewnętrznych. Następnie wybuchła tzw. wojna sześciodniowa z Izraelem, którą Syria przegrała, tracąc tym samym kontrolę nad strategicznymi terenami Wzgórz Golan. Na fali rozgoryczenia próbowano odsunąć ze stanowiska ministra obrony narodowej Hafiza al-Asada, lecz w 1970 roku to on przeprowadził bezkrwawy zamach stanu, zostając premierem. Rok później był już prezydentem Syrii<sup>17</sup>.

Swoją prezydenturę Hafiz al-Asad oparł na sekularyzmie w życiu publicznym, wsparciu mniejszości religijnych, chłopów i klasy średniej oraz silnej centralizacji i personalizacji. W polityce zagranicznej główny nacisk kładł na dążeniu do stworzenia z Syrii regionalnej potęgi, co pod wieloma względami udało mu się osiągnąć, biorąc pod uwagę fakt, iż do czasu przejścia przez niego władzy, państwo to było niezwykle niestabilne, podzielone wewnętrznie i targane przez kolejne zamachy stanu. Cele polityki zagranicznej al-Asada związane były z koncepcją tzw. Wielkiej Syrii, na którą poza jego ojczyznę składały się także terytoria Libanu, Palestyny i Jordanii. Tłumaczy to nie tylko silną historycznie pozycję Syrii w Libanie, kontrolę nad palestyńskim ruchem narodowościowym, ale też jasne i stanowcze stanowisko w konflikcie izraelsko-palestyńskim. W okresie zimnej wojny Hafiz al-Asad potrafił również zręcznie lawirować między obozem zachodnim a ZSRR, nie opowiadając się po żadnej ze stron.

Hafiz al-Asad zmarł w 2000 roku, a władzę po nim przejął jego syn Baszar, który pierwotnie nie był brany pod uwagę jako ewentualny sukcesor. Wobec tragicznej śmierci starszego brata Basela, został on jednak do tego niejako zmuszony. Przyszły prezydent musiał w ekspresowym tempie nadrobić zaległości w karierze wojskowej i politycznej, lecz w przeciwieństwie do ojca i brata brak mu było ich charyzmy<sup>18</sup>. W większości aspektów Baszar al-Asad kontynuował politykę ojca, polegającą na poparciu armii i mniejszości, budując przy tym własny krąg zaufania. Zmiana na szczycie władzy rozbudziła w społeczeństwie syryjskim nadzieje na liberalizację tamtejszego systemu politycznego<sup>19</sup>. Początkowo Baszar al-Asad dopasował się do tych oczekiwań, rozszerzając sferę wyrażania opinii, a także wypuszczając wielu więźniów politycznych, co zostało nazwane Damascęską Wiosną. Jego poczynania ulegały jednak stopniowemu zaostreniu, co nie pozostawiało żadnych wątpliwości odnośnie do autorytarnego charakteru jego władzy. W polityce zagranicznej kra-

16 *Syria Timeline: (1961 to date) – From Ba'ath takeover to the uprising*, „The Hindu” z 18.12.2013, <http://www.thehindu.com/news/international/syria-timeline-1961-to-date-from-baath-takeover-to-the-uprising/article3609596.ece> (16.06.2014).

17 D. Neff, *Middle East History: It Happened in February; Coup d'Etat Puts Hafez al-Assad in Position to Rule Syria*, „The Washington Report on Middle East Affairs 6” 1997, t. XV, <http://search.proquest.com/proquest.han.uwm.edu/pl/docview/218797144/B76FAA2FB2614B4DPQ/4?accountid=14884> (16.06.2014).

18 *Winds of Change*, „Middle East” 1999, nr 293, <http://search.proquest.com/proquest.han.uwm.edu/pl/docview/220621698/15E361773CAE4951PQ/4?accountid=14884> (16.06.2014).

19 M. Kaczorowska, *Syria – dyktatura o krok o d demokracji*, [w:] J. Danecki, S. Sulowski (red.), *Bliski Wschód coraz bliżej*, Warszawa 2011, s. 294.



ju nastąpił zwrot ku jeszcze bliższym relacjom z Iranem, dla którego Syria stawała się najbliższym sojusznikiem spośród wszystkich państw arabskich<sup>20</sup>. Przyjaźń irańsko-syryjska stała się przeszkodą w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi, podobnie jak sprzeciw al-Asada wobec inwazji tego kraju na Irak oraz śmierć libańskiego premiera Rafika Haririego<sup>21</sup>. Pozycja Syrii w Libanie zaczęła słabnąć, a wskutek sporów z większością świata arabskiego państwo to znalazło się na uboczu polityki międzynarodowej.

#### 4. Podłoże – u progu wojny domowej

Okres blisko 30-letnich rządów Hafiza al-Asada charakteryzował się znacznie większą stabilnością niż poprzedzające je 24 lata, w których doszło łącznie do kilkunastu zamachów stanu. Należy jednak być świadomym, iż stabilizację tę osiągnięto przy zastosowaniu metod niedemokratycznych, represji i łamaniu praw człowieka, czego najdobitniejszym przykładem jest masakra w Hamie z 1982 roku, w której śmierć poniosło nawet do 40 tys. osób<sup>22</sup>. Pomimo pewnych oznak odwilży, Baszar al-Asad kontynuował rządy oparte na ograniczeniu wolności politycznej obywateli, nie dopuszczając do funkcjonowania jakiegokolwiek opozycji.

Między 1970 a 2000 rokiem nastąpił drastyczny wzrost populacji Syrii z 6 do 20 mln<sup>23</sup>. Stan gospodarki tego państwa u progu wojny domowej należałoby określić jako fatalny. Syryjskie PKB per capita (4,800 USD) oraz wzrost gospodarczy (3,2%) były w 2010 roku na jednym z najniższych poziomów wśród wszystkich państw arabskich<sup>24</sup>. Poziom inflacji przekraczał wówczas 5,9%, zaś odsetek bezrobotnych 8,4%<sup>25</sup> (19,3% dla osób w wieku 15-24 lata<sup>26</sup>). Odnotowano też jeden z najwyższych poziomów korupcji<sup>27</sup>.

Wobec fatalnej sytuacji gospodarczej, poważnych problemów społecznych i pogłębiających je dynamicznych procesów demograficznych, a także w obliczu ograniczeń wolności politycznej, nie można się dziwić, że na fali tzw. Arabskiej Wiosny, również w Syrii doszło do antyrządowych protestów. Obywatele tego państwa, śle-

20 N. Bakri, *Iran Calls on Syria to Recognize Citizens' Demands*, „The New York Times” z 27.08.2011, [http://www.nytimes.com/2011/08/28/world/middleeast/28syria.html?\\_r=1&](http://www.nytimes.com/2011/08/28/world/middleeast/28syria.html?_r=1&) (16.06.2014).

21 M. Kaczorowska, op. cit. s. 294-295.

22 J. Rodriguez, *1982: Syria's President Hafez al-Assad crushes rebellion in Hama*, „The Guardian” z 1.08.2011, <http://www.theguardian.com/theguardian/from-the-archive-blog/2011/aug/01/hama-syria-massacre-1982-archive> (16.06.2014).

23 *Syria: historical demographical data of the whole country*, „Populstat”, <http://www.populstat.info/Asia/syriac.htm> (16.06.2014).

24 *Compare CIA World Factbook*, „Find The Data”, <http://cia-world-fact-book.findthedata.org/> (16.06.2014).

25 *Unemployment, total (% of total labor force)*, „World Bank”, <http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS/countries> (16.06.2014).

26 *Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24)*, „World Bank”, <http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?page=2> (16.06.2014).

27 *Corruption Perception Index 2010*, „Transparency International”, <http://www.transparency.org/cpi2010/results> (16.06.2014).

dający wydarzenia z Tunisu i Kairu za pośrednictwem mediów społecznościowych i Internetu uwierzyli, że i oni są w stanie zmusić Baszara al-Asada do rezygnacji. Demonstracje w Damaszku wystąpiły jednak znacznie później niż w większości krajów arabskich, bo dopiero w marcu 2011 roku. Powodów tego jest kilka, w tym fakt, iż sporej części społeczeństwa syryjskiego al-Asad jawił się jako obrońca interesów arabskich, zagorzały przeciwnik USA i Izraela. Pomimo trudnej sytuacji ekonomicznej, przepaść między najbiedniejszymi a najbogatszymi w tym kraju była mniejsza niż chociażby w Tunezji i Egipcie. Ze względu na długotrwałe represje i likwidację wszelkich przejawów opozycji, brak było tam także świadomej politycznie i umocnionej ekonomicznie klasy średniej. Wskutek natychmiastowej reakcji Baszara al-Asada obawiającego się losu Hosniego Mubaraka i Zin al-Abidina Ben Alego, protesty szybko przerodziły się w regularne starcia armii z demonstrantami. Upadł wreszcie mur strachu powstały po masakrze w Hamie (1982), a wystąpienia antyrządowe przybrały na sile. Reżim gotowy był pójść na szereg ustępstw wobec społeczeństwa, byleby tylko powstrzymać dalsze wystąpienia. Zaproponowano m.in. obniżenie podatków, podniesienie płac, zezwolenie na korzystanie z portali społecznościowych, zniesienie stanu wyjątkowego oraz walkę z korupcją i nepotyzmem<sup>28</sup>. W kwietniu 2011 roku prezydent odwołał rząd i utworzył „nowy”, w skład którego wchodziło jednak aż 9 z poprzednich 25 ministrów<sup>29</sup>. Wszystkie próby przekonania społeczeństwa do odstąpienia od protestów zakończyły się niepowodzeniem. Wobec fiaska „metody kija i marchewki”, Baszar al-Asad zdecydował się na wyprowadzenie wojska naprzeciw demonstrantom, co wywołało eskalację konfliktu.

## 5. Specyfika

Niemожność zakończenia syryjskiej wojny domowej przez ponad 3 lata zaskoczyła wielu obserwatorów, którzy spodziewali się szybkiej porażki Baszara al-Asada. Pod koniec 2011 roku, trwający od kilku miesięcy opór z jego strony nazywali oni nawet „spacerem umarłego”<sup>30</sup>. Wygłaszający tego typu opinie, wśród których byli przedstawiciele administracji Stanów Zjednoczonych, nie uwzględnili jednak szeregu niezwykle istotnych czynników. Nie doceniono chociażby relewantności geopolitycznie strategicznego położenia Syrii, przez które krzyżują się w niej interesy wielu innych państw regionu i świata.

Od początku konfliktu opozycja antyrządowa pozostaje niezwykle rozbita wewnętrznie. Powstaniu brakowało zdecydowanego lidera, a militarna i polityczna

28 M. Chulov, N. Hassan, *President Assad offers concessions but fails to stop Syrian demonstrators*, „The Guardian” z 20.06.2011, <http://www.theguardian.com/world/2011/jun/20/syria-president-assad-offers-concessions> (16.06.2014).

29 *Syria: President Bashar al-Assad forms new government*, „BBC News Middle East” z 14.04.2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13084656> (16.06.2014).

30 M. Lee, *US: Assad's Syria a 'dead man walking'*, „The Christian Science Monitor” z 14.12.2011, <http://www.csmonitor.com/World/Latest-News-Wires/2011/1214/US-Assad-s-Syria-a-dead-man-walking> (16.06.2014).

opozycja nie mogą się porozumieć. Brak jedności wynika m.in. z faktu, że w szeregi opozycji weszło wiele grup o różnych, często sprzecznych ze sobą interesach i celach, przez co poza walką z siłami prorządowymi, rywalizują one też między sobą. Rozbicie wewnętrzne przeciwników al-Asada, a także charakter i przebieg wydarzeń w Syrii po 2011 roku, w znacznym stopniu związane są również z tamtejszym zróżnicowaniem etnicznym i wyznaniowym, będącym jednym z największych w całym regionie. Także w szeregach społeczności międzynarodowej brak jedności. Kolejne próby mediacji i zakończenia konfliktu okazały się fiaskiem. Niepomyślność tych przedsięwzięć wynika ze wspomnianych partykularnych interesów poszczególnych państw. Z izraelskiego punktu widzenia, nieprzychylny, ale sekularny reżim Baszara al-Asada był mimo wszystko korzystniejszy niż iluzoryczna obietnica demokratyzacji obciążona realnym zagrożeniem przejęcia władzy przez ekstremistów islamskich. Dążący do hegemonii wśród państw muzułmańskich Iran nie może natomiast pozwolić sobie na utratę strategicznego i tak naprawdę jedyne go partnera w świecie arabskim, szczególnie wobec niechęci, jaką darzą go pozostałe państwa regionu. Turcji, którą podobnie jak Syrię zamieszkuje znaczna liczba Kurdów, zależy głównie na niedopuszczeniu do powstania kurdyjskiej autonomii w ramach państwa syryjskiego, osłabieniu ich ruchu separatystycznego, a także zabezpieczeniu własnych granic przed dżihadystami z Państwa Islamskiego. Wydarzenia rozgrywane w Syrii nie są oczywiście obojętne również z punktu widzenia Libanu. W państwie znajdującym się do niedawna pod syryjską kontrolą, w dalszym ciągu widoczne są obawy przed ponowną interwencją. Dostrzec to można chociażby w postępowaniu władz libańskich, które wolą udawać, że problem ponad miliona uchodźców syryjskich nie istnieje, niż zaryzykować utworzenie obozów i udzielenie im zinstytucjonalizowanej pomocy. Z uwagi m.in. na niebezpieczeństwa związane z działalnością Państwa Islamskiego, niesłabnące zagrożenie terrorystyczne, porwania dla okupu dokonywane na obywatelach krajów zachodnich oraz rosnącą falę radykalizmu wśród społeczności muzułmańskich (także na emigracji), konflikt syryjski i jego finał jest istotny również z globalnego punktu widzenia.

## 6. Podsumowanie i wnioski

Trwający od ponad 3 lat syryjski konflikt wewnętrzny ulega systematycznej radykalizacji. Coraz większą rolę odgrywają podziały na tle religijnym i etnicznym, co znacznie utrudnia możliwości jego zakończenia. Grupy rebelianckie toczą z reżimem Baszara al-Asada walkę nie tylko o przejęcie władzy, lecz przede wszystkim o przyszły charakter państwa syryjskiego. Czy będzie ono w dalszym ciągu świeckie, czy powiedzie się plan bojowników z Państwa Islamskiego? Dylematy te oraz partykularne interesy poszczególnych państw utrudniają podjęcie wspólnego stanowiska przez środowisko międzynarodowe. Bo chociaż odpowiedzialny za śmierć

tysięcy Syryjczyków Baszar al-Asad jest już władcą skompromitowanym, którego Zachodowi niezmiernie ciężko byłoby ponownie zaakceptować, to pozostałe możliwości wcale nie wydają się korzystniejsze. W przypadku możliwego zwycięstwa islamistów, w tragicznym położeniu znajdują się przedstawiciele licznych przecież mniejszości religijnych popierających wcześniej reżim al-Asadów, o czym przekonali się już chrześcijanie i jazydzi na terenach zajętych w Syrii i Iraku przez Państwo Islamskie.

Zasygnalizowane uwarunkowania i cechy konfliktu w Syrii powodują, że przyszłość tego państwa rysuje się w ciemnych barwach. Niezależnie od tego, kto ostatecznie okaże się stroną zwycięską, ze względu na śmierć setek tysięcy osób, emigrację milionów Syryjczyków, zniszczenia wojenne oraz rosące problemy ekonomiczne i społeczne, trudno o lepsze warunki do stabilizacji. Najpewniej więc państwo to czeka powtórka z historii, czyli kolejne kryzysy, zamachy stanu i wojny domowe. Syria, zarówno w okresie trwającego konfliktu wewnętrznego, jak i po nim, stanowić więc będzie źródło wielu zagrożeń, z punktu widzenia bezpieczeństwa regionalnego oraz międzynarodowego.

### Literatura

- Kaczorowska M., *Syria – dyktatura o krok od demokracji*, [w:] J. Danecki, S. Sulowski (red.), *Bliski Wschód coraz bliżej*, Warszawa 2011.
- Zdanowski J., *Historia Bliskiego Wschodu w XX wieku*, Wrocław 2010.

### Źródła internetowe

- Albayrak A., *Turkey Is Adding to Pressure on Damascus*, „The Wall Street Journal” z 5.10.2011, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052970204524604576610781937462842?mg=reno64-wsj&url=http%3A%2F%2Fonline.wsj.com%2Farticle%2FSB10001424052970204524604576610781937462842.html>
- Anna C., *Syrians to become world's largest refugee population*, „The Times of Israel” z 26.02.2014, <http://www.timesofisrael.com/syrians-to-become-worlds-largest-refugee-population/>
- Assir S., *Islamists forge Syria's biggest rebel alliance*, „The Daily Star” z 22.11.2013, <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2013/Nov-22/238668-six-islamist-factions-unite-in-largest-syria-rebel-merger.ashx#axzz2lO4rbT76>
- Bakri N., *Iran Calls on Syria to Recognize Citizens' Demands*, „The New York Times” z 27.08.2011, [http://www.nytimes.com/2011/08/28/world/middleeast/28syria.html?\\_r=1&](http://www.nytimes.com/2011/08/28/world/middleeast/28syria.html?_r=1&)
- Balcells L., Beehner L., Schulhofer-Wohl J., *How should we count the war dead in Syria?*, „Washington Post” z 1.05.2014, <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/05/01/how-should-we-count-the-war-dead-in-syria/>
- Chulov M., Hassan N., *President Assad offers concessions but fails to stop Syrian demonstrators*, „The Guardian” z 20.06.2011, <http://www.theguardian.com/world/2011/jun/20/syria-president-assad-offers-concessions>

- Compare CIA World Factbook, „Find The Data”, <http://cia-world-fact-book.findthedata.org/>
- Cordesman A., Viewpoint: ISIS goals and possible future gains, „BBC News Middle East” z 11.06.2014, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27801680>
- Corruption Perception Index 2010, „Transparency International”, <http://www.transparency.org/cpi2010/results>
- D. Neff, Middle East History: It Happened in February; Coup d’Etat Puts Hafez al-Assad in Position to Rule Syria, „The Washington Report on Middle East Affairs 6” 1997, t. XV, <http://search.proquest.com.proquest.han.uwm.edu.pl/docview/218797144/B76FAA2FB2614B4DPQ/4?accountid=14884>
- Evans D., Death toll in Syria’s civil war above 150,000: monitor, „Reuters” z 1.04.2014, <http://www.reuters.com/article/2014/04/01/us-syria-crisis-toll-idUSBREA300YX20140401>
- Evans D., Syrian rebels launch fierce offensive against al Qaeda fighters, „Reuters” z 4.01.2014, <http://www.reuters.com/article/2014/01/04/us-syria-crisis-fighting-idUSBREA0308720140104>
- Holmes O., Lebanon dragged in as Hezbollah joins Syria war, „Reuters” z 26.04.2013, <http://www.reuters.com/article/2013/04/26/us-syria-crisis-hezbollah-idUSBRE93P09720130426>
- Lund A., The Baath Battalions Move Into Damascus, „Carnegie Endowment for International Peace” z 13.01.2014, <http://carnegieendowment.org/syriaincrisis/?fa=54167>
- Nichols M., Syrians set to replace Afghans as largest refugee population: U.N., „Reuters” z 25.02.2014, <http://www.reuters.com/article/2014/02/25/us-syria-crisis-un-idUSBREA101MA20140225>
- Rodriguez J., 1982: Syria’s President Hafez al-Assad crushes rebellion in Hama, „The Guardian” z 1.08.2011, <http://www.theguardian.com/theguardian/from-the-archive-blog/2011/aug/01/hama-syria-masacre-1982-archive>
- Schogol J., 5 things you should know about Syria’s military, „Navy Times” z 28.04.2014, <http://www.navytimes.com/article/20130828/NEWS08/308280031/5-things-you-should-know-about-Syria-s-military>
- Solomon E., Insight: Battered by war, Syrian army creates its own replacement, „Reuters” z 21.04.2013, <http://www.reuters.com/article/2013/04/21/us-syria-crisis-paramilitary-insight-idUSBRE-93K02R20130421>
- Syria Regional Refugee Response, „UNHCR. The UN Refugee Agency” z 12.06.2014, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>
- Syria Timeline: (1961 to date) – From Ba’ath takeover to the uprising, „The Hindu” z 18.12.2013, <http://www.thehindu.com/news/international/syria-timeline-1961-to-date-from-baath-takeover-to-the-uprising/article3609596.ece>
- Syria: historical demographical data of the whole country, „Populstat”, <http://www.populstat.info/Asia/syriac.htm>
- Syria: President Bashar al-Assad forms new government, „BBC News Middle East” z 14.04.2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13084656>
- Unemployment, total (% of total labor force), „World Bank”, <http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS/countries>
- Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24), „World Bank”, <http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?page=2>
- Winds of change, „Middle East” 1999, nr 293, <http://search.proquest.com.proquest.han.uwm.edu.pl/docview/220621698/15E361773CAE4951PQ/4?accountid=14884>



## Śmierć w obliczu konfliktu zbrojnego

Współcześnie coraz częściej odbiega się od pokojowego współistnienia narodów, a konflikty zbrojne stanowią sposób rozwiązywania sporów. Konflikty te nacechowane są bezwzględnością, okrucieństwem oraz atakami na ludność cywilną. Dlatego też w takich sytuacjach refleksje nad śmiercią stają się z całą pewnością silniejsze, wtedy bowiem człowiek spotyka się z nią niejako bezpośrednio<sup>2</sup>. Ataki na ludność cywilną obok ataków na cele cywilne stanowią jedno z najpoważniejszych i najczęściej spotykanych naruszeń zasad prowadzenia konfliktów zbrojnych. Działania te łamią podstawowe normy praw człowieka. Coraz częściej osoby niebiorące bezpośredniego udziału w konflikcie – w tym dzieci, starcy i kobiety w ciąży – stają się ofiarami toczących się walk.

O skali wciąż aktualnego problemu cywilnych ofiar konfliktów zbrojnych mówią szacunkowe dane – i tak w latach 1990-2000 osoby, które nie były członkami sił zbrojnych, stanowiły ok. 90% wszystkich śmiertelnych ofiar toczących się w tym czasie wojen<sup>3</sup>. W ciągu roku w wyniku bezpośrednich ataków umiera średnio aż 52 tys. ludzi, a kolejnych 200 tys. ginie z powodu pośrednich skutków walk<sup>4</sup>. Niepokojący jest również fakt, że ryzyko poniesienia śmierci przez osoby cywilne znajdujące się w ogniu konfliktów zbrojnych jest ponad dziesięciokrotnie wyższe niżeli globalna średnia zgonu w wyniku morderstwa<sup>5</sup>. Problem pogłębia również fakt, że większość współczesnych konfliktów cechuje się nie międzynarodowym, ale etnicznym i narodowym charakterem – to zaś potęguje masowe i powtarzające się ataki na ludność cywilną.

Wciąż pojawiające się konflikty oraz niemożność ich wykluczenia ze stosunków społecznych sprawiły, że coraz częściej zaczęto zauważać konieczność zmniejszenia ich okrucieństwa – tzw. humanizacji konfliktów zbrojnych. W celu ochrony ludności przed skutkami toczących się konfliktów prawo międzynarodowe wprowadziło gwarancje mające zapewnić nienaruszalność podstawowych uprawnień jednostek.

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 A. Wedel-Domaradzka, *Śmierć a prawa człowieka*, Toruń 2011, s. 92.

3 *Women, peace and security. Study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1325 (2000)*, New York 2002, s. 15.

4 *Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century*, New York – Oxford 2005, s. 134.

5 J. Dobrowolska-Polak, *Ludzie w cieniu wojny. Ludność cywilna podczas współczesnych konfliktów zbrojnych*, Poznań 2011, s. 9.

Wspólnie ujęte normy praw człowieka i prawa humanitarnego tworzą fundamentalny standard humanitarny<sup>6</sup>. Wśród działań podejmowanych na rzecz ochrony ludności przed skutkami toczących się konfliktów wskazać należy przede wszystkim wypracowanie międzynarodowych zasad prowadzenia konfliktów. Przestrzeganie przez strony konfliktu owych reguł pozwala bowiem na udzielenie większej ochrony ludności pośrednio uczestniczącej w walkach oraz objęcie regulacją ustawową nowych obszarów normatywnych stosunków międzypaństwowych. Podstawowym zadaniem obowiązujących norm prawa międzynarodowego – podjętym w celu usystematyzowania sytuacji ludności, niezależnie od tego, z jakim konfliktem mamy do czynienia – jest wyznaczenie pewnego podstawowego „standardu ludności”. Polega on nie na wyznaczaniu kolejnych reguł, ale na zebraniu obowiązujących zasad i norm, które byłyby gwarantem ochrony jednostki „w poszanowaniu dla jej bardziej podstawowych potrzeb, bez ponoszenia ryzyka osiągnięcia minimalnego progu ochrony i tym samym obniżenia standardu istniejących zasad prawa międzynarodowego”<sup>7</sup>. Niestety, obok ataków na cele cywilne i tzw. ataków bez rozróżnienia, ataki na skupiska ludności cywilnej wciąż stanowią jedno z najpoważniejszych naruszeń przyjętych zasad prowadzenia konfliktów zbrojnych.

Obowiązujące regulacje o charakterze międzynarodowym przestrzegane powinny być podczas konfliktów zbrojnych toczących się między państwami, jak i w konfliktach wewnętrznych. Zasadniczymi aktami normatywnymi, stanowiącymi fundament zasad prowadzenia konfliktów zbrojnych są regulacje tzw. Konwencji Genewskich oraz Protokołów Dodatkowych. Konwencjami są umowy międzynarodowe zawierane między państwami w formie pisemnej, z których wynikają dla państwa zobowiązania o charakterze prawnym. Idea swoistego „kodeksu humanitarnego” wywodzi się jeszcze z XIX wieku i zapoczątkowana była przez działacza społecznego i gospodarczego Henry’ego Dunanta<sup>8</sup>. Powszechnie przyjęto, iż narodziny międzynarodowego prawa humanitarnego wiążą się z wydaniem w 1864 roku I Konwencji Genewskiej „o polepszeniu losu rannych wojskowych w armiach czynnych”. Wcześniej umowy zawierane przez walczące strony czy zasady prawa zwyczajowego miały charakter jedynie częściowy. Podpisanie owej konwencji wynikało głównie z coraz powszechniejszego przekonania o konieczności przeciwdziałania stratom powodowanym przez toczące się konflikty zbrojne. Wąski zakres przedmiotowy wskazanej konwencji nie pozwalał jednak na zastosowanie jej w inicjatywach mających na celu m.in. ochronę ofiar cywilnych to-

6 Ibidem, s. 122.

7 J.D. Vigny, C. Thompson, *Fundamental Standards of Humanity: What future?*, „Netherlands Quarterly of Human Rights” 2002, nr 2, s. 188.

8 Wydana przez niego książka *Wspomnienie Solferino* dała początek akcji propagandowej, która doprowadziła w konsekwencji do utworzenia Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża i do uchwalenia I Konwencji Genewskiej w 1864 roku. Za wkład w rozwój międzynarodowego prawa humanitarnego otrzymał w 1901 r. pierwszą Pokojową Nagrodę Nobla. Szerzej zob. *Zeszyty Pedagogiczne Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy*, Zeszyt B.



czących się wojen. Wydana w roku 1906 Konwencja Genewska rozszerzała zakres udzielanej ochrony również na personel sanitarny stowarzyszeń pomocy, działający przy wojskowej służbie zdrowia – jej obowiązywanie na mocy podpisanej w Hadze w 1907 roku konwencji zostało rozciągnięte na wojnę morską. Po I wojnie światowej, w 1929 roku podpisano w Genewie kolejne konwencje, w których szerzej unormowano kwestie dotyczące polepszenia losu rannych.

Tragiczne wydarzenia II wojny światowej uwydatniły potrzebę wprowadzenia nowych uregulowań dotyczących sposobów niesienia pomocy i zapewnienia ochrony żołnierzom rannym, chorym lub wziętym do niewoli, jak i rozszerzenia prawnej ochrony na ludność cywilną. Na Konferencji Dyplomatycznej w Genewie w 1949 roku została uchwalona nowa, znacznie poszerzona wersja Konwencji Genewskich, które wraz z Protokołami Dodatkowymi przyjętymi w roku 1977 powszechnie uważane są za trzon Międzynarodowego Prawa Humanitarnego. Uchwalono ówczesnie następujące konwencje:

- I Konwencję Genewską „o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych”<sup>9</sup>, która objęła swoją regulacją rannych i chorych żołnierzy, personel sanitarny i kapelanów;
- II Konwencję Genewską „o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu”<sup>10</sup>, chroniącą żołnierzy rannych, chorych lub rozbitków, personel sanitarny i kapelanów;
- III Konwencję Genewską „o traktowaniu jeńców wojennych”<sup>11</sup>, udzielającą ochrony żołnierzom wziętym do niewoli;
- IV Konwencję Genewską „o ochronie osób cywilnych podczas wojny”<sup>12</sup>, która chroni osoby cywilne na terytorium nieprzyjacielskim i okupowanym.

U podstaw wszystkich czterech konwencji leży zasada, w myśl której „w czasie wojny osoby, które nie uczestniczą bezpośrednio w walce, i takie, które zostały z walki wyłączone przez chorobę, rany, wzięcie do niewoli czy jakkolwiek inny powód, powinny być szanowane i chronione przed skutkami wojny; tym osobom, które cierpią, należy zapewnić pomoc i opiekę, bez żadnej dyskryminacji”<sup>13</sup>.

Z punktu widzenia analizowanego tematu największe znaczenie ma IV Konwencja Genewska dotycząca ochrony osób cywilnych. Jest to regulacja całkowicie

9 Konwencja z dnia 12 sierpnia 1949 r. o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych (Dz.U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171).

10 Konwencja z dnia 12 sierpnia 1949 r. o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu (Dz.U. z 1956 r. Nr 56, poz. 175).

11 Konwencja z dnia 12 sierpnia 1949 r. o traktowaniu jeńców wojennych (Dz.U. z 1956 r. Nr 38, poz. 175).

12 Konwencja z dnia 12 sierpnia 1949 r. o ochronie osób cywilnych podczas wojny (Dz.U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171).

13 J. Abramowicz, *Przestrzeganie międzynarodowego prawa humanitarnego podczas konfliktów zbrojnych oraz misji pokojowych i stabilizacyjnych*, [w:] W. Waclawczyk, K. Żarna (red.), *Zbrodnia i kara. Ludobójstwo, zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości*, Toruń 2011, s. 18.

nowa, niewywodząca się z wcześniejszych regulacji, stanowi więc wyraz postępu w dziedzinie międzynarodowego prawa humanitarnego. Wprowadzenie tych regulacji wiązać należy z doświadczeniami wynikającymi z toczących się konfliktów. Sprawily one bowiem, że los ludności cywilnej stał się równie niepewny i niebezpieczny, jak osób należących do sił zbrojnych. Pierwsza część przepisów zawartych w konwencji udziela ogólnej ochrony ludności przed niektórymi skutkami wojny – rozciąga regulacje wcześniejszych Konwencji Genewskich również na osoby szczególnie słabe, tj. rannych, chorych, inwalidów, dzieci czy kobiety ciężarne. Drugą część liczącej 159 artykułów konwencji stanowią przepisy dotyczące ochrony osób cywilnych, obywateli państwa nieprzyjacielskiego – zarówno na terytorium państwa biorącego udział w wojnie, jak i państwa okupowanego<sup>14</sup>.

Kolejne poszerzenie międzynarodowego ustawodawstwa humanitarnego wynikało z jednej strony z wprowadzenia dotychczas niespotykanych form działań zbrojnych wykorzystywanych w konfliktach zbrojnych, z drugiej ze wzrostu liczby konfliktów o wewnętrznym charakterze. Istniała również potrzeba wprowadzenia regulacji zapobiegających brakowi rozróżnienia pomiędzy uczestnikami walki a ludnością cywilną. Po kilkuletniej procedurze rokowań prowadzonych przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, w 1977 roku podpisano w Genewie dwa Protokoły Dodatkowe do obowiązujących Konwencji Genewskich:

- I Protokół Dodatkowy „o ochronie ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych”<sup>15</sup>.
- II Protokół Dodatkowy „o ochronie ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych”<sup>16</sup>.
- Protokoły te zapewniły większą – niż na podstawie samych konwencji – ochronę ofiar międzynarodowych i wewnętrznych konfliktów zbrojnych.

Same konwencje zostały oparte na zasadzie szacunku dla jednostki ludzkiej i przynależnej każdemu godności. Protokoły zaś rozszerzyły zakres udzielanej ochrony na każdą osobę doświadczającą negatywnych następstw konfliktu zbrojnego. Powyższe założenia przejawiają się m.in. w obowiązku gromadzenia, zabezpieczania i przekazywania rodzinom dokumentów, pieniędzy, wartościowych przedmiotów oraz pamiątek osobistych pozostałych po zmarłym. Prowadzony powinien być również wykaz grobów oraz osób w nich pochowanych. Pierwszy Protokół Dodatkowy zawiera m.in. zobowiązanie stron konwencji do działań, które doprowadzić mają do tego, że „szczątki osób zmarłych z przyczyn związanych z okupacją lub działaniami wojennymi oraz osób, które nie były obywatelami państwa, w którym

14 Ibidem.

15 Protokół Dodatkowy z dnia 8 czerwca 1977 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175).

16 Ibidem.

zmarły w związku z działaniami wojennymi”, traktowane będą z należnym im szacunkiem, a groby, w których są pochowane, utrzymane i właściwie oznaczone<sup>17</sup>.

Niepokojący jest fakt, iż mimo wprowadzenia do prawa międzynarodowego licznych norm mających uregulować sposób prowadzenia działań zbrojnych, tak by wiązały się one z poszanowaniem praw człowieka, wciąż do czynienia mamy z licznymi atakami bezpośrednio lub pośrednio skierowanymi na ludność cywilną. Stanowią one naruszenie obowiązujących zasad prowadzenia konfliktów zbrojnych, a jednocześnie niejednokrotnie spotykają się ze znikomą reakcją ze strony środowiska międzynarodowego, czy też z trudnościami z zastosowaniem właściwych sankcji (głównie z uwagi na problemy z ustaleniem winy danego podmiotu)<sup>18</sup>. Wydaje się więc, że niejednokrotnie stopień implementacji norm prawa humanitarnego i praw człowieka w praktyce prowadzenia konfliktów jest znacząco niższy niż pożądaný. Brakuje bowiem sankcji i mechanizmów, które będą skutecznie egzekwowały złamanie wprowadzonych reguł. Za powyższym twierdzeniem przemawiają opinie prezentowane przez specjalnych sprawozdawców działających przy organizacjach międzynarodowych – głównie typu *watch dog* – oraz organizacjach międzyrządowych. Zwracają oni bowiem uwagę na wciąż powiększającą się liczbę osób cywilnych zabijanych w czasie konfliktów zbrojnych. Co więcej, dokładna liczba zabitych cywilów – czy choćby szacunkowe dane – w wielu konfliktach jest trudna do ustalenia. Podczas szczególnie drastycznych konfliktów ustalenie tego rodzaju danych trwa niejednokrotnie latami.

Konflikty zbrojne wciąż cechują się dużą skalą okrucieństwa i brutalności oraz brakiem poszanowania dla jakichkolwiek wymagań stawianych przez prawo. Raport Human Rights Watch wskazał m.in., że trzy akcje poszukiwania rebeliantów przez rosyjskich żołnierzy przyniosły śmierć – w wyniku doraźnych, arbitralnych i pozasądowych egzekucji – więcej niż 130 cywilów. Rosyjskie organizacje obrony praw człowieka wskazują zaś, że podczas pierwszej wojny w Czeczenii, w Groznm zostalo zabitych ponad 23 tys. ludzi – cywilów, mieszkańców miast, w tym ponad 2 tys. dzieci<sup>19</sup>. Podobnie konflikty na terenie byłej Jugosławii wiązały się ze znacznym nieposzanowaniem prawa regulującego sposób traktowania ludności cywilnej – w czasie konfliktu w Bośni i Hercegowinie obie strony toczącego się konfliktu dokonywały zbiorowych egzekucji – głównie po zdobyciu nowych miejscowości<sup>20</sup>. Konflikt w Kosowie zaś wykazał, że niejednokrotnie ataki na ludność cywilną – jako najsłabszą – stanowią swego rodzaju odwet za porażki armii. Ataki te przybierają formę od-

17 B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 56-57.

18 Szerzej zob. J. Dobrowolska-Polak (red.), *Solidarność humanitarna*, Poznań 2011, s. 260 i n.

19 Zob. P. Mitzner, *Misja Kowalinowa*, Warszawa 1996, s. 89.

20 M.in. w 1992 r. siły serbskie eksterminowały trzy czwarte spośród 4,5 tys. mieszkańców sześciu górskich wiosek. Zob. *Raport Specjalnego Sprawozdawcy Komisji Praw Człowieka ONZ ds. sytuacji na terenie byłej Jugosławii Tadeusza Mazowieckiego z 10 lutego 1993 r.*, [w:] *Raporty Tadeusza Mazowieckiego z byłej Jugosławii*, Poznań – Warszawa 1993, s. 112.

powiedzialności zbiorowej ludności cywilnej. Represje m.in. wobec kosowskich Albańczyków nasiliły się po bombardowaniu przez NATO, w styczniu 2001 roku zaś afgańscy talibowie, podejrzewając grupę ludzi z regionu Hazarajad, dokonali zabójstwa od 100 do 300 osób – w tym pracowników organizacji humanitarnych.

Ludność cywilna regionów objętych konfliktem zbrojnym staje się szczególnie zagrożona w przypadku prowadzenia polityki czyszczenia etnicznego oraz dokonywania działań mających na celu zniszczenie w całości lub części grup narodów etnicznych, rasowych lub religijnych (zbrodnia ludobójstwa)<sup>21</sup>. Współczesna polityka ludobójstwa przybiera zwykle formę masowych ataków na ludność cywilną. Po II wojnie światowej szczególnie okrutnym aktem ludobójstwa były wydarzenia w Rwandzie, gdzie pomiędzy kwietniem a lipcem 1994 roku według szacunkowych danych zginęło nawet 800 tys. cywilów, przy czym w regionie tym już wcześniej dochodziło do masowych ataków dokonywanych wzajemnie przez grupy Tutsi i Hutu<sup>22</sup>. Podobnie w Kongo, w czasie wojny domowej w latach 1971-1978 zamordowano kilka tysięcy osób cywilnych – opozycjonistów oraz członków grup etnicznych Acholi i Lango. Podczas secesji Biafry do Nigerii zginęło zaś kilka tysięcy osób należących do plemienia Ibo<sup>23</sup>.

Do równie okrutnych aktów ludobójstwa doszło w Azji, gdzie w Kambodży w latach 1970-1979 w okresie rządów Czerwonych Khmerów zginęło ponad 500 tys. osób. W roku 1971 zaś w wyniku konfliktu dotyczącego powstania Bangladeszu zginęło prawie 15 tys. osób – zarówno narodowości pakistańskiej, jak i indyjskiej<sup>24</sup>. Podobnie za akty ludobójstwa uznać można politykę prowadzoną od prawie pięćdziesięciu lat w Chińskiej Republice Ludowej wobec Tybetańczyków i Ujgurów.

W Ameryce polityka ludobójstwa i czyszczenia etnicznego skierowana została przeciwko rdzennej ludności tego rejonu. W Paragwaju np. w latach 1970-1974, przy współudziale rządu doszło do wymordowania prawie całego plemienia Indian Ache. W rejonie zaś Bliskiego i Środkowego Wschodu armia izraelska w 1982 roku dokonała ataku na obozy dla uchodźców pochodzących z ludu Sabra i Szatila – zginęło ówczasie 328 cywilów<sup>25</sup>.

Istniejące ustawodawstwo mające zapobiec zbrodni ludobójstwa spotyka się z problemem prawnego uregulowania działań kwalifikowanych jako polityka ludobójstwa oraz trudnościami z dochodzeniem odpowiedzialności za popełnienie takiego czynu. Funkcjonujące regulacje obarczone oczekiwaniami społecznymi wykazują znaczne niedoskonałości – czego dowodem są wskazane wyżej przykłady.

21 Art. 2 Konwencji z dnia 9 grudnia 1948 r. w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa (Dz.U. z 1952 r. Nr 2, poz. 9 i Nr 31, poz. 213).

22 M. Cutts, *Uchodźcy świata. 50 lat pomocy humanitarnej*, Warszawa 2000, s. 269.

23 Zob. J. Dobrowolska-Polak, op. cit., s. 58.

24 M. Nawrot, *Wojna indyjsko-pakistańska 1971 r.*, [http://www.psz.pl/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=823](http://www.psz.pl/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=823) (20.05.2014).

25 J. Dobrowolska-Polak, op. cit., s. 59. Zob. też G. Kohn, *Encyklopedia wojen*, Warszawa 1998, s. 290.

Powoduje to m.in. problemy w zapobieganiu przyszłym przypadkom ludobójstwa. Niezbędna wydaje się więc reforma istniejących regulacji prawnych<sup>26</sup>.

Opisane akty niejednokrotnie wiążą się z brakiem poszanowania dla zmarłych. Ciała pozostawiane są bez pogrzebu, a postępowanie z nimi cechuje brak poszanowania norm pietyzmu, wymiar post mortem szacunku należnego każdemu człowiekowi wymaga zaś otoczenia opieką ciał wszystkich osób zmarłych. W celu ochrony przed niewłaściwym traktowaniem zwłok osób poległych podczas konfliktu zbrojnego I Konwencja Genewska nałożyła na strony konfliktu obowiązek wyszukania poległych i niedopuszczenia do ich ograbienia<sup>27</sup>. Konwencja wskazuje m.in., że „Strony w konflikcie powinny możliwie najprędzej zarejestrować wszystkie dane mogące pomóc w ustaleniu tożsamości zmarłych strony przeciwnej, którzy znaleźli się w ich władzy. Te informacje powinny w miarę możliwości zawierać:

- a) oznaczenie Mocarstwa, któremu oni podlegają;
- b) przydział lub numer książeczki wojskowej;
- c) nazwisko;
- d) imię lub imiona;
- e) datę urodzenia;
- f) wszelkie inne dane znajdujące się na karcie lub tabliczce tożsamości;
- g) datę i miejsce zgonu;
- h) wiadomości dotyczące przyczyny zgonu”.

Jeżeli działania wojenne nie pozwalają na pogrzebanie lub spalenie zwłok, normy międzynarodowe nakazują ich ewakuację do drogi, wzdłuż której przemieszczają się siły zbrojne poszkodowanego, lub do miejsca, w którym one stacjonują. Zwłoki powinny być pozostawione wraz z połową tabliczki rozpoznawczej – tak by możliwa była ich identyfikacja<sup>28</sup>. Dodatkowo uregulowane zostały kwestie dotyczące osób internowanych (IV Konwencja Genewska). Po każdym zgonie takiej osoby, który wynikał lub co do którego istnieje podejrzenie, że wynika z działań warty, innego internowanego lub jakiegokolwiek innej osoby, jak i po każdym zgonie, którego przyczyna nie jest znana, państwo zatrzymujące przeprowadzić powinno urzędowe dochodzenie.

Ważny z punktu widzenia aspektów post mortem prowadzenia konfliktów zbrojnych stał się I Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich zobowiązujący stro-

26 T. Iwanek, *Zbrodnia ludobójstwa w prawie międzynarodowym. Problemy skuteczności i efektywności*, [w:] W. Wacławczyk, K. Żarna (red.), op. cit., s. 104.

27 A. Wedel-Domaradzka, op. cit., s. 94. Zob. też T. Jasudowicz, *Prawa człowieka w konfliktach zbrojnych. Rekonstrukcja międzynarodowego prawa humanitarnego*, Toruń 1997, s. 57-58.

28 Pierwsza Konwencja Genewska nakazuje zwrot państwu, z którego ofiara pochodzi, „połowy podwójnych tabliczek tożsamości, testamentów lub innych elementów mających znaczenie dla rodziny zmarłej osoby, pieniędzy i wszelkich przedmiotów znalezionych przy zwłokach, a mających wartość rzeczyswą lub pamiątkową”.

ny konwencji do działań zapewniających, iż „szczęśliwi osoby zmarłych z przyczyn związanych z okupacją lub w czasie pozbawienia wolności spowodowanego okupacją, działaniami wojennymi oraz osób, które nie były obywatelami państwa, w którym zmarły w związku z działaniami wojennymi, powinny traktowane być zgodnie z normami pietyzmu”. Podobne uregulowania dotyczą postępowania z grobami – właściwego ich oznaczenia oraz utrzymania<sup>29</sup>.

Całokształt międzynarodowego prawa humanitarnego stanowi imponujący zbiór zasad i regulacji. Wskazane sytuacje pokazują jednak niejednokrotnie, iż rzeczywistość odbiega od założeń konwencji. Okrucieństwo czy zbiorowe egzekucje stanowią wyraz bezsilności społeczeństwa międzynarodowego. Niemniej jednak znaczenie uregulowań Konwencji Genewskich jest bardzo duże. Ukształtowały one bowiem swoistą międzynarodową zaporę przed przemocą i łamaniem podstawowych praw i wolności przynależnych każdemu człowiekowi.

## Literatura

- Abramowicz J., *Przestrzeganie międzynarodowego prawa humanitarnego podczas konfliktów zbrojnych oraz misji pokojowych i stabilizacyjnych*, [w:] W. Wacławczyk, K. Żarna (red.), *Zbrodnia i kara. Ludobójstwo, zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości*, Toruń 2011.
- Cutts M., *Uchodźcy świata. 50 lat pomocy humanitarnej*, Warszawa 2000.
- Dobrowolska-Polak J., *Ludzie w cieniu wojny. Ludność cywilna podczas współczesnych konfliktów zbrojnych*, Poznań 2011.
- Dobrowolska-Polak J. (red.), *Solidarność humanitarna*, Poznań 2011.
- Gronowska B., T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005.
- Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century*, New York – Oxford 2005.
- Iwanek T., *Zbrodnia ludobójstwa w prawie międzynarodowym. Problemy skuteczności i efektywności*, [w:] W. Wacławczyk, K. Żarna (red.), *Zbrodnia i kara. Ludobójstwo, zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości*, Toruń 2011.
- Kohn G., *Encyklopedia wojen*, Warszawa 1998.
- Mitzner P., *Misja Kowalinowa*, Warszawa 1996.
- Raport Specjalnego Sprawozdawcy Komisji Praw Człowieka ONZ ds. sytuacji na terenie byłej Jugosławii Tadeusza Mazowieckiego z 10 lutego 1993 r.*, [w:] *Raporty Tadeusza Mazowieckiego z byłej Jugosławii*, Poznań – Warszawa 1993.
- Vigny J.D., Thompson C., *Fundamental Standards of Humanity: What future?*, „*Netherlands Quarterly of Human Rights*” 2002, nr 2.
- Wedeł-Domaradzka A., *Śmierć a prawa człowieka*, Toruń 2011.
- Women, peace and security. Study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1325 (2000)*, New York 2002.
- Zeszyty Pedagogiczne Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy*, Zeszyt B.

---

29 Protokół Dodatkowy z dnia 12 sierpnia 1949 r. o ochronie ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175).

### **Źródła prawa**

- Konwencja z dnia 9 grudnia 1948 r. w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa (Dz.U. z 1952 r. Nr 2, poz. 9 i Nr 31, poz. 213).
- Konwencja z dnia 12 sierpnia 1949 r. o ochronie osób cywilnych podczas wojny (Dz.U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171).
- Konwencja z dnia 12 sierpnia 1949 r. o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu (Dz.U. z 1956 r. Nr 56, poz. 175).
- Konwencja z dnia 12 sierpnia 1949 r. o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych (Dz.U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171).
- Konwencja z dnia 12 sierpnia 1949 r. o traktowaniu jeńców wojennych (Dz.U. z 1956 r. Nr 38, poz. 175).
- Protokół Dodatkowy z dnia 12 sierpnia 1949 r. o ochronie ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175).
- Protokół Dodatkowy z dnia 8 czerwca 1977 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175).





## Problem bezpieczeństwa gospodarczego w obliczu katastrof naturalnych na świecie

### 1. Wstęp

W ostatnich dziesięcioleciach świat stoi w obliczu coraz większej ilości katastrof naturalnych. Katastrofy takie jak: tsunami, trzęsienia ziemi, powodzie, huragany, pożary generują ogromne koszty społeczne i gospodarcze.

Zagrożenie naturalne to sytuacja związana z działaniem sił natury, w wyniku której przewidywane jest lub występuje niebezpieczeństwo powodujące straty gospodarcze i pozagospodarcze, w tym utratę zdrowia, życia, mienia, a także szkody w ekosystemach i infrastrukturze. Zjawisko takie może mieć charakter katastrofy, a nawet klęski żywiołowej.

Możemy wyróżnić dwa rodzaje katastrof. Katastrofy naturalne – nie są powiązane w większym stopniu z egzystencją człowieka, powodowane są przez siły przyrody (np. trzęsienia ziemi, cyklony, powodzie, wybuchy wulkanów, tsunami, trąby powietrzne, huragany, naturalne pożary, lawiny błotne i śnieżne) oraz katastrofy antropogeniczne – związane z działalnością i funkcjonowaniem człowieka (np. wycieki ropy naftowej, awarie w fabrykach, eksplozje, skażenia trującymi odpadami, awarie reaktorów jądrowych, wycieki substancji chemicznych czy wypalanie lasów). Katastrofy naturalne są często bardziej wyniszczające, biorąc pod uwagę liczbę ofiar i rodzaj skutków gospodarczych. Potencjał niszczący katastrof antropogenicznych jest większy dla środowiska naturalnego, ponieważ wywiera duży wpływ na jego długotrwałą degradację.

Katastrofy naturalne klasyfikowane są jako: hydrologiczne (głównie powodzie); meteorologiczne (fale przepięcia, huragany, susze, osuwiska i lawiny); geofizyczne/geologiczne (w tym trzęsienia ziemi, tsunami i erupcje wulkanów), a także biologiczne (obejmujące epidemie i ataki insektów – znacznie rzadsze).

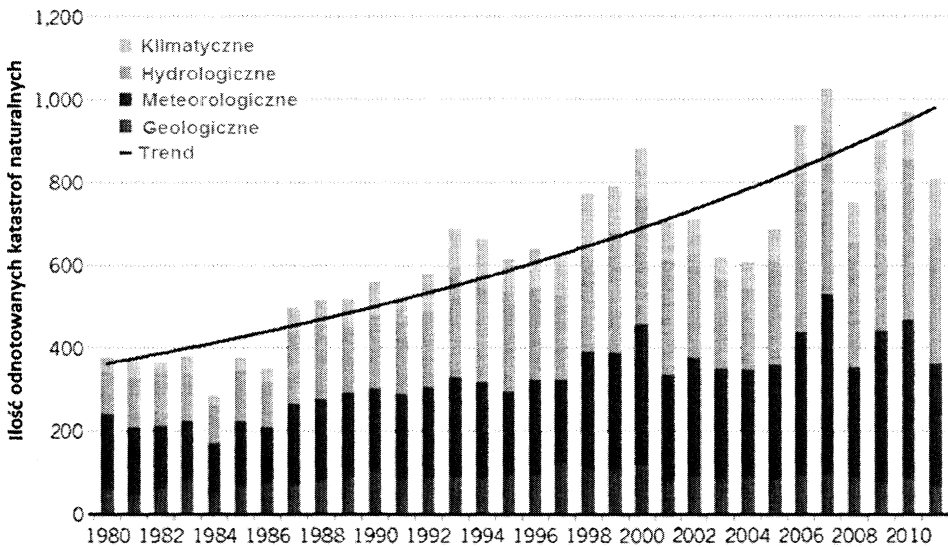
Katastrofy są zjawiskami powszechnymi, skoncentrowanymi w czasie i przestrzeni, występującymi na każdej szerokości geograficznej. Niektóre z nich jednak wykraczają poza ramy lokalne i obejmują swym oddziaływaniem cały glob. Część

1 Uniwersytet w Białymstoku.

z nich można przewidzieć, inne są zupełnie nieoczekiwane. Stopień natężenia i niszczących skutków katastrof określa się z reguły na podstawie ilości ofiar śmiertelnych i osób dotkniętych żywiołem, jak też szacunkiem ekonomicznym spowodowanych przez nie strat materialnych<sup>2</sup>.

Ludzie na całym świecie stają w obliczu różnorodnych zagrożeń związanych ze zdrowiem, pogodą i zjawiskami występującymi w środowisku naturalnym<sup>3</sup>. Jednakże katastrofy naturalne mogą generować bardzo poważne konsekwencje, których skutki nie są możliwe do przewidzenia. Co gorsza, w zależności od liczby katastrof naturalnych, zarejestrowanych w *International Disaster Database*<sup>4</sup> dla lat 1980-2010 widoczny jest trend wzrostowy klęsk żywiołowych (rysunek 1).

Rysunek 1. Ilość katastrof naturalnych w latach 1980-2010



Źródło: EM-DAT *International Disaster Database*.

- 2 M. Graniczny, W. Mizerski, *Katastrofy przyrodnicze*, Warszawa 2009, s. 3.
- 3 Y. Sawada, R. Bhattacharyay, T. Kotera, *Agregate Impacts of Natural and Man-made Disasters: A quantitative comparison*, RIETI Discussion Paper Series, 2011.
- 4 Centrum Współpracy ds. Badań na temat Epidemiologii Katastrof (ang. *The International Emergency Disaster Database*, EM-DAT). W 1988 roku zostało utworzone jako baza danych. EM-DAT został opracowany z początkowym wsparciem WHO i rządu belgijskiego. Głównym celem bazy jest służenie akjom humanitarnym na poziomie krajowym i międzynarodowym. Jest to inicjatywa mająca na celu racjonalizację podejmowania decyzji na przygotowanie się do katastrof, jak również zapewnienie obiektywnej podstawy do oceny zagrożeń i ustalania priorytetów decyzji. EM-DAT zawiera istotne dane podstawowe dotyczące występowania i wpływu masowych katastrof na świecie od 1900 roku do chwili obecnej. Baza danych jest skompilowana z różnych źródeł, w tym danych z agencji ONZ, organizacji pozarządowych, firm ubezpieczeniowych, instytucji badawczych i agencji prasowych. Omawiana baza danych dot. katastrof naturalnych jest domeną publiczną (dwa inne popularne źródła globalne oparte na kapitale prywatnym to Sigma Swiss Re i Munich Re NatCat).

Szczególnie niepokojący jest fakt, że w ciągu ostatnich dziesięcioleci, katastrofy naturalne stają się coraz częstsze, bardziej intensywne i kosztowne. Tylko w minionej dekadzie zginęło 79 tys. osób, a 200 mln ludzi zostaje rocznie ofiarami katastrof naturalnych. Szkody szacowane są na poziomie 67 mld USD rocznie. Zarówno liczba zagrożeń naturalnych, jak i liczba poszkodowanych szybko wzrasta. Koszty związane z katastrofami naturalnymi są trudne do oszacowania. Istnieją wystarczające dowody, że wzrosły kilkakrotnie od 1950 roku i zgodnie z wytycznymi będą dalej rosły. Prognozy naukowe ukazują dalszy wzrost częstotliwości i intensywności zagrożeń, z pięciokrotnym globalnym wzrostem kosztów w ciągu najbliższych pięćdziesięciu lat, głównie ze względu na zmiany klimatu, a także dalszą koncentrację ludności na świecie w podatnych na katastrofy naturalne siedliskach<sup>5</sup>.

## 2. Skutki i koszty katastrof naturalnych

Katastrofy naturalne występują na całym świecie i mogą być niebezpieczne dla życia ludzi, zwierząt i środowisk, w których żyją. Trafne sformułowanie przyczyn katastrof pozwala na bardziej efektywne przygotowanie się na moment wystąpienia takiego zdarzenia. Katastrofy naturalne mogą obejmować trzy rodzaje skutków: gospodarcze, humanitarne i ekologiczne.

Efekty gospodarcze są zwykle podzielone na trzy kategorie: bezpośrednie, pośrednie i makroekonomiczne (zwane także efektem wtórnym). Straty bezpośrednie należy opisać jako fizyczne oddziaływanie na infrastrukturę (transportową, techniczną), budynki, maszyny i inne urządzenia. Mogą one być spowodowane przez samą katastrofę lub następcze fizyczne zniszczenie (np. przez pożar). Straty pośrednie występują w wyniku wskazanych wyżej bezpośrednich strat, obejmują straty: w majątku przedsiębiorstwa, zapasów, płac ze względu na przerwę w prowadzeniu działalności gospodarczej. Skutki makroekonomiczne to łączne oddziaływanie na zmienne makroekonomiczne, takie jak: produkt krajowy brutto (PKB), wielkość konsumpcji i inwestycji czy inflacji, a także ponownego rozdzielania środków rządowych na rzecz pomocy i odbudowy terenów objętych skutkami katastrofy naturalnej.

Wśród skutków humanitarnych wskazać można np. utratę życia i psychologiczne następstwa wywołane katastrofą. Natomiast do efektów ekologicznych należą utrata gruntów ornych, lasów i szkody w ekosystemach.

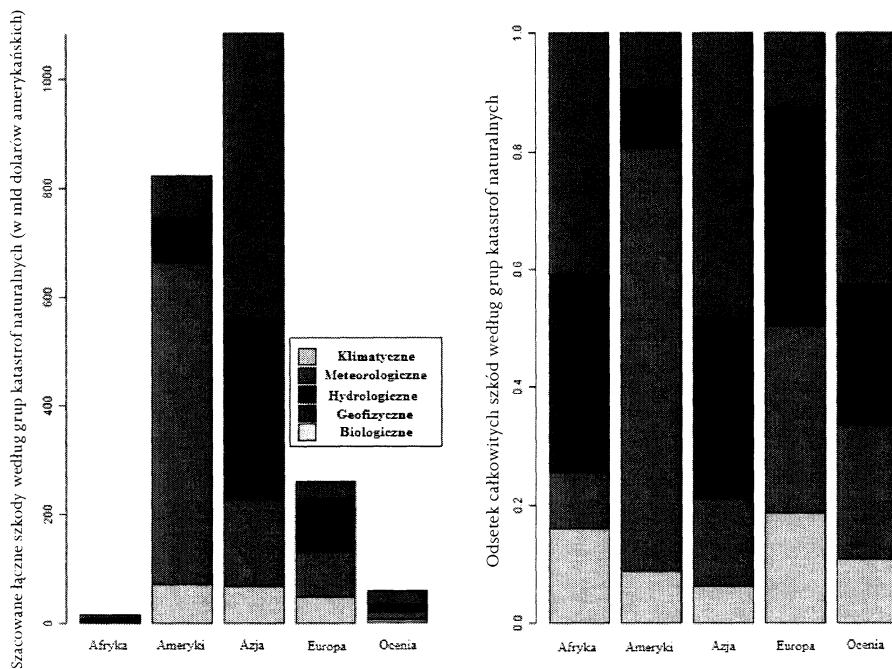
Intensywne występowanie katastrof, szczególnie w niektórych zagrożonych rejonach świata, o dużej koncentracji ludności, wpływa na generowanie ogromnych globalnych kosztów szkód spowodowanych przez katastrofy naturalne. Względny

5 H. de Haen, G. Hemrich, *The Economics of Natural Disasters – Implications and Challenges for Food Security*, Plenary paper prepared for presentation at the 26th Conference of the International Association of Agricultural Economists, Brisbane, 12-18 August 2006, s. 1-2.

udział różnych zagrożeń w średniorocznych szacunkach szkód różni się znacznie w zależności od kontynentu, jak pokazano na rysunku 2. W ciągu ostatnich 22 lat szkody absolutne były najwyższe w Azji i obu Amerykach.

W Azji większość szkód była spowodowana trzęsieniami ziemi oraz tsunami, natomiast w Amerykach katastrofami meteorologicznymi (głównie huraganami i wichurami).

Rysunek 2. Wszystkie zgłoszone szkody wywołane przez klęski żywiołowe w latach 1990-2012 (w mld USD)



Źródło: EM-DAT International Disaster Database.

W zależności od skali i rodzaju katastrofy, implikacje makroekonomiczne katastrof naturalnych mogą powodować daleko idące i długotrwałe skutki, nie tylko ze względu na zniszczenie zdolności produkcyjnej państw, ale także ze względu na destabilizację finansów publicznych i pogorszenia pozycji handlowej. Wskaźniki statystyczne mogą ukazać tylko dość abstrakcyjny i niekompletny obraz skali zniszczeń. Niemniej jednak wymiary szkód mogą być przybliżone przez rejestrację kosztów w procentach PKB, które wynikały z kilku poważnych katastrof w ciągu ostatniej dekady<sup>6</sup>. Koszty te w wielu przypadkach wyniosły do kilku % PKB. Na przykład

6 Ibidem, s. 7.

w roku 1990 Nikaragua poniosła stratę w wysokości 15,6% PKB, a w Chinach szkody oszacowano na poziomie 2,5%. Poszczególne wydarzenia mogą być jeszcze bardziej niszczycielskie, np. w Hondurasie huragan Mitch spowodował straty równe 41% PKB<sup>7</sup>.

### 3. Polityka państwa w kontekście występowania katastrof naturalnych

Katastrofy naturalne wpływają na działania w ramach przestrzeni politycznej. Poziom gotowości rządu i szybka reakcja na skutki wywołane katastrofą naturalną, wpływają poprzez określenie stopnia poniesionych przez ludność szkód. Agencje rządowe odgrywają kluczową rolę w czasie katastrofy. Identyfikują rodzaj katastrof naturalnych, decydują o zastosowaniu w sytuacjach kryzysowych działań technologicznych (np. poprzez zabezpieczenie szkodliwych materiałów radioaktywnych zagrożających życiu ludności), dokonują opisu podstawowych mechanizmów i struktur zarządzania kryzysowego, które wymagają mobilizacji środków i prowadzenia działań instytucji publicznych. Polityczny model gospodarki w zakresie zapobiegania katastrofom zwiększa szansę na złagodzenie skutków katastrof naturalnych.

Ocenia się, że bogate i wysoko rozwinięte państwa, w tym ich rządy i samorządy, dbają o pomoc społeczną. Rządy mogą korzystać z redystrybucji władzy poprzez efekt polityczny, przesuwając wydatki i przeznaczając środki na usuwanie negatywnych następstw katastrof. Decyzje podjęte na szczeblu krajowym są mniej dotkliwe niż wygenerowanie środków lokalnych miejscowej ludności, ponieważ wstrząs regionalny ma mniejszy wpływ na dochody rządu krajowego niż na te z regionu<sup>8</sup>. Najtrafniejszym rozwiązaniem byłoby we wskazanym przypadku „ubezpieczenie się” przed skutkami katastrof za pomocą cyklicznego gromadzenia środków zapobiegawczych.

Uzupełniając działania państwa, należałoby wskazać pomoc zewnętrzną – działania humanitarne organizacji międzynarodowych wywołujących „efekt ratunkowy”. Rządy niedoinwestowane w zakresie zapobiegania katastrofom stają się dofinansowywane w przypadku wystąpienia katastrofy naturalnej, co znacznie łagodzi jej skutki. Ponadto umożliwia państwom wsparcie międzynarodowe.

W skrajnych przypadkach powyższa sytuacja może prowadzić do tzw. efektu rakiety, gdzie rządy celowo zaniedbują obywateli, tak aby przyciągnąć i „ukraść” pomoc humanitarną w przypadku katastrofy. Rządy bez innych źródeł dochodu z zagranicy są bardziej narażone na wpływ efektu rakiety. Dodatkowo, w przypadku zdarzeń, które dziesiątkują lokalne społeczności, organizacje międzynarodowe będą

7 Na podstawie danych Banku Światowego.

8 Ch. Cohen, E. Werker, *The Political Economy of „Natural” Disasters*, Harvard Business School, 2008, s. 4.

tolerować wyższy poziom defraudacji, aby dostarczyć pilnie potrzebną pomoc. Działania te mogą prowadzić w efekcie do desperackich działań rządów. W tragicznych okolicznościach władze mają silniejszą zdolność do zwiększania poziomu zawłaszczania otrzymanych funduszy. Wyniki postępowania mają konsekwencje polityczne. Po pierwsze, międzynarodowa społeczność humanitarna musi być zaangażowana w zapobieganie katastrofom. Po drugie, o ile to możliwe, środki powinny być dostarczone bezpośrednio na miejsce katastrofy, tak aby zmniejszyć wagę „rakiety” i skutków politycznych decyzji rządu centralnego. Po trzecie, rozwój polityczny, w postaci bardziej elastycznych działań i mniej wewnętrzpaństwowych konfliktów, zmniejsza nasilenie negatywnych skutków katastrof. Po czwarte, w miejscach szczególnie problematycznych rządy powinny otrzymywać dodatkowe płatności dla właściwego przygotowania się do katastrofy, w tym pod kątem prawnym poprzez ustanowienie i egzekwowanie skutecznych przepisów<sup>9</sup>.

Rządy poszczególnych państw prezentują zróżnicowane podejścia do zarządzania rosnącymi obciążeniami finansowymi wywołanymi katastrofami, a sytuacja zmienia się dynamicznie w wielu aspektach. Niektóre systemy prawne, zgodnie z zasadą solidarności, często ujmują zagadnienie na poziomie konstytucyjnym, wzajemność straty wynikająca z wydarzenia jest postrzegana jako podstawowe prawo obywateli. Jest to przypadek np. Belgii, Francji, Włoch i Hiszpanii. Niemal każde państwo zapewnia podstawowe bezpieczeństwo socjalne, aby zrekompensować szkody i pozwolić na dochodzenie roszczeń wobec osób odpowiedzialnych, przynajmniej w przypadku katastrof spowodowanych przez człowieka. Problematyka szkód i strat gospodarczych nieco inaczej kształtuje się w poszczególnych państwach. Niektóre państwa bezpośrednio gwarantują, w większym lub mniejszym stopniu, odszkodowania dla właścicieli nieruchomości w drodze albo uzgodnień strukturalnych (takich jak fundusze, wypłaty, odszkodowania), albo *ad hoc* środków publicznych w następstwie katastrof, podczas gdy inne pozostawiają ochronę własności prywatnej osobom fizycznym i przedsiębiorstwom. W związku z tym, prywatne ubezpieczenie odgrywa ważną rolę w pokryciu szkód majątkowych oraz strat gospodarczych spowodowanych przez katastrofy naturalne<sup>10</sup>.

W poszczególnych krajach występują różnice w systemie ubezpieczeń prywatnych i państwowych, jak też rzeczywistych warunkach ubezpieczenia. Transfer ryzyka, w tym ubezpieczenia, jest powszechnie uznawany jako narzędzie do zwiększenia finansowej odporności na niebezpieczne zjawiska pogodowe. Zastosowanie tego mechanizmu zależy od wielu różnych rodzajów systemów i procesów występujących w danym państwie. Rynki posiadające długą tradycję w zakresie ubezpieczeń, mają znacznie mniejsze luki w zakresie mechanizmów działania w kontekście

9 Ibidem.

10 A. Monti, *Part 1. Introduction*, [w:] OECD, *Financial Management of Large-Scale Catastrophes*, OECD Publishing, 2010, s. 11.

rozwoju krajów. Aspekt ten jest szczególnie istotny w sytuacji systemów ubezpieczeń, które przenoszą ryzyko strat ekonomicznych, koncentrując się na powiązaniu pomiędzy transferem ryzyka finansowego i jego redukcji. Ubezpieczenia traktowane są jako narzędzie adaptacji nie tylko potencjalnych zagrożeń, ale także w ramach prognozowanych przyszłych wpływów katastrof naturalnych przez zmniejszenie ich ryzyka. Redukcja transferu ryzyka systemów ubezpieczeń jedynie w niewielu państwach wykazuje powiązania operacyjne. Wzrost poziomu katastrof naturalnych stanowi zagrożenie dla systemu ubezpieczeń. Dopiero zastosowanie ściślejszych powiązań transferu ryzyka może uczynić je bardziej trwałym i wytrzymałym narzędziem<sup>11</sup>.

Z uwzględnieniem specyficznych problemów stawianych przy ubezpieczeniu ryzyk katastroficznych, rządy nawiązują partnerstwa z prywatnym sektorem ubezpieczeń w celu dokonania ubezpieczenia katastrof obejmujących ogół społeczeństwa. Specjalne rozwiązania instytucjonalne obejmujące partnerstwa publiczno-prywatne zostały ustanowione w wielu państwach członkowskich Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organization for Economic Cooperation and Development, OECD). Udział sektora publicznego w tych partnerstwach może pociągać za sobą wprowadzenie obowiązkowego lub quasi-obowiązkowego systemu ubezpieczeń od katastrof naturalnych – aby zapewnić wystarczające połączenie ryzyka i ograniczenie potencjalnych negatywnych skutków szkód. Kooperacja gwarantuje niezbędne ramy prawne i regulacyjne, dostarcza rozwiązania w zakresie reasekuracji, ogranicza ekspozycję sektora prywatnego w przypadku katastrofalnych strat lub po prostu stwarza odpowiednie warunki na rynku prywatnych ubezpieczeń do prawidłowej pracy (np. regulacje dotyczące środków zapobiegawczych i łagodzących, użytkowanie gruntów według obowiązujących przepisów budowlanych, planowanie awaryjne, zachęty podatkowe itp.)<sup>12</sup>.

W celu zmniejszenia luki *ex ante* w przypadku zdarzeń wywołanych katastrofami naturalnymi, ważne jest dążenie przez rządy do zwiększenia kapitału ludzkiego i rzeczowego społeczeństwa oraz do monitorowania i egzekwowania przepisów i norm w zakresie bezpieczeństwa. Istotne jest również przygotowanie odpowiednich planów awaryjnych dla szybkich odpowiedzi zarządzania kryzysowego. Instytucje mogą odgrywać swoją rolę poprzez poszukiwanie sposobów tworzenia innowacyjnych instrumentów, także finansowych. Tylko wspólne działania podmiotów ze sfery publicznej, prywatnej oraz międzynarodowej mogą przyspieszyć powrót na ścieżkę zrównoważonego rozwoju.

11 Szerzej na temat systemów ubezpieczeń w poszczególnych krajach: S. Surminski, D. Oramas-Dorta, *Do flood insurance schemes in developing countries provide incentives to reduce physical risks?*, Centre for Climate Change Economics and Policy, Working Paper No. 139, July 2013.

12 *Ibidem*, s. 12.

## 4. Zakończenie

Rosnące koszty i częstotliwość katastrof naturalnych oraz ich implikacje dla wzrostu i rozwoju gospodarczego doprowadziły do troski nad poziomem świadomości i edukacji publicznej w tym zakresie. Wpływają one na ograniczenie ryzyka katastrof, w szczególności w coraz większym stopniu uznawane są za ważne elementy skutecznego zarządzania ryzykiem katastrof naturalnych. Składnik finansowy strategii zarządzania ryzykiem katastrof i łagodzenia ich skutków jest udziałem transferu ryzyka i strategii odszkodowań, uznawany jest również za ograniczenie wpływu finansowego katastrof na jednostki, przedsiębiorstwa i rządy, umożliwiając szybsze gospodarcze i społeczne „odnowienie” państwa. Systematyczne promowanie skierowane jest do świadomości społecznej, żeby ograniczyć ryzyko, w tym podział strat finansowych i narzędzi transferu ryzyka. Jest także ważnym aspektem strategii krajowych i międzynarodowych w celu zmniejszenia podatności i strat z tytułu katastrof. Uznaje się, że w wielu państwach świadomość społeczna i edukacja w zakresie zagrożeń katastrofami naturalnymi musi zostać wzmocniona. W toku edukacji, rozwoju i realizacji związanych z nią środków, ograniczenia ryzyka powinny być wspierane, gdyż działania te mają istotne znaczenie dla zmniejszenia fizycznych, gospodarczych i społecznych kosztów katastrof naturalnych. W niektórych przypadkach mogą też przyczynić się do zapobiegania ich wystąpieniu. Czynności uświadamiające i edukacyjne powinny występować na każdym poziomie społeczeństwa – w tym w sferze biznesu, społeczeństwa obywatelskiego i wszystkich szczebli administracji rządowych. Skuteczne i efektywne strategie ograniczania ryzyka są często poza możliwościami i kontrolą, a muszą być one podejmowane przez wielu graczy, w tym rządy, przemysł, instytucje edukacyjne, sektor obywatelski i inne zainteresowane strony<sup>13</sup>.

Pomimo świadomości, iż w wielu państwach poziom wiedzy na temat skutków gospodarczych katastrof naturalnych jest niewystarczający, należy zauważyć jednak wzrost zainteresowania tą tematyką. Pozostaje uznać znaczący potencjał poprawy. Wiele rządów i społeczeństw obywatelskich powołuje grupy reagowania kryzysowego oraz przygotowuje obywateli na wypadek katastrofy. Istotne jest, iż działania koncentrują się często nie na indywidualnych projektach, a na zbiorowych działaniach, które mogą zostać podjęte przed katastrofą.

Uświadamiające i edukacyjne działania we wszystkich sektorach można usprawnić poprzez promowanie działań zagospodarowania przestrzennego, przepisów prawnych i systemów ubezpieczeń jako sposób minimalizacji lub rozłożenia ryzyka. Co więcej, większość państw nie obejmuje oceny świadomości ryzyka lub wykształcenia w kierunku w pełni zintegrowanej części edukacji szkolnej. Cho-

13 R. Green, M. Petal, *Stocktaking Report and Policy Recommendations on Risk Awareness and Education on Natural Catastrophes*, OECD Journal: General Papers, Vol. 2008/3, s. 218.



ciaż istnieje innowacyjna edukacja dla dzieci w wieku szkolnym i ich rodzin, często realizowana jest *ad hoc* i w dobrowolny sposób. Niezależnie od grupy docelowej lub sektora produkcji, wszystkie programy edukacyjne uświadamiające i dotyczące redukcji ryzyka powinny dążyć i być dostosowane do szczególnych zagrożeń, luk i potencjału jego obywateli, a poprawiane poprzez monitorowanie i ocenę w oparciu o analizy<sup>14</sup>.

Ta wstępna ocena sytuacji wskazuje, że promowanie świadomości i edukacja o skutkach zagrożeń wywołanych katastrofami naturalnymi, w szczególności, środki ograniczające ryzyko, mogą zachęcać do dobrowolnych działań, w tym takich kluczowych jak: bezpieczne budowy, modernizacje i gotowość do nich realizowana przez gospodarstwa domowe. W ramach szerokiej krajowej strategii zmniejszania ryzyka, można by też wzmocnić poparcie społeczne dla obowiązkowych środków zmniejszających ryzyko katastrof naturalnych, takich jak: planowanie przestrzenne, przepisy budowlane, zarządzanie środowiskowe oraz, w stosownych przypadkach, systemy ubezpieczeń. Podnoszenie świadomości społecznej w zakresie zagrożeń i katastrof naturalnych, redukcja ryzyka strategii jest kluczowym elementem w promowaniu kultury bezpieczeństwa w ramach granic danego państwa i poza nim. Świadomość ryzyka i jego zmniejszenie jest podstawą i warunkiem koniecznym dla skutecznego zarządzania działaniami katastroficznymi oraz ograniczania niebezpieczeństwa katastrof naturalnych<sup>15</sup>.

## Literatura

- Cohen Ch., Werker E., *The Political Economy of „Natural” Disasters*, Harvard Business School, 2008.
- Dayton-Johnson J., *Natural Disasters and Adaptive Capacity*, OECD Development Centre Working Paper No. 237, Dev/Doc (2004) 06.
- Graniczny M., Mizerski W., *Katastrofy przyrodnicze*, Warszawa 2009.
- Green R., Petal M., *Stocktaking Report and Policy Recommendations on Risk Awareness and Education on Natural Catastrophes*, OECD Journal: General Papers, Vol. 2008/3.
- Haen H., Hemrich G., *The Economics of Natural Disasters – Implications and Challenges for Food Security*, Plenary paper prepared for presentation at the 26th Conference of the International Association of Agricultural Economists, Brisbane, 12-18 August 2006.
- Monti A., Part 1. Introduction, [w:] OECD, *Financial Management of Large-Scale Catastrophes*, OECD Publishing, 2010.
- Sawada Y., Bhattacharyay R., Kotera T., *Agregate Impacts of Natural and Man-made Disasters: A quantative comparison*, RIETI Discussion Paper Series, 2011.
- Surminski S., Oramas-Dorta D., *Do flood insurance schemes in developing countries provide incentives to reduce physical risks?*, Centre for Climate Change Economics and Policy, Working Paper No. 139, July 2013.

---

14 *Ibidem*, s. 219.

15 *Ibidem*.



## Część II

# Zagrożenia bezpieczeństwa w wymiarze wewnętrznym



## Bezpieczeństwo informacyjne – zarys wybranych aspektów w kontekście problemu bezpieczeństwa państwa

### 1. Uwagi wstępne

Współczesne oblicze bezpieczeństwa jest zagadnieniem bardzo szerokim, obejmującym swoim zasięgiem różne sfery życia. Jest to szczególnie widoczne, gdy na tematykę bezpieczeństwa patrzy się przez pryzmat kryterium przedmiotowego. Pozwala ono dokonać podziału, według którego można wyróżnić bezpieczeństwo militarne, polityczne, ekonomiczne, społeczne czy wreszcie informacyjne. To ostatnie zasługuje na szczególną uwagę, ze względu na swój unikatowy charakter. Bezpieczeństwo informacyjne może stanowić przedmiot rozważań sam w sobie, jednak jak dokona się dokładniejszej analizy, można stwierdzić, że często stanowi zasadniczą metodę oddziaływania, a przynajmniej wpływa na wymienione powyżej rodzaje bezpieczeństwa.

Samo bezpieczeństwo informacyjne nie jest zagadnieniem nowym, jego ślady pojawiły „się już w VI w. p.n.e. dzięki chińskiemu filozofowi Sun Tzu, który (...) opracował pierwsze strategie walki informacyjnej, mającej na celu osiągnięcie zwycięstwa nad przeciwnikiem bez walki”<sup>2</sup>. Jednak szczególnego wydzźwięku nabrało w ostatnich kilkudziesięciu latach (od ok. lat 60. XX wieku), kiedy to nasiliły się procesy globalizacji, digitalizacji, a społeczeństwo można było określać mianem informacyjnego.

Opracowanie to ma na celu zarysowanie następujących kwestii: czym jest informacja (a w konsekwencji bezpieczeństwo informacyjne), jaka jest istota walki informacyjnej i jak ona się odbywa, jakie są sposoby pozyskiwania informacji i cel, jakiemu mają one służyć. Finalnie, jaki jest skutek pozyskania informacji oraz jak prezentuje się system bezpieczeństwa informacyjnego Rzeczypospolitej Polskiej (w oparciu z jednej strony o działalność określonych organów państwa, z dru-

<sup>1</sup> Uniwersytet w Białymstoku.

<sup>2</sup> M. Plecka, A. Rychły-Lipińska, *Bezpieczeństwo informacyjne*, [w:] A. Urbanek (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa*, Słupsk 2013, s. 163.

giej natomiast o podstawowe akty prawne – warunkujące istnienie systemu i jego sprawne funkcjonowanie).

## 2. Pojęcie informacji i bezpieczeństwa informacyjnego

Aby dokładnie zobrazować obrany temat, należy wyjść od ustalenia, czym w ogóle jest informacja, by móc mówić o bezpieczeństwie informacyjnym. Pozornie się wydaje, iż nie powinno to stanowić większego problemu. Większość osób „czuje”, czym informacja jest, jednak przybranie tego w ramy kilkudzaniowej definicji stwarza już trudności. Nie jest to zadanie proste, gdyż każdemu procesowi poznawczemu człowieka towarzyszy proces uzyskiwania, posiadania oraz przetwarzania informacji. Efektem tych czynności jest osiągnięcie określonego stanu – wiedzy, która to jest oceniana pod kątem treści, źródła jej pochodzenia, potencjalnej możliwości wykorzystania, uwzględniając walory praktyczno-teoretyczne<sup>3</sup>. Dlatego też informacja to dobro (intelektualne) o charakterze niematerialnym. W tym kontekście ważnym elementem definicyjnym jest stopień wartości informacji pozwalający określić poziom możliwego wykorzystania, przydatności. Ostatecznie decyduje on o rodzaju podejmowanych decyzji. Wartość informacyjna jest poddawana gradacji, gdzie każdej treści można przypisać odpowiednio wydzźwięk dodatni, zerowy lub ujemny. Przy czym dodatni pozwala efektywniej zwiększyć prawdopodobieństwo osiągnięcia założonego celu, natomiast wynik ujemny cel ten oddala<sup>4</sup>.

Po tak poczynionych ustaleniach można podjąć próbę określenia, czym jest bezpieczeństwo informacyjne. Poprzednia definicja, na samym wstępie, pozwala ustalić, iż bezpieczeństwo informacyjne jest pojęciem szerokim, możliwym do ujęcia z różnych perspektyw. Implikuje to mnogość możliwości definiowania. Najbardziej elastycznym opisem jest stwierdzenie, że „bezpieczeństwo informacyjne stanowi zbiór działań, metod, procedur, podejmowanych przez uprawnione podmioty, zmierzające do zapewnienia integralności gromadzonych, przechowywanych i przetwarzanych zasobów informacyjnych poprzez zabezpieczenie ich przed niepożądanym, nieuprawnionym ujawnieniem, modyfikacją czy zniszczeniem”<sup>5</sup>.

Podobny charakter przybiera definicja, według której „bezpieczeństwo informacyjne dotyczy zagwarantowania sobie przez dany podmiot (np. państwo) integralności, kompletności, wiarygodności posiadanych zasobów informacyjnych w każdej formie, nie tylko informatycznej. Odnosi się więc zarówno do wszelkiego rodzaju wysiłków, służących ochronie posiadanych informacji istotnych w kontekście bezpieczeństwa (a więc mających wpływ na funkcjonowanie struktur państwo-

3 A. Nowak, W. Scheffs, *Zarządzanie bezpieczeństwem informacyjnym*, Warszawa 2010, s. 10-20.

4 M. Plecka, A. Rychły-Lipińska, op. cit., s. 169-170.

5 P. Potejko, *Bezpieczeństwo informacyjne*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa*, Warszawa 2009, s. 194.

wych i społeczeństwa), jak i zapewnieniu przewagi informacyjnej przez zdobywanie nowych lub bardziej aktualnych danych oraz akcje dezinformacyjne wobec ewentualnych przeciwników (państw lub innych podmiotów)”<sup>6</sup>. Można również charakteryzować bezpieczeństwo informacyjne w oparciu o atrybuty bezpieczeństwa informacji<sup>7</sup>. Wśród nich wymienia się takie jak: poufność, autentyczność, dostępność, integralność danych, integralność systemu, integralność, rozliczalność i niezawodność.

Tabela 1. Definicje atrybutów bezpieczeństwa danych i informacji

Nazwa atrybutu bezpieczeństwa	Definicja
Integralność ( <i>integrity</i> )	Zapewnienie, że dane lub informacje nie zostały zmienione w sposób nieautoryzowany (dokładne i kompletne aktywa).
Poufność ( <i>confidentiality</i> )	Dane i informacje udostępniane są tylko osobom upoważnionym.
Dostępność ( <i>availability</i> )	Możliwość wykorzystania na każde żądanie w założonym czasie przez upoważnione podmioty.
Niezawodność ( <i>reliability</i> )	Oznacza koherentne, zamierzone zachowanie i skutki.
Autentyczność ( <i>authenticity</i> )	Zapewnienie, że tożsamość podmiotu lub zasobu jest zgodna z deklarowaną.
Rozliczalność ( <i>accountability</i> )	Pewność, że działania danego podmiotu są w sposób jednoznaczny przypisane temu podmiotowi.
Niezaprzeczalność ( <i>non-repudiation</i> )	Brak możliwości wyparcia się swego uczestnictwa w przetwarzaniu danych.

Źródło: G. Ożarek, Normalizacyjne aspekty bezpieczeństwa informacyjnego, Referat został wygłoszony w dniu 17 września 2010 r. na sympozjum naukowym – „Metrologia w systemach zarządzania”, 15-17 września, Dymaczewo k/Poznań, zorganizowanym przez Polskie Forum ISO<sup>8</sup>.

Jednakże definicja ta (jakkolwiek przydatna) prowadzi do nieuprawnionego zawężenia do zakresu pojęcia bezpieczeństwa teleinformatycznego – stanowiącego część składową bezpieczeństwa informacyjnego. W literaturze przedmiotu wśród określeń można spotkać ponadto wyróżnienie pewnych elementów, takich jak: dostępność wykorzystywania informacji dla uprawnionych osób<sup>9</sup>, warunki wewnętrz-

6 M. Madej, *Revolucja informatyczna – istota, przejawy oraz wpływ na postrzeganie bezpieczeństwa państw i systemu międzynarodowego*, [w:] M. Madej, M. Terlikowski (red.), *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa*, Warszawa 2009, s. 18.

7 Idąc za A. Białasem, *Bezpieczeństwo informacji i usług w nowoczesnej instytucji i firmie*, Warszawa 2006, s. 34.

8 <http://www.pkn.pl/sw-publicacje> (20.09.2014).

9 M. Plecka, A. Rychty-Lipińska, op. cit., s. 165.

no-zewnętrzne pozwalające na funkcjonowanie społeczeństwa informacyjnego<sup>10</sup> również w kontekście ochrony informacji niejawnych.

Uogólniając (chcąc przybliżyć istotę), pod hasłem „bezpieczeństwo informacyjne” nie kryje się nic innego jak stan, gdy jeden podmiot (w tym wypadku państwo) może (i czyni to) gromadzić, posiadać, a w razie potrzeby wykorzystać różnego rodzaju dane (będące swoistego gatunku informacją) do osiągnięcia określonego przez niego celu. Musi to się jednak odbywać w sprzężeniu z bezpieczeństwem, odpornością na ingerencję innych podmiotów, które to znowuż mają interes w wejściu w posiadanie takich danych. Dopiero taka definicja, mająca charakter negatywno-pozytywny, w sposób pełny buduje obraz bezpieczeństwa informacyjnego.

### 3. Walka informacyjna

W obecnej dobie rozwoju cywilizacyjnego, gdy następuje intensywne informatyzacja różnych dziedzin życia społecznego (a w konsekwencji też państwowego), informacja nabiera szczególnego znaczenia. Umiejętne się nią posługiwanie może wpłynąć na funkcjonowanie państwa, różnych jego dziedzin. Właśnie to „umiejętne posługiwanie” staje się przedmiotem walki. Jej uczestnikami są zarówno podmiot gromadzący określone informacje, jak i przeciwnik tego pierwszego podmiotu, którego zadaniem jest albo ingerowanie, albo przynajmniej kontrola znajomości treści gromadzonej informacji. Świadczy to o tym, że musi nastąpić „kooperacja negatywnie wzajemna, przynajmniej dwupodmiotowa, realizowana w sferach: zdobywania informacji, zakłócenia informacyjnego i obrony informacyjnej, gdzie każdemu działaniu jednej strony przyporządkowane jest działanie antagonistyczne strony drugiej”<sup>11</sup>.

W polskiej nauce spotkać się można z definicją, iż walkę informacyjną stanowi zorganizowana „w formę przemocy aktywność zewnętrzna państwa prowadząca do osiągnięcia określonych celów politycznych, skierowana na niszczenie lub modyfikowanie systemów informacyjnego komunikowania przeciwnika lub przepływających przez nie informacji oraz ochronę własnych systemów informacyjnych przed podobnym działaniem przeciwnika”<sup>12</sup>.

W różnych państwach definiowanie tego pojęcia jest niekiedy odmienne. Jednak jego sens sprowadza się do tego samego. Istotnym elementem jest występowanie specyficznego celu prowadzonych przez poszczególne państwa działań. Jest nim uzyskanie przewagi strategiczno-taktycznej, zmierzającej do obezwładnienia prze-

10 E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 103.

11 L. Ciborowski, *Walka informacyjna*, Toruń 1999, s. 187.

12 T. Jemioło, P. Sienkiewicz (red.), *Zagrożenia dla bezpieczeństwa informacyjnego państwa (Identyfikacja, analiza zagrożeń i ryzyka)*, t. 1, *Raport z badań*, Warszawa 2004, s. 74.



ciwnika, co następnie pozwala wywalczyć i utrzymać przewagę nad przeciwnikiem w dziedzinie informacyjnej<sup>13</sup>.

Metody działania państw mogą przybierać bardzo różnorodne postacie. Ich spektrum będzie zależne od wielu czynników, poczynając od pomysłowości zleceńodawców, kończąc na warunkach polityczno-społecznych. Może to się odbywać poprzez wprowadzanie do systemów informatycznych, tzw. złośliwego oprogramowania, jakim są wirusy komputerowe zdolne do szybkiego samopowieliania się. Również instalowanie „bomb logicznych”, pozwalających się uaktywnić na zdalnie nadany sygnał. W końcu wysyłanie impulsów o wysokiej mocy, które są zorientowane na niszczenie sprzętu elektronicznego<sup>14</sup>. Działania te mają bardzo doniosły wymiar, szczególnie w czasie ogólnokrajowej cyfryzacji, digitalizacji i informatyzacji wszystkich sfer życia, w tym także działalności państwa. Bez względu na to, jakie metody by to nie były, ich ocena zawsze odbywa się przez pryzmat efektywności. Dlatego też nie można zapominać o konwencjonalnych sposobach działań, czego znowu przykładem może być działalność szpiegowska.

Agenci – szpiedzy mogliby wydawać się rozwiązaniem przestarzałym, jednak jest to mylne wyobrażenie, szczególnie w obliczu ostatnich sensacyjnych doniesień o wykryciu przez polskie Służby Kontrwywiadu Wojskowego, a następnie zatrzymaniu przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Żandarmerię Wojskową dwóch osób podejrzanych o szpiegostwo na rzecz obcego państwa (Rosji). Zestawiając to z funkcją wysoko postawionych urzędników państwowych, przez których to przechodziły istotne ze strategicznego punktu informacje w zakresie energetyki i obronności, i w obliczu trwających działań wojennych na wschodzie Ukrainy, w oczywisty sposób dochodzi się do konkluzji, że walka informacyjna trwa stale i odbywa się różnymi metodami. Ilość natomiast pozyskanych albo przynajmniej zniekształconych informacji pozwoli na określenie siły, potencjału danego podmiotu (państwa).

Istotny jest też fakt, iż o ile słowo „walka” może nasuwać skojarzenia ośmilitarne, to błędem by było utożsamianie tego wyłącznie z tą sferą. Jej zakres jest szerszy i wykazuje cechy o charakterze pozamilitarnym<sup>15</sup>. Odbywająca się walka ma miejsce zarówno w trakcie wojny, ale też różnego rodzaju kryzysów czy nawet w czasie pokoju<sup>16</sup>. Jej zadaniem jest stworzenie stanu, kiedy szeroko rozumiany przeciwnik będzie miał utrudnioną możliwość poznania faktycznego stanu rzeczy-

13 A. Żebrowski, *Bezpieczeństwo informacyjne Polski a walka informacyjna*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2013, nr 29, s. 454.

14 L. Ciborowski, *Potencjalne zagrożenia – identyfikacja i charakterystyka*, „Myśl Wojskowa” 2000, nr 4, s. 86-87.

15 A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej. (Wywiad i kontrwywiad w latach 1989-2003)*, Kraków 2005, s. 30.

16 A. Żebrowski, *Bezpieczeństwo informacyjne...*, op. cit., s. 455.

wistości. Niemożliwość poznania prawdy o osobach, zdarzeniach, zjawiskach wpływać ma na podejmowanie właściwych decyzji<sup>17</sup>.

Specyficzną rolę, ale również bardzo istotną, przy tworzeniu i rozpowszechnianiu informacji odgrywają media. Ich misja uaktualnia się właśnie w kontekście sfery pozamilitarnej, gdyż proces zdobywania informacji rozszerzył się na informacje nie tylko o charakterze niejawnym<sup>18</sup>. Zauważa się to na szczeblu państwowym – w sektorze publicznym, choć też coraz częściej w sektorze prywatnym. Obszary walki wkraczają w takie sfery jak sytuacja wojskowa, polityczna, społeczna, ale także naukowa i gospodarcza (gdzie największym zainteresowaniem cieszy się szeroko rozumiany sektor paliwowo-energetyczny). Udział mediów, będących bezpośrednim uczestnikiem procesu informacyjnego, stał się pewnego rodzaju *novum* jakościowym. Realizują one określone role w wymiarze zarówno podstawowym (dostarczając wiadomości o aktualnym stanie państwa), jak i pozapodstawowym.

Sygnalizowana nowość polega na wprowadzaniu do obiegu dużej ilości nowych, niepotwierdzonych, nierzadko mało wartościowych a zarazem trudno sprawdzalnych informacji<sup>19</sup>. Przekazywanie ich w postaci ukierunkowanych komentarzy doskonale wpisuje się w schemat walki. Tworzy to swoiste go rodzaju chaos informacyjny, co w oczywisty sposób wpływa na percepcję określonych podmiotów, poddanych silnym procesom propagandowym i manipulacyjnym. Co ciekawe, opisane działania są efektem świadomie realizowanych założeń oraz bardzo często przypadkowych, niezamierzonych tzw. lapsusów językowych (szczególnie popularnych w środowisku politycznym).

#### 4. System bezpieczeństwa informacyjnego

Mówiąc o systemie bezpieczeństwa informacyjnego, można stwierdzić, iż odbywa się dwupłaszczyznowo. Z jednej strony realizuje się poprzez działalność określonych organów państwa, które w zakresie swoich kompetencji mają za zadanie ochronę państwa przed planowanymi działaniami mogącymi godzić w niepodległość państwa, w jego stabilność wewnętrzną, w funkcjonowanie struktur państwowych, przez co mogą naruszać szeroko rozumiane interesy państwa. Wśród takich służb należy wymienić Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (która została powołana w celu ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego)<sup>20</sup>, Agencję Wywiadu (w sprawach ochrony bezpieczeństwa

17 A. Żebrowski, M. Żmigrodzka, *Media uczestnikami walki informacyjnej*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2012, nr 9, s. 359.

18 Ibidem.

19 Ibidem.

20 Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154), art. 1.

zewnątrznego państwa)<sup>21</sup>, Służbę Wywiadu Wojskowego (właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej)<sup>22</sup> oraz Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej)<sup>23</sup>.

Z drugiej strony ustawodawca przewidział określone instytucje prawne, które określają, jakie informacje mogą i powinny być upubliczniane oraz jakie takiego waloru powinny być i są pozbawione. Do zasadniczych aktów normatywnych regulujących, mających wpływ na stan istnienia i funkcjonowania systemu bezpieczeństwa informacyjnego, należy zaliczyć Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej<sup>24</sup>, ustawę o dostępie do informacji publicznej<sup>25</sup>, ustawę o ochronie danych osobowych<sup>26</sup>, ustawę o dostępie do informacji niejawniej<sup>27</sup>, a także kodeks karny<sup>28</sup>.

Konstytucja jako tzw. ustawa zasadnicza reguluje zakres obowiązków i uprawnień, jakie przysługują każdemu obywatelowi. Również znajdują się w niej zapisy w zakresie pozyskiwania informacji. Konstytucja, w art. 54, gwarantuje wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Jest to swoistego rodzaju „odpowiedź” na realizację zasady demokratycznego państwa prawa a zarazem dbałość o przejrzyistość i uczciwość życia społecznego.

Jeszcze dobitniej jest to realizowane poprzez art. 61, gdzie obywatelowi przysługuje prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Dotyczy to również uzyskiwania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim realizują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Ponadto uzyskiwanie informacji dotyczy też dostępu obywatela do dokumentów, jak i możliwości wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy – nawet z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Oba te prawa są na tyle istotne, że ich ograniczenie może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy wpłynąć mogą na ochronę wolności i praw innych osób bądź podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej określa zasady i tryb udostępniania i ponownego wykorzystania informacji o sprawach publicznych, stanowiących in-

21 Ibidem, art. 2.

22 Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2014 r., poz. 253), art. 2.

23 Ibidem, art. 1.

24 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

25 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 782).

26 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1182).

27 Ustawa z dnia 5 stycznia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228).

28 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

formację publiczną. Określa podmioty (zarówno te publiczne, jak i inne) zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej. Ponadto akt ten wymienia, na czym polegają uprawnienia realizujące prawo dostępu. Istotną kwestią jest też wyliczenie, jakie kwestie mogą ograniczać dostęp. Traktuje o tym art. 5, gdzie wymieniono, iż tyczy się to ochrony informacji niejawnych oraz ochrony innych tajemnic ustawowo chronionych, prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy (o ile osoby te nie zrezygnują z przysługujących im praw).

W system ochrony bezpieczeństwa informacyjnego wpisuje się też ustawa o ochronie danych osobowych, która pozwala przetwarzać dane osobowe, określając przy tym zasady właściwego postępowania i prawa osób fizycznych. Podkreśla się, że musi się to odbywać w poszanowaniu dobra publicznego, dobra osoby, której dane dotyczą, lub dóbr osób trzecich w zakresie i trybie określonych ustawą.

Bardzo istotnym aktem prawnym traktującym o bezpieczeństwie informacyjnym jest ustawa o ochronie informacji niejawnych. Ustawa ta określa, czym jest informacja niejawna, a dodatkowo zawiera zasady ochrony tych informacji. Uznaje ona, iż nieuprawnione ujawnienie może spowodować lub powoduje szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo ujawnienie to byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie opracowywania informacji oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania.

Do takich zasad należą: klasyfikowanie informacji niejawnych; organizowanie ochrony informacji niejawnych; przetwarzanie informacji niejawnych; postępowanie sprawdzające prowadzone w celu ustalenia, czy osoba nim objęta daje rękojmię zachowania tajemnicy, zwanego dalej odpowiednio „postępowaniem sprawdzającym” lub „kontrolnym postępowaniem sprawdzającym”; postępowanie prowadzone w celu ustalenia, czy przedsiębiorca nim objęty zapewnia warunki do ochrony informacji niejawnych, zwanego dalej „postępowaniem bezpieczeństwa przemysłowego”; organizacja kontroli stanu zabezpieczenia informacji niejawnych; ochrona informacji niejawnych w systemach teleinformatycznych; stosowanie środków bezpieczeństwa fizycznego w odniesieniu do informacji niejawnych.

Ustawę stosuje się do Sejmu i Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego, a także innych podległych im jednostek organizacyjnych lub przez nie nadzorowanych, sądów i trybunałów, organów kontroli państwowej i ochrony prawa (jako do organów władzy publicznej); do jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych; do Narodowego Banku Polskiego; do państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych; do jednostek organizacyjnych podległych organom władzy publicznej lub nadzorowanych przez te organy; do przedsiębiorców zamierzających ubiegać się albo ubiegających się o zawarcie umów związanych z dostępem do informacji nie-

jawnych lub wykonujących takie umowy albo wykonujących na podstawie przepisów prawa zadania związane z dostępem do informacji niejawnych.

Ustawa dokonuje specyfikacji informacji niejawnych ze względu na wystąpienie: wyjątkowo poważnej szkody, poważnej szkody oraz samej szkody. Uwzględniając powyższy czynnik klasyfikujący, wyróżnia się informacje o klauzuli odpowiednio:

- a) ściśle tajne (powodujące wyjątkowo poważną szkodę przez zagrożenie niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej RP, zagrożenie bezpieczeństwu wewnętrznemu lub porządkowi konstytucyjnemu RP, zagrożenie pozycji międzynarodowej RP, zagrożenie sojuszom, osłabienie gotowości obronnej RP, doprowadzenie do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb odpowiedzialnych za realizację zadań wywiadu lub kontrwywiadu, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, jeżeli zagrozi to bezpieczeństwu wykonywanych czynności lub może doprowadzić do identyfikacji osób udzielających im pomocy w tym zakresie, zagrożenie życiu lub zdrowiu funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, lub osób udzielających im pomocy w tym zakresie, zagrożenie życiu lub zdrowiu świadków koronnych lub osób dla nich najbliższych),
- b) tajne (powodujące poważną szkodę przez uniemożliwienie realizacji zadań związanych z ochroną suwerenności lub porządku konstytucyjnego RP, pogorszenie stosunków RP z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi, zakłócenie przygotowania obronnego państwa lub funkcjonowania Sił Zbrojnych RP, utrudnienie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione, zakłócenie w istotny sposób funkcjonowania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, przyniesienie strat znacznych rozmiarów w interesach ekonomicznych RP),
- c) poufne (powodujące szkodę przez utrudnienie prowadzenia bieżącej polityki zagranicznej RP, utrudnienie realizacji przedsięwzięć obronnych lub negatywne wpływanie na zdolność bojową Sił Zbrojnych RP, zakłócenie porządku publicznego lub zagrożenie bezpieczeństwu obywateli, utrudnienie wykonywania zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa lub podstawowych interesów RP, utrudnienie wykonywania zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub ściganie sprawców przestępstw i przestępstw skarbowych oraz organom wymiaru sprawiedliwości, zagrożenie stabilności systemu finansowego RP, wpływanie niekorzystnie na funkcjonowanie gospodarki narodowej).

Dodatkowo, jeżeli nie nadano informacjom wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych RP, wówczas nadaje się im klauzulę „zastrzeżone”.

Omawiana ustawa przewiduje system ochrony informacji niejawnych, którego funkcjonowanie jest nadzorowane przez przytaczane wcześniej służby – Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służbę Kontrwywiadu Wojskowego. W zakresie ich kompetencji leży zgodnie z art. 10 ust. 1 prowadzenie kontroli ochrony informacji niejawnych i przestrzeganie obowiązujących przepisów w tym zakresie, realizowanie zadań w zakresie bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych, prowadzenie postępowań sprawdzających oraz kontrolnych postępowań sprawdzających, a także postępowań bezpieczeństwa przemysłowego, zapewnienie ochrony informacjom niejawnym wymienianym między RP a innymi organizacjami międzynarodowymi lub państwami, prowadzenie szkoleń i doradztwa w zakresie ochrony informacji niejawnych.

Postępowania sprawdzające pozwalają określić, czy sprawdzana osoba daje rękojmię zachowania tajemnicy. Natomiast w jego toku sprawdza się, czy wystąpiły: uczestnictwo, współpraca lub popieranie przez sprawdzaną osobę działalności szpiegowskiej, sabotażowej, terrorystycznej albo innej ukierunkowanej przeciwko RP, uzasadnione zagrożenie werbunku lub nawiązania kontaktu z osobą sprawdzaną przez służby specjalne obcego wywiadu, przestrzeganie po stronie sprawdzanego porządku konstytucyjnego RP – uwzględniając w szczególności udział w funkcjonowaniu organizacji bądź partii politycznych o charakterze totalitarnym bądź nastawionych rasistowsko, ukrywanie lub świadome niezgodne z prawdą podawanie w ankiecie bezpieczeństwa osobowego lub postępowaniu sprawdzającym przez osobę sprawdzaną informacji mających znaczenie dla ochrony informacji niejawnych, wystąpienie związanych z osobą sprawdzaną okoliczności powodujących ryzyko jej podatności na szantaż lub wywieranie presji, niewłaściwe postępowanie z informacjami niejawnymi (w zakresie doprowadzenia bezpośrednio do ujawnienia tych informacji osobom nieuprawnionym; będące efektem celowego działania; stwarzające realne zagrożenie ich nieuprawnionym ujawnieniem, a nie miało to charakteru incydentalnego; finalnie ustalenie, czy nie dopuściła się tego osoba szczególnie zobowiązana na podstawie ustawy do ochrony informacji niejawnych: pełnomocnik ochrony, jego zastępca lub kierownik kancelarii tajnej).

Wątpliwości mogące wystąpić w toku prowadzenia postępowania sprawdzającego mogą dotyczyć: poziomu życia sprawdzanej osoby wyraźnie przewyższającego uzyskiwane przez nią dochody; informacji o chorobach psychicznych lub innych zakłóceniach czynności psychicznych mogących ograniczyć sprawność umysłową

oraz negatywnie wpływać na zdolność osoby sprawdzanej do wykonywania prac, związanych z dostępem do informacji niejawnych; uzależnienia od alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych.

Postępowanie sprawdzające kontrolne odbywa się w przypadku, gdy o osobie, której wydano poświadczenie bezpieczeństwa, zostaną ujawnione nowe informacje wskazujące, że nie daje ona rękojmi zachowania tajemnicy. W celu ich weryfikacji, przeprowadza się niezbędne czynności sprawdzające. Czynności te muszą być rzetelnie udokumentowane i prowadzone zgodnie z zasadami bezstronności, obiektywizmu i wykazania najwyższej staranności.

Ochronie informacji niejawnych w ramach bezpieczeństwa przemysłowego poświęcony jest rozdział IX omawianej ustawy. Przedsiębiorca sprawdzany jest pod kątem: struktury kapitału oraz powiązań kapitałowych przedsiębiorcy, źródeł pochodzenia środków finansowych i sytuacji finansowej; struktury organizacyjnej; systemu ochrony informacji niejawnych, w tym środków bezpieczeństwa fizycznego; kontroli wszystkich osób wchodzących w skład organów zarządzających, kontrolnych oraz osób działających z ich upoważnienia; natomiast w szczególnie uzasadnionych przypadkach kontrola osób posiadających poświadczenia bezpieczeństwa.

Do grona aktów prawnych regulujących kwestie bezpieczeństwa informacyjnego obowiązkowo należy zaliczyć również polski kodeks karny. Reguluje on odpowiedzialność karną za współpracę z obcym wywiadem oraz w rozdziale XXXIII traktuje o przestępstwach przeciwko ochronie informacji.

Artykuł 130 kk. stanowi, iż osoba, która bierze udział w działalności obcego wywiadu przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. W przypadku osób biorących udział w obcym wywiadzie albo działających na jego rzecz, udzielających temu wywiadowi wiadomości, których przekazanie może wyrządzić szkodę Rzeczypospolitej Polskiej, przewiduje karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 3 lata. Jeśli natomiast ten, kto w celu udzielenia obcemu wywiadowi wymienionych wcześniej wiadomości gromadzi je lub przechowuje, wchodzi do systemu informatycznego w celu ich uzyskania albo zgłasza gotowość działania na rzecz obcego wywiadu przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, wtedy podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Finałnie penalizowane jest organizowanie lub kierowanie działalnością obcego wywiadu, za co przewidziana jest kara pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 5 albo karze 25 lat pozbawienia wolności.

Artykuły 265 i 266 kk. są swoistego rodzaju odpowiedzią wprost na zapisy w ustawie o ochronie informacji niejawnych. Pierwszy z nich przewiduje podleganie karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 za ujawnienie lub wbrew przepisom ustawy wykorzystanie informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”. Jeśli taką informację ujawniono osobie działającej w imieniu lub na rzecz podmiotu zagranicznego, sprawca podlega wtedy karze pozbawienia wolności od

6 miesięcy do lat 8. W typie uprzywilejowanym łagodniej traktuje się osobę, która nieumyślnie ujawnia informacje o takich klauzulach, z którymi zapoznała się w związku z pełnieniem funkcji publicznej lub otrzymanym upoważnieniem. Wtedy podlega ona grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. W art. 266 kk., dotyczącym tajemnicy służbowej, jest mowa o odpowiedzialności osoby, która wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie zobowiązaniu, ujawnia lub wykorzystuje informację, z którą zapoznała się w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną, gospodarczą lub naukową. W takim wypadku podlega ona grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2, przy czym przestępstwo takie jest ścigane dopiero w następstwie złożenia wniosku przez pokrzywdzonego. Jeżeli funkcjonariusz publiczny, który ujawnia osobie nieuprawnionej informację niejawną o klauzuli „zastrzeżone” lub „poufne” lub informację, którą uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a której ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Następne 6 artykułów tego rozdziału dotyczy kolejno odpowiedzialności karnej za: nielegalne uzyskanie informacji, niszczenie informacji, wyrządzenie szkody w bazach danych informatycznych, dokonanie sabotażu komputerowego, zakłócanie pracy w sieciach teleinformatycznych, a wreszcie za bezprawne wykorzystanie programów i danych.

## 5. Podsumowanie

Jak udało się w niniejszej pracy udowodnić, zagadnienie bezpieczeństwa informacyjnego nie jest zagadnieniem nowym, jednak w przeciągu ostatniego półwiecza zaktualizowało się i przybrało nowy wymiar. Szczególnie ten nowy wymiar jest dostrzegalny w kontekście nieustającej walki informacyjnej. Społeczeństwo jest jej stałym świadkiem, do czego wydatnie przyczynia się działalność mediów. Dostrzega się, iż w dojrzałych, ale przede wszystkim skutecznych kręgach kulturowych akt zbrojny to ostateczność. Odchodzi się od tych pierwotnych metod działania (gdzie narzędziem była oręż) na korzyść nowoczesnych, wywierających wpływ na psychikę ludzką. Taką właśnie metodę stanowi walka informacyjna.

Przytoczone szerokie znaczenie pojęć podstawowych (tj. informacji, bezpieczeństwa informacyjnego, walki informacyjnej) miało za zadanie wykazanie ich szerokiego zakresu znaczeniowego, a w konsekwencji też zarysowanie problemu owego bezpieczeństwa informacyjnego. Celem było pokazanie, jak zróżnicowane (pod względem charakteru) informacje mogą być przedmiotem rozważań w ramach bezpieczeństwa informacyjnego. Informacje te mogą w różny sposób mieścić się w ramach pojęcia danych osobowych czy też wprost informacji niejawnych. Dla tego właściwe uświadomienie sobie, jak szeroki zakres znaczeniowy mają powyższe



pojęcia, pozwoli należycie zadbać o właściwe funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa informacyjnego państwa.

### Literatura

- Białas A., *Bezpieczeństwo informacji i usług w nowoczesnej instytucji i firmie*, Warszawa 2006.
- Ciborowski L., *Potencjalne zagrożenia – identyfikacja i charakterystyka*, „Myśl Wojskowa” 2000, nr 4.
- Ciborowski L., *Walka informacyjna*, Toruń 1999.
- Jemiolo T., Sienkiewicz P. (red.), *Zagrożenia dla bezpieczeństwa informacyjnego państwa (Identyfikacja, analiza zagrożeń i ryzyka)*, t. 1, Raport z badań, Warszawa 2004.
- Madej M., *Rewolucja informatyczna – istota, przejawy oraz wpływ na postrzeganie bezpieczeństwa państw i systemu międzynarodowego*, [w:] M. Madej, M. Terlikowski (red.), *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa*, Warszawa 2009.
- Nowak A., Scheffs W., *Zarządzanie bezpieczeństwem informacyjnym*, Warszawa 2010.
- Plecka M., Rychły-Lipińska A., *Bezpieczeństwo informacyjne*, [w:] A. Urbanek (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa*, Słupsk 2013.
- Potejko P., *Bezpieczeństwo informacyjne*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa*, Warszawa 2009.
- Żebrowski A., *Bezpieczeństwo informacyjne Polski a walka informacyjna*, „Rocznik Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2013, nr 29.
- Żebrowski A., *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej. (Wywiad i kontrwywiad w latach 1989-2003)*, Kraków 2005.
- Żebrowski A., Żmigrodzka M., *Media uczestnikami walki informacyjnej*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2012, nr 9.

### Źródła prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1182).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 782).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2014 r., poz. 253).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228).

### Źródła internetowe

<http://www.pkn.pl/sw-publickacje>



## Obraz współczesnej przestępczości związanej z prostytutką w świetle wyników badań empirycznych przeprowadzonych w Sądzie Rejonowym w Białymstoku

Prostytucja jest jedną z patologii społecznych. Przez pojęcie to rozumie się taki „typ zachowania, instytucji lub funkcjonowania jakiegoś systemu społecznego, który pozostaje w sprzeczności ze światopoglądowymi wartościami danej społeczności”<sup>2</sup>. Prostytucja była przedmiotem badań i refleksji przedstawicieli różnych nauk: etyki, medycyny, prawa, psychologii, socjologii, seksuologii czy antropologii kulturowej. Jednakże przedstawienie fenomenu tego zjawiska oraz przestępczości z nim związanej wydaje się niezbędne dla rzetelnej oceny prostytucji współcześnie, właściwego działania organów ścigania oraz udzielenia efektywnej pomocy osobom poszkodowanym w wyniku tego typu działań przestępczych. Prostytucja rozwija się bardzo szybko, szczególnie w kręgach młodych ludzi, których nie stać na wiele modnych dziś rzeczy. Chęć szybkich pieniędzy skłania ich do prostytuowania się. Należy zaznaczyć, iż wiele prostytutek pada ofiarami przestępców. Są bite, poniżane, wykorzystywane, a niekiedy nawet zmuszane do nadużywania narkotyków i alkoholu. Celem niniejszego opracowania jest ukazanie mechanizmów przestępczości okołoprostytucyjnej.

### 1. Krótka charakterystyka prostytucji

Słowo „prostytucja” w znaczeniu etymologicznym wywodzi się od łacińskiego słowa *prostitūtiō*. Termin ten oznacza nierząd uprawiany w celu osiągnięcia zysku. Niektórzy autorzy łączą to pojęcie ze słowem *prostarē* – oznacza ono stać przed czymś, wystawiać, ofiarować się na sprzedaż<sup>3</sup>.

W literaturze przedmiotu prostytucja jest definiowana w różnorodny sposób.

Według K. Imielińskiego w pojęciu prostytucji należy uwzględnić: oddawanie własnego ciała do dyspozycji celem spowodowania zaspokojenia seksualnego klien-

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 A. Podgórecki, *Patologie życia społecznego*, Warszawa 1969, s. 67.

3 K. Imieliński, *Manowce seksu – prostytutka*, Łódź 1990, s. 9.

tów, następnie większą liczbę osób korzystających z tego ciała oraz osiągnięcie wynagrodzenia materialnego. prostytutki oddają swoje ciało do dyspozycji klientów, godząc się na wykonywanie określonych czynności, których efektem jest zadowolenie seksualne klienta. Uzyskanie tego zadowolenia nie musi wiązać się z odbyciem stosunku seksualnego, niekiedy wystarczy sam widok obnażonego ciała prostytutki lub też doznanie zaspokojenia w wyniku stosowanych pieszczot seksualnych. Oddawanie ciała większej liczbie osób sprowadza się do oddawania go kolejno wielu osobom, co nie wyklucza, że może ono być wynajęte równocześnie większej grupie osób. Stosunek prostytucyjny jest stosunkiem społeczno-rzeczowym lub prawie wyłącznie rzeczowym. Osoba uprawiająca prostytucję sprzedaje lub wynajmuje ciało za wynagrodzenie<sup>4</sup>.

M. Antoniszyn i A. Marek uważają, że prostytucja to zjawisko o skali społecznej, polegające na tym, że większa lub mniejsza liczba osób będących członkami danej społeczności uprawia proceder polegający na świadczeniu usług seksualnych w zamian za korzyści materialne<sup>5</sup>.

M. Jasińska określiła, że „za prostytutkę uważa się osobę, która zaspokaja potrzeby seksualne przygodnych partnerów za opłatą bez zaangażowania uczuciowego i w zasadzie bez wyboru”<sup>6</sup>.

W literaturze przedmiotu można wyróżnić wiele klasyfikacji prostytucji, np. ze względu na płeć – prostytucja kobieca, męska i dziecięca oraz ze względu na orientację seksualną – heteroseksualna, homoseksualna oraz biseksualna i transwestytyczna.

Prostytucja kobieca jest jedną z najbardziej rozpowszechnionych form prostytucji. Wielu autorów skupia się tylko na tym rodzaju prostytucji.

## 2. Reakcja prawna wobec sutenerstwa, stręczycielstwa oraz kuplerstwa

Przestępstwa sutenerstwa, stręczycielstwa, kuplerstwa oraz handel ludźmi w języku prawniczym nazywane są przestępstwami eksploatacji prostytucji. Termin ten nie jest zawarty w żadnej ustawie<sup>7</sup>. Jest to jedynie zbiorcza nazwa tego rodzaju przestępstw przyjęta na gruncie doktryny.

Przepis art. 204 § 1 kk. penalizuje sutenerstwo. Czyn ten polega na czerpaniu korzyści majątkowych z uprawiania prostytucji przez inną osobę<sup>8</sup>. W literaturze

4 Ibidem, s. 11-13.

5 M. Antoniszyn, A. Marek, *Prostytucja w świetle badań kryminologicznych*, Warszawa 1985, s. 11.

6 M. Kowalczyk-Jamnicka, *Spoleczno-kulturowe uwarunkowania prostytucji w Polsce*, Bydgoszcz 1998, s. 10.

7 B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2009, s. 876.

8 J. Warylewski, *Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, Rozdział XXV Kodeksu karnego, Komentarz*, Warszawa 2001, s. 247.

przedmiotu znamię czasownikowe „czerpie” oznacza proceder, który jest powtarzany wielokrotnie, wymagający ciągłości działania. Przepięstwo sutenerstwa polega na wymuszaniu korzyści majątkowych, np. sutener wymusza pieniądze od prostytutki<sup>9</sup>.

Przepięstwo stręczycielstwa polega na nakłanianiu innej osoby do uprawiania prostytutki w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Strona przedmiotowa tego przepięstwa odnosząca się do zachowania sprawy polegająca na nakłanianiu odpowiada pojęciu podżegania<sup>10</sup>.

Przepięstwo kuplerstwa polega na ułatwianiu innej osobie uprawiania prostytutki podejmowanym przez sprawcę w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Samo zaś znamię czasownikowe „ułatwianie” polega na podejmowaniu wszelkich czynności, które obiektywnie są w stanie stworzyć sprzyjające warunki dla uprawiania prostytutki<sup>11</sup>.

W art. 204 § 3 kk. ustawodawca penalizuje typ kwalifikowany przepięstw eksploatacji prostytutki. Sprawca będzie ponosił surowszą odpowiedzialność karną, gdy dopuści się sutenerstwa w formie określonej w § 1 i 2 wobec osoby małoletniej<sup>12</sup>.

W art. 204 § 1 i 2 kk. przedmiotem ochrony jest obyczajność, zaś w § 3 kk. wolność seksualna<sup>13</sup>.

Stręczycielstwo i kuplerstwo są przepięstwami formalnymi. Zostały one oparte na konstrukcji pomocnictwa i podżegania, które są ze swojej istoty bezskutkowe. Sutenerstwo dla swojego bytu wymaga wystąpienia skutku, jakim jest czerpanie korzyści majątkowych<sup>14</sup>.

Podmiotem przepięstw określonych w art. 204 kk. może być każdy człowiek. Przepięstwa stręczycielstwa i kuplerstwa są przepięstwami kierunkowymi, które wymagają wystąpienia zamiaru bezpośredniego ze względu na cel. Sutenerstwo jest przepięstwem umyślnym. Może zostać popełnione w dwóch formach zamiaru: bezpośredniego lub ewentualnego<sup>15</sup>.

Ustawodawca za popełnienie przepięstwa określonego w art. 204 § 1 kk. przewidział karę pozbawienia wolności do 3 lat. Surowszą odpowiedzialność karną można zastosować wobec sprawcy przepięstwa określonego w § 3 kk. – karę po-

9 B. Kunicka-Michalska, J. Wojciechowska, *Przepięstwa przeciwko wolności, wolności sumienia i wyznania, wolności seksualnej i obyczajności oraz czci i nietykalności cielesnej, Rozdziały XXIII, XXIV, XXV i XXVII Kodeksu karnego, Komentarz*, Warszawa 2001, s. 133.

10 Ibidem, s. 132.

11 J. Warylewski, op. cit., s. 246.

12 B. Kunicka-Michalska, J. Wojciechowska, op. cit., s. 132.

13 J. Filipkowska, *Przepięstwo zmuszania do prostytutki w świetle prawa karnego materialnego i statystyki kryminalnej*, „Policja” 2007, nr 3, s. 54-55.

14 S. Bębas, *Oblicza patologii społecznych*, Radom 2011, s. 308.

15 B. Kunicka-Michalska, J. Wojciechowska, op. cit., s. 134-135.

zbawienia wolności od roku do 10 lat. Przepęstwa określone w art. 204 kk. są ści-gane z oskarżenia publicznego<sup>16</sup>.

Przepęstwa sutenerstwa, stręczyielstwa i kuplerstwa będą zawsze istniały, dopóki światem będzie rządził pieniądz. Chęć szybkiego zysku sprzyja podejmowa-niu przez sprawców tego rodzaju działań przestępczych. Opieka ze strony państwa nie gwarantuje wykorzystanym kobietom pełnej ochrony. Często są zastraszone, po-bite i w inny sposób wyeksploatowane. Prostytutki boją się zwrócić o pomoc w oba-wie o swoje życie. Niemniej zapotrzebowanie na usługi seksualne jest bardzo duże, dlatego biznes ten kwitnie.

### **3. Przepępczość związana z prostytutką w świetle wyników badań akt spraw karnych przeprowadzonych w Sądzie Rejonowym w Białymstoku**

#### **Założenia metodologiczne**

Przedmiotem badań, które zostały przeprowadzone w czerwcu 2012 roku w Są-dzie Rejonowym w Białymstoku, była przepępczość okołoprostytucyjna.

Cel badań został sformułowany bardzo ogólnie. Zjawisko prostytutki określane jest mianem patologii społecznej, obok której zawsze występuje szereg przestępstw. Celem badań było ukazanie przepępczości związanej z negatywnym zjawiskiem, ja-kim jest prostytutka.

Autorka przyjęła metodę badawczą polegającą na analizie dokumentów doty-czących przestępstw związanych z eksploatacją prostytutki.

Podczas przeprowadzania badań zastosowano technikę badawczą w postaci an-kietowania akt sądowych spraw karnych dotyczących eksploatacji prostytutki. Na-rzędziem badawczym był kwestionariusz do badań akt sądowych.

Do problemu badawczego sformułowano następujące problemy szczegółowe:

1. Kim są sprawcy przestępstw okołoprostytucyjnych?
2. Z jakich powodów dochodzi do popełniania przestępstw eksploatacji pro-stytucji?
3. Jakie są najczęstsze sposoby popełniania przestępstw eksploatacji prostytutki?
4. Jakie kary i środki karne najczęściej są orzekane przez sąd za przestępstwa okołoprostytucyjne?

Do przedstawionych problemów szczegółowych sformułowano następujące hi-potezy, które przyjęły formę stwierdzeń:

---

16 J. Warylewski, op. cit., s. 258.

1. Założono, że sprawcami przestępstw okołoprostytycyjnych są mężczyźni w średnim wieku 28-40 lat, z wykształceniem podstawowym.
2. Przyjęto, że motywem popełniania przestępstw eksploatacji prostytutki jest chęć osiągnięcia korzyści majątkowej.
3. Założono, że najczęstszym sposobem popełniania przestępstw okołoprostytycyjnych jest prowadzenie agencji towarzyskiej.
4. Sprawcy przestępstw okołoprostytycyjnych są skazywani najczęściej na niewysokie kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem ich wykonania.

Badania empiryczne zostały przeprowadzone w czerwcu 2012 roku. Do przeprowadzenia analizy wybrano 15 spraw karnych z trzech wydziałów w Sądzie Rejonowym w Białymstoku (III Wydział Karny, VII Wydział Karny oraz XV Wydział Karny). Przed rozpoczęciem badań zwrócono się z podaniem do Prezesa Sądu Rejonowego w Białymstoku o umożliwienie dostępu do akt spraw karnych z art. 204 kk. zakończonych prawomocnymi wyrokami sądowymi w latach 2008-2012. Autorka musiała wcześniej uzyskać zaświadczenie z Dziekanatu Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku potwierdzające, że wyniki badań posłużą wyłącznie opracowaniom naukowym.

Analiza wyników badań została podzielona na trzy części, które pozwolą poznać sprawcę, ofiarę oraz charakterystykę przestępstwa, m.in. miejsce, czas, kwalifikację czynu, wymiar kary.

### **Sprawcy przestępstw eksploatacji prostytutki**

Analizę rozpoczęto od przedstawienia charakterystyki sprawców przestępstw eksploatacji prostytutki.

Tabela 1. Płeć sprawców

<b>Płeć</b>	<b>Liczba badanych</b>	<b>%</b>
Kobieta	2	14
Mężczyzna	13	86
<b>Razem:</b>	<b>15</b>	<b>100</b>

Źródło: opracowanie własne.

Po przeanalizowaniu danych zawartych w tabeli stwierdzono, że w większości sprawcami przestępstw związanych z prostytutką są mężczyźni, ponieważ stanowią oni 86% badanej populacji, kobiety zaś jedynie 14%.

Istotną informacją przy opisie sprawców przestępstw eksploatacji prostytutki jest wiek. Wyniki badań zostały przedstawione w tabeli poniżej.

Tabela 2. Wiek sprawców

Wiek	Liczba badanych	%
Poniżej 30 lat	2	14
31-40 lat	8	53
41-54 lata	5	33
<b>Razem:</b>	15	100

Źródło: opracowanie własne.

Analizując dane zamieszczone w tabeli, zauważono, że największą grupą sprawców przestępstw związanych z prostytutką są osoby znajdujące się w grupie wiekowej 31-40 lat (8 osób stanowiących 53% badanej populacji). Następną w kolejności grupę wiekową stanowi przedział 41-54 lata (5 osób stanowiących 33% badanej populacji). Na końcu znajduje się przedział wiekowy poniżej 30 lat, w którym znalazły się 2 osoby stanowiące 14% badanej populacji.

Następnie należało ustalić wykształcenie sprawców. Wyniki badań ilustruje tabela poniżej.

Tabela 3. Wykształcenie sprawców

Wykształcenie	Liczba badanych	%
Podstawowe	5	33
Gimnazjalne	1	7
Zawodowe	6	40
Średnie	1	7
Wyższe	2	13
<b>Razem:</b>	15	100

Źródło: opracowanie własne.

Po przeanalizowaniu tabeli stwierdzono, że najwięcej sprawców przestępstw eksploatacji prostytutki posiada wykształcenie zawodowe (6 osób, które stanowią 40% badanej populacji). W dalszej kolejności 5 sprawców posiada wykształcenie podstawowe (33%), 2 osoby posiadają wykształcenie wyższe (13%). Wykształcenie gimnazjalne i podstawowe posiadają tylko dwaj sprawcy (po 7%). Jeden ze sprawców posiadających wykształcenie wyższe, ukończył studia prawnicze.

Ważną informacją przy opisie sprawców przestępstw eksploatacji prostytutki jest zatrudnienie. Wyniki badań dotyczące tej kwestii zostały przedstawione poniżej.



Tabela 4. Zatrudnienie sprawców

Zatrudnienie	Liczba badanych	%
Pracujący	5	33
Bezrobotni	10	67
<b>Razem:</b>	15	100

Źródło: opracowanie własne.

Spośród 15 sprawców przestępstw eksploatacji prostytucji 10 jest bezrobotnych (67%). Pracuje 5 osób (33%).

Aby możliwe było pełne zobrazowanie wizerunku sprawcy, należy przedstawić uprzednią ich karalność. Wyniki badań zostały zaprezentowane w tabeli poniżej.

Tabela 5. Karalność sprawców

Uprzednia karalność	Liczba badanych	%
Tak	11	73
Nie	4	27
<b>Razem:</b>	15	100

Źródło: opracowanie własne.

Spośród 15 sprawców przestępstw związanych z prostytucją, aż 11 było uprzednio karanych (73%). Jedyne w 4 przypadkach okazało się, że jest to pierwsze przestępstwo popełnione przez danego sprawcę, wynosi to 27%.

### Okoliczności popełnienia przestępstw eksploatacji prostytucji

Analizując akta spraw karnych, skupiono się na przeanalizowaniu kwestii związanych z miejscem popełnienia przestępstw związanych z eksploatacją prostytucji. Wyniki badań ilustruje poniższa tabela.

Tabela 6. Miejsce popełnienia przestępstwa

Miejsce popełnienia przestępstwa	Liczba spraw	%
Miejsce zamieszkania ofiary	1	6,5
Miejsce zamieszkania sprawcy	1	6,5
Agencja towarzyska	11	73
Ulica	1	6,5
Samochód	1	6,5
<b>Razem:</b>	15	100

Źródło: opracowanie własne.

Badanie akt spraw karnych pozwoliło na ustalenie, że najczęstszym miejscem popełnienia przestępstw związanych z eksploatacją prostytutki jest agencja towarzyska (11, które stanowią 73% przebadanych spraw). Innymi miejscami popełnienia przestępstw związanych z prostytutką są miejsca zamieszkania ofiary oraz sprawcy. Badania wskazały, że popełniono tam po 1 przestępstwie. Stanowi to 6,5%. W przypadku dwóch pozostałych miejsc popełnienia przestępstw wskazano na ulicę oraz dom.

Czas popełnienia przestępstw związanych z prostytutką stanowi ważny aspekt analizy zagadnienia prostitucji. Wyniki zostały przedstawione w tabeli poniżej.

Tabela 7. Częstotliwość popełnienia przestępstwa

<b>Częstotliwość popełnienia przestępstwa</b>	<b>Liczba spraw</b>	<b>%</b>
Jednorazowo	2	13,5
Kilka razy	13	86,5
<b>Razem:</b>	<b>15</b>	<b>100</b>

Źródło: opracowanie własne.

Autorka pracy, analizując akta sądowe, zauważyła, że najwięcej przestępstw popełnianych zostało po kilka razy. Stanowi to 86,5%. Tylko dwie z przeanalizowanych spraw wykazały, że przestępstwo zostało popełnione jednorazowo.

Kolejna tabela opisuje udział pokrzywdzonego w popełnieniu przestępstwa. Autorka przedstawiła wyniki tych badań w tabeli 8.

Tabela 8. Udział pokrzywdzonego w popełnieniu przestępstwa

<b>Przyczynienie się do przestępstwa</b>	<b>Liczba badanych</b>	<b>%</b>
Godzenie się na bycie prostytutką	29	60
Chęć odejścia z agencji	4	8
Próba oddania do innej agencji	2	4
Chęć posiadania większych pieniędzy	12	26
Brak pieniędzy	1	2
<b>Razem:</b>	<b>48</b>	<b>100</b>

Źródło: opracowanie własne.

Z danych liczbowych zawartych w tabeli powyżej wynika, że 29 na 48 osób wykazało chęć bycia prostytutką (60%). Tylko jedna osoba zadeklarowała, że zgodziła się na udział w popełnieniu przestępstwa z braku pieniędzy. Dwunastu pokrzywdzonych wskazało, że chęć posiadania większych pieniędzy skłoniła ich do udziału

w przestępstwie, co stanowi 26% spośród liczby badanych. Cztery osoby (8%) pokrzywdzone wykazały chęć odejścia z agencji, co spowodowało popełnienie przestępstwa, zaś 2 osoby (4%) próbowano oddać do innej agencji.

W tabeli 9 zaprezentowany zostanie sposób popełnienia przestępstwa.

Tabela 9. Sposób popełnienia przestępstwa

Sposób popełnienia przestępstwa	Liczba spraw	%
Praca w charakterze ochroniarza	3	20
Ułatwianie uprawiania prostytucji	2	14
Prowadzenie agencji towarzyskiej	6	40
Udostępnienie mieszkania	1	6,5
Wożenie do klientów	1	6,5
Nakłanianie do uprawiania prostytucji	1	6,5
Pobicie i groźby bezprawne	1	6,5
<b>Razem:</b>	15	100

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku 6 spraw karnych przestępstwo zostało popełnione w ramach prowadzonej agencji towarzyskiej. W 3 na 15 spraw karnych przestępstwo polegało na pracy w charakterze ochroniarza w agencji towarzyskiej (stanowi to 20%). Dwóch sprawców ułatwiała uprawianie prostytucji innym osobom (14%). Niektórzy ze sprawców udostępniali mieszkania, pracowali jako kierowcy wożący prostytutki do klientów, nakłaniali do uprawiania prostytucji oraz pobili prostytutkę i zastraszała ją, wykorzystując groźby bezprawne. Takie sposoby popełnienia przestępstwa występują w 6,5% badanych spraw.

W badaniach empirycznych poruszona została kwestia motywu popełnienia przestępstwa, co zostało zilustrowane w poniższej tabeli.

Tabela 10. Motywy popełnienia przestępstwa

Motywy popełnienia przestępstwa	Liczba spraw	%
Osiągnięcie korzyści majątkowej	13	87
Chęć posiadania pieniędzy na narkotyki	1	6,5
Osiągnięcie przyjemności seksualnej	1	6,5
<b>Razem:</b>	15	100

Źródło: opracowanie własne.

Analizując przedstawione wyżej w tabeli badania, stwierdzono, że motywem popełnienia większości przestępstw jest chęć osiągnięcia korzyści majątkowej. Grupę tę stanowi 13 sprawców (87%). Innymi motywami, którymi kierowali się sprawcy przy popełnianiu przestępstwa, były chęć posiadania pieniędzy na narkotyki oraz osiągnięcie przyjemności seksualnej.

### Środki reakcji prawnej

Istotną kwestią jest poznanie orzeczonych kar i ich wymiaru, które zostały zastosowane wobec sprawców przestępstw eksploatacji prostytutki. Wyniki badań ilustruje tabela 11.

Tabela 11. Orzeczone kary i ich wymiar

Orzeczone kary i ich wymiar	Liczba spraw	%
3 miesiące pozbawienia wolności w zawieszeniu na 5 lat	1	6,5
5 miesięcy pozbawienia wolności w zawieszeniu na 2 lata oraz grzywna 50 st. dz. po 10 zł	1	6,5
6 miesięcy pozbawienia wolności w zawieszeniu na 3 lata oraz grzywna 100 st. dz. po 10 zł	1	6,5
10 miesięcy pozbawienia wolności oraz grzywna 60 st. dz. po 50 zł	1	6,5
1 rok pozbawienia wolności w zawieszeniu na 3 lata oraz grzywna 60 st. dz. po 40 zł	1	6,5
1 rok pozbawienia wolności w zawieszeniu na 3 lata oraz grzywna 150 st. dz. po 10 zł	2	14,25
1 rok pozbawienia wolności w zawieszeniu na 3 lata oraz grzywna 200 st. dz. po 50 zł	1	6,5
1 rok pozbawienia wolności w zawieszeniu na 4 lata oraz grzywna 100 st. dz. po 10 zł	1	6,5
1 rok i 6 miesięcy pozbawienia wolności oraz grzywna 50 st. dz. po 20 zł	1	6,5
1 rok i 6 miesięcy pozbawienia wolności oraz grzywna 120 st. dz. po 10 zł	1	6,5
1 rok i 6 miesięcy w zawieszeniu na 3 lata oraz grzywna 150 st. dz. po 50 zł	1	6,5
1 rok i 10 miesięcy pozbawienia wolności w zawieszeniu na 4 lata	2	14,25
2 lata pozbawienia wolności w zawieszeniu na 4 lata oraz grzywna 50 st. dz. po 10 zł	1	6,5
<b>Razem:</b>	<b>15</b>	<b>100</b>

Źródło: opracowanie własne.

Analizując akta spraw karnych, autorka pracy ustaliła, że w dwóch przypadkach sąd zastosował karę 1 roku pozbawienia wolności w zawieszeniu na 3 lata oraz grzywnę w wysokości 150 st. dz. po 10 zł. W dwóch sprawach karnych orzeczono rów-

niez karę 1 roku i 10 miesięcy pozbawienia wolności w zawieszeniu na 4 lata. Wyroki te stanowią 14,25% ogółu przebadanych spraw karnych. Najwyższa kara zastosowana przez sąd wynosiła 2 lata pozbawienia wolności w zawieszeniu na 4 lata oraz grzywnę w wysokości 50 st. dz. po 10 zł. Najniższy wyrok wynosił 3 miesiące pozbawienia wolności w zawieszeniu na 5 lat. Kolejnym najniższym wyrokiem, jaki został zastosowany przez sąd, była kara 5 miesięcy pozbawienia wolności w zawieszeniu na 2 lata oraz grzywna w wysokości 50 st. dz. po 10 zł. Inne wyroki, jakie orzeczono w badanych sprawach, skazywały sprawców na kary: 6 miesięcy pozbawienia wolności w zawieszeniu na 3 lata oraz grzywny w wysokości 100 st. dz. po 10 zł oraz 10 miesięcy pozbawienia wolności oraz grzywny wynoszącej 60 st. dz. po 50 zł.

Jednym z najczęściej stosowanych przez sąd wymiarów kary pozbawienia wolności był 1 rok pozbawienia wolności w zawieszeniu na 3 lata. Zastosowano go aż w 4 przypadkach z orzekaniem różnej wysokości kar grzywny. W trzech przypadkach sąd skazał przestępców na karę 1 roku i 6 miesięcy pozbawienia wolności, jednak w trzech różnych wariantach orzeczenia wysokości kary grzywny.

W przeprowadzanych badaniach empirycznych ważną kwestią były orzeczone obowiązki na okres próby. Zostały one przedstawione w tabeli 12.

Tabela 12. Obowiązki orzekane na okres próby

Obowiązek	Liczba spraw	%
Dozór kuratora	4	57
Obowiązek powstrzymania się od przebywania w agencjach towarzyskich	2	29
Obowiązek podjęcia leczenia odwykowego	1	14
<b>Razem:</b>	7	100

Źródło: opracowanie własne.

Z danych liczbowych zawartych w tabeli powyżej wynika, że sąd zastosował obowiązki tylko w 7 sprawach. W 4 sprawach został zastosowany dozór kuratora (57%). Innymi środkami zastosowanymi przez sąd były: obowiązek powstrzymania się od przebywania w agencjach towarzyskich (w 2 przypadkach, które stanowią 29% badanych akt spraw karnych) oraz obowiązek podjęcia leczenia odwykowego w jednym przypadku. Odpowiada to 14% badanych akt spraw karnych.

Najczęściej orzekanym środkiem karnym w analizowanych aktach spraw karnych wobec sprawców przestępstw okołoprostytucyjnych był przypadek korzyści majątkowych. Zastosowano go wobec 9 sprawców (100%).

Po przeanalizowaniu zebranego podczas badań empirycznych materiału stwierdzono, że stanowi on podstawę do weryfikacji hipotez.

Hipoteza pierwsza, w której przyjęto, że sprawcami przestępstw okołoprostytycyjnych są mężczyźni w średnim wieku 28-40 lat, z wykształceniem podstawowym, potwierdziła się. Z badań wynika, że sprawcami przestępstw eksploatacji prostytucji są w większości mężczyźni, którzy nie są wykształceni. Ukończyli jedynie szkołę podstawową lub zawodową.

Hipoteza druga zakładająca, że motywem popełniania przestępstw eksploatacji prostytucji jest chęć osiągnięcia korzyści majątkowej, potwierdziła się, gdyż przestępstwa okołoprostytycyjne popełniane są w celu zysku. Bardzo wysokie bezrobocie panujące w tej grupie osób, często motywuje sprawców przestępstw do podjęcia działalności przestępczej.

Hipoteza trzecia, w której przyjęto, że najczęstszym sposobem popełniania przestępstw okołoprostytycyjnych jest prowadzenie agencji towarzyskiej, potwierdziła się. W dzisiejszych czasach światem rządzą pieniądze, a chęć zdobycia ich w jak najkrótszym czasie motywuje do zachowań przestępczych. prostytutki decydują się na pracę w agencji ze względu na „pewnego rodzaju” ochronę. Samodzielna działalność w tej branży nie jest powszechna, związana jest na pewno z dużym niebezpieczeństwem. Klienci usług seksualnych również częściej korzystają z walorów prostytutek pracujących w agencji niż z usług przydrożnych prostytutek.

Czwarta hipoteza zakładająca, że sprawcy przestępstw okołoprostytycyjnych są skazywani najczęściej na niewysokie kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem ich wykonania, potwierdziła się. Wyniki badań pozwoliły na wypracowanie wniosku, że sprawcy przestępstw związanych z prostytucją nie są skazywani na wysokie kary pozbawienia wolności, a w większości przypadków są orzekane wobec nich kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem ich wykonania.

## Literatura

- Antoniszyn M., Marek A., *Prostytucja w świetle badań kryminologicznych*, Warszawa 1985.
- Bębas S., *Oblicza patologii społecznych*, Radom 2011.
- Filipkowska J., *Przestępstwo zmuszania do prostytucji w świetle prawa karnego materialnego i statystyki kryminalnej*, „Policja” 2007, nr 3.
- Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2009.
- Imieliński K., *Manowce seksu – prostytucja*, Łódź 1990.
- Kowalczyk-Jamnicka M., *Spoleczno-kulturowe uwarunkowania prostytucji w Polsce*, Bydgoszcz 1998.
- Kunicka-Michalska B., Wojciechowska J., *Przestępstwa przeciwko wolności, wolności sumienia i wyznania, wolności seksualnej i obyczajności oraz czci i nietykalności cielesnej, Rozdziały XXIII, XXIV, XXV i XXVII Kodeksu karnego, Komentarz*, Warszawa 2001.
- Podgórecki A., *Patologie życia społecznego*, Warszawa 1969.
- Warylewski J., *Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, Rozdział XXV Kodeksu karnego, Komentarz*, Warszawa 2001.

## Phishing – specyficzna forma pozyskiwania danych newralgicznych

W dobie powszechnej potęgi informatyzacji i rozwoju technologicznego, przestępstwa cybernetyczne są stawiane na równi z szeroko pojętym terroryzmem. Stają się one poważnym zagrożeniem nie tylko dla osób fizycznych czy prawnych, ale także zagrażają bezpieczeństwu całego państwa. Pomysłowość cyberterrorystów doprowadziła do powstania przestępstw dotąd nieznanych. Skala zagrożenia wzbudziła w ludziach realne obawy o to, że ich dobra, tj. poufne dane, dobra materialne oraz osobiste, mające dla nich najwyższą wartość, zostaną skradzione.

Zgodnie z najnowszymi badaniami przeprowadzonymi przez APWG<sup>2</sup> (*Anti Pee Wee Gaskins*) w trzecim kwartale 2013 roku, aż 31,88% komputerów z całego świata stało się celem cybernetycznego ataku. Chiny znalazły się na szczycie listy, osiągając 59,36%. Drugim w kolejności państwem jest Turcja (46,58%), następnie Peru (42,55%). Europa ma najniższe wskaźniki infekcji, jednakże w Polsce wskaźnik jest najwyższy, osiąga aż 35,45%. Dla porównania w Holandii wynosi on 19,19%, w Wielkiej Brytanii – 20,35%, w Niemczech – 20,60%. Australia znajduje się na 9. miejscu krajów o najniższej ilości zainfekowanych komputerów (26,67%). Nie wiele więcej zainfekowanych komputerów mają: Japonia (26,84%), Wenezuela (27,82%), Kolumbia (29,14%), Stany Zjednoczone (30,58%) i Meksyk (31,49%).

Zgodnie z Raportem Norton 2013<sup>3</sup> (dawniej Norton Cybercrime Report) pomimo optymistycznych danych wskazujących, że spadła liczba dorosłych internautów padających ofiarą cyberprzestępców, to średni koszt ataku przypadający na ofiarę wzrósł o 50%. Obrazując skalę problemu w Polsce, należy zauważyć, iż w ciągu ostatnich 12 miesięcy ok. 6 mln Polaków padło ofiarą cyberprzestępców. W tym czasie koszt związany z działalnością przestępców internetowych wyniósł 6 mld zł.

Rozmiar przestępstw komputerowych doprowadził do konieczności wprowadzenia regulacji prawnych we wszystkich państwach. W polskim prawodawstwie, w celu zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania informacji w Internecie, wprowadzono liczne uregulowania w ustawach, m.in. w:

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Phishing Activity Trends Report, 3rd Quarter 2013, APWG.

3 Norton Cybercrime Report, wrzesień 2012 r., s. 6, tekst dostępny pod adresem: <http://www.norton.com/2012cybercrimereport> (20.03.2014).

- kodeksie karnym<sup>4</sup>,
- ustawie o ochronie danych osobowych<sup>5</sup>,
- ustawie o ochronie informacji niejawnych<sup>6</sup>,
- ustawie o dostępie do informacji publicznej<sup>7</sup>,
- ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>8</sup>,
- ustawie o świadczeniu usług drogą elektroniczną<sup>9</sup>.

Aktualnie cyberterroryzm nie sprowadza się tylko do umieszczenia złośliwego oprogramowania, które niszczy system, powodując miliardowe straty w gospodarce prywatnych przedsiębiorstw i instytucji państwowych. Przestępcy komputerowi (hackerzy, crackerzy, phisherzy) stają się coraz bardziej wyrafinowani, obierając za cel banki na całym świecie, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Każdego roku w Polsce odnotowuje się coraz więcej kradzieży z internetowych kont bankowych. Przestępstwo to nosi nazwę phishing i polega na wyłudzeniu haseł do internetowych kont bankowych, PIN-ów kart kredytowych oraz okradaniu ich z pieniędzy właściciela. Przestępca w celu złamania haseł posługuje się techniką wyłudzenia danych osobowych, które w wyniku jego działania, dzięki odpowiednio spreparowanym stronom internetowym, są dobrowolnie podawane przez oszukiwanych. Phisher podszywa się pod znaną poszkodowanemu instytucję, nie ujawniając własnej tożsamości. Działanie to wypełnia znamiona przestępstwa z art. 190a § 2 kk.

Najczęstszym celem phisherów są banki oraz aukcje internetowe. Zgodnie z policyjnymi danymi informacje zawarte w systemie informatycznym są najczęściej pozyskiwane w następujący sposób<sup>10</sup>:

- rozsyłanie sfałszowanych wiadomości e-mail, „udających” komunikaty z działu bezpieczeństwa bankowości elektronicznej, administratorów serwerów poczty elektronicznej lub serwisów aukcyjnych, z prośbą o przesłanie PIN-ów, haseł lub kodów jednorazowych w celu weryfikacji poprawności działania serwisu po np. pracach konserwacyjnych na serwerze,
- rozsyłanie fałszywych wiadomości e-mail z odnośnikami (linkami) do spreparowanej strony WWW e-banku, serwisu płatności elektronicznej, serwera poczty elektronicznej lub serwisu aukcyjnego,

4 Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 553, sprost.: Dz.U. z 1997 r. Nr 128, poz. 840).  
 5 Ustawa o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 133, poz. 883), t.j. z dnia 17 czerwca 2002 r. (Dz.U. Nr 101, poz. 926).  
 6 Ustawa o ochronie informacji niejawnych z dnia 5 sierpnia 2010 r. (Dz.U. Nr 182, poz. 1228).  
 7 Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1198).  
 8 Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych, z dnia 4 lutego 1994 r. (Dz.U. Nr 24, poz. 83), t.j. z dnia 1 sierpnia 2000 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 904), t.j. z dnia 17 maja 2006 r. (Dz.U. Nr 90, poz. 631).  
 9 Ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną z dnia 18 lipca 2002 r. (Dz.U. Nr 144, poz. 1204), t.j. z dnia 15 października 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1422).  
 10 Ochrona informatyczna danych – „Phishing” i kradzież tożsamości, Wydział Wsparcia Zwalczania Cyberprzestępczości Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji, tekst dostępny pod adresem: <http://www.policja.pl> (20.04.2014).



- rozsyłanie złośliwego oprogramowania komputerowego (konie trojańskie, programy typu keylogger<sup>11</sup>, oprogramowania szpiegujące spyware<sup>12</sup>),
- zmiany adresu IP (Internet Protocol) przedmiotowej strony na serwerze DNS i przekierowanie ruchu sieciowego na inny serwer, na którym „postawiono” wcześniej spreparowaną fałszywą stronę, np. banku,
- zmienianie pliku HOSTS<sup>13</sup> znajdującego się na komputerze ofiary, który jest odpowiedzialny za interpretację adresów IP i przypisanych im nazw domenowych.

Częstą praktyką cyberprzestępców jest rozsyłanie pocztą elektroniczną fałszywych wiadomości mających na celu imitację oficjalnych informacji z instytucji finansowych o dezaktywacji konta i konieczności ponownej jego aktywacji, np.:

- „Zanotowaliśmy próby logowania na Pańskie konto, prosimy o zalogowanie się w celu weryfikacji tożsamości”.
- „Zostałeś wybrany spośród grupy klientów do wypełnienia krótkiej ankiety. W podziękowaniu za Twój czas prześlemy na Twoje konto 5\$”.

W styczniu 2004 roku phisherzy rozesłali następującą wiadomość e-mail: „Drogi Kliencie, z przyjemnością informujemy, iż zakończyliśmy prace nad zintegrowanym serwisem bankowości internetowej. Wkrótce nowa platforma zastąpi obecny system, ale już teraz zachęcamy Cię do zapoznania się z możliwościami i udogodnieniami, jakie oferuje zintegrowany serwis. Prosimy o jak najszybsze zalogowanie się oraz sprawdzenie naszego nowego systemu. Zaloguj się <http://www.online.citibank.pl>”. Witryna z wyglądu przypominała prawdziwą stronę internetową. Logując się na stronie internetowej banku, poszkodowani zostali przekierowani na fałszywą stronę stworzoną przez hackera. Ofiarami narażonymi na ataki cyberprzestępców są przede wszystkim osoby, które odwiedzają strony internetowe o określonych treściach (m.in. strony o tematyce porno, serwery FTP<sup>14</sup> z zasobami zawierającymi nielegalne oprogramowanie). Najczęściej to sama ofiara nieświadomie, z braku wiedzy, ściąga na swój komputer szkodliwe oprogramowanie.

Z pojęciem phishingu wiąże się również kradzież tożsamości, jako podstawowy aspekt naruszenia bezpieczeństwa danych informatycznych. Polega na podjęciu

11 Programy te działają na zasadzie przejęcia kontroli nad procedurami systemu operacyjnego służącymi do obsługi klawiatury. Każde wciśnięcie klawisza jest odnotowywane w specjalnym pliku. Opcjonalnie informacje o wciśniętych klawiszach poszerzone są o dodatkowe informacje, jak nazwa aktywnego programu lub okna. Funkcje chroniące przed ich wykryciem uniemożliwiają niedoświadczonej osobie wykrycie keyloggerów.

12 Programy te gromadzą informacje o użytkowniku i wysyłają je bez jego wiedzy i zgody autorowi programu.

13 Plik hosts jest jednym z modułów systemów operacyjnych, który wspomaga adresowanie w sieciach komputerowych. Jego zadaniem jest tłumaczenie przyjaznych użytkownikom nazw domenowych na ich numeryczne odpowiedniki (adresami IP), które identyfikują dany komputer w sieci.

14 FTP – serwer umożliwiający wymianę plików z odległymi komputerami za pomocą protokołu komunikacyjnego FTP.

czynności zmierzających do pozyskania prawdziwych danych realnie istniejących osób oraz ich wykorzystanie do popełniania innych przestępstw. Czyn zabroniony jest dokonywany przy użyciu środków technicznych, teleinformatycznych oraz socjotechnicznych w sposób niezgodny z obowiązującym prawem, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub naruszenia dóbr osobistych<sup>15</sup>. Pojęcie danych osobowych na gruncie prawa polskiego jest zdefiniowane w ustawie o ochronie danych osobowych. Dane osobowe są „wszelkimi informacjami dotyczącymi zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, przy czym osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne”. Odpowiedzialność karaną osoby dopuszczającej się kradzieży tożsamości reguluje kodeks karny w art. 190a § 2, który stanowi, że karze pozbawienia wolności do lat 3 podlega ten, kto, podszuwając się pod inną osobę, wykorzystuje jej wizerunek lub inne jej dane osobowe w celu wyrządzenia jej szkody majątkowej lub osobistej.

Kradzież tożsamości może poprzedzać popełnienie przestępstwa oszustwa komputerowego uregulowanego w art. 287 kk., którego potrzeba wprowadzenia została uargumentowana tym, iż współcześnie pojęcie oszustwa tradycyjnego z art. 286 kk. jest niewystarczające. W myśl art. 287 kk. kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub wyrządzenia innej osobie szkody, bez upoważnienia wpływa na automatyczne przetwarzanie, gromadzenie lub przekazywanie danych informatycznych lub zmienia, usuwa albo wprowadza nowy zapis danych informatycznych, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Powyższe przestępstwo można określić mianem manipulacji danymi informatycznymi w zakresie praw majątkowych<sup>16</sup>. Ustawodawca przy tworzeniu tego przepisu wzorował się na art. 8 Konwencji o cyberprzestępczości<sup>17</sup> z 23 listopada 2001 roku. Legalna definicja pojęcia danych informatycznych jest uregulowana w art. 1b Konwencji o cyberprzestępczości jako „dowolne przedstawienie faktów, informacji lub pojęć w formie właściwej do przetwarzania w systemie informatycznym, łącznie z odpowiednim programem powodującym wykonanie funkcji przez system informatyczny”<sup>18</sup>.

Artykuł 287 kk. chroni również informatyczne systemy przetwarzania, gromadzenia i przesyłania danych związanych z prawami majątkowymi oraz integralność,

15 Zgodnie z Komunikatem Komisji Wspólnot Europejskich „W kierunku ogólnej strategii zwalczania cyberprzestępczości” z 22 maja 2007, kradzież tożsamości jest definiowana jako „wykorzystywanie identyfikujących danych personalnych jako narzędzia do popełnienia innych przestępstw”.

16 A. Grześkowiak (red.), *Komentarz do art. 287 KK*, Legalis.

17 Council of Europe. European Treaty Series – No. 185, tekst dostępny pod adresem: <http://cs.brown.edu/courses/csci1950-p/sources/lec16/Vatis.pdf> (20.03.2014).

18 Council of Europe. European Treaty Series – No. 185, art. 1b: „computer data” means any representation of facts, information or concepts in a form suitable for processing in a computer system, including a program suitable to cause a computer system to perform a function.

poufność i dostępność tych danych<sup>19</sup>. Przepięstwo może zostaç popełnione na dwa sposoby. Po pierwsze sprawca wpływa na automatyczne przetwarzanie, gromadzenie lub przekazywanie danych informatycznych. Stanowi to ingerencję w funkcje wykonywane przez system informatyczny. Natomiast w drugim przypadku sprawca zmienia, usuwa albo wprowadza nowy zapis danych informatycznych, co stanowi ingerencję w zapisane dane informatyczne. W obu przypadkach mamy do czynienia z przestęstwem, jeśli sprawca działa bez wcześniejszego pozwolenia osoby uprawnionej. Ustawodawca uznał, iż zabronione jest ka¿de działanie ze strony sprawcy, które wpływa na przebieg danych informatycznych<sup>20</sup>. Do wypełnienia znamion przestęstwa z art. 287 kk. wystarczy samo naruszenie zabezpieczenia danych informatycznych. W tym konkretnym przypadku jego czyn zostanie uznany za czyn współukarany uprzedni lub czyn ciągły. Sprawca czynu oddziałuje na urządzenie będące częścią systemu informatycznego funkcjonującego automatycznie lub na nośniku danych informatycznych. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie ma znaczenia, czy w wyniku przestęstwa powstanie szkoda i czy sprawca będzie miał zamiar przywłaszczenia danych informatycznych. Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 14 października 2008 roku, II AKa 120/08<sup>21</sup> orzekł, iż: „Przestęstwo z art. 287 § 1 kk., dokonane jest już z chwilą wprowadzenia zmian lub innej opisanej w tym przepisie ingerencji w urządzenie lub system do gromadzenia, przetwarzania lub przesyłania informacji za pomocą techniki komputerowej. Efektywna szkoda nie należy zatem do jego znamion”. Dane personalne ofiar, numery kart płatniczych, daty ich ważności oraz numery weryfikujące CVV (Card Verification Number) pozyskane w powyższy sposób pozwalają hackerom na dokonywanie elektronicznych transakcji finansowych bez wiedzy osoby uprawnionej.

Naruszenie prawa może przybrać formę ataku zmasowanego, polegającego na uzyskiwaniu danych poprzez wprowadzenie w błąd co do autentyczności portali internetowych. W efekcie tego dochodzi do wprowadzenia w błąd użytkowników co do autentyczności źródła wiadomości elektronicznych przekierowujących lub nakłaniających do odwiedzania fałszywych stron internetowych, a także uzyskiwania danych poprzez dokonywanie przekierowań automatycznych na fałszywe strony dzięki zmianom na serwerach DNS, system nazw domenowych (Domain Name System).

Ponadto naruszenie prawa może mieć również charakter ataku kierunkowego, polegającego na uzyskaniu informacji poprzez włamanie ukierunkowane na konkretną osobę, która wcześniej była obserwowana i podsłuchiwana. Przepięstwo to zostało uregulowane w art. 267 § 1 kk., który stanowi, że kto bez uprawnienia

19 Council of Europe. European Treaty Series – No. 185, art. 1a: „computer system” means any device or a group of interconnected or related devices, one or more of which, pursuant to a program, performs automatic processing of data.

20 M. Kulik, [w:] R. Zawłocki (red.), *System Prawa Karnego*, t. IX, *Przestęstwa przeciwko mieniu i gospodarstwu*, Warszawa 2011, s. 334-335.

21 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 14 października 2008 r. II AKa 120/08 OSA 2010 nr 12, poz. 57, s. 3, Legalis, KZS 2011, nr 2, poz. 55.

nia uzyskuje dostęp do informacji dla niego nieprzeznaczonej, otwierając zamknięte pismo, podłączając się do sieci telekomunikacyjnej lub przełamując albo omijając elektroniczne, magnetyczne, informatyczne lub inne szczególne jej zabezpieczenie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Tej samej karze podlega także ten, kto bez uprawnienia uzyskuje dostęp do całości lub części systemu informatycznego. Karze podlega również osoba, która w celu uzyskania informacji, do której nie jest uprawniona, zakłada lub posługuje się urządzeniem podsłuchowym, wizualnym albo innym urządzeniem lub oprogramowaniem. Penalizowane jest też ujawnienie innej osobie informacji uzyskanej w powyżej opisany sposób<sup>22</sup>.

Celem powstania treści przepisu jest zabezpieczenie informacji przed dostępem ze strony osób nieuprawnionych. Przepis koreluje z art. 49 Konstytucji RP<sup>23</sup> i stanowi gwarancję zachowania wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się. Przystępstwo polega na uzyskaniu dostępu do informacji nieprzeznaczonej dla sprawcy. Aktualne brzmienie przepisu pozwala na przypisanie odpowiedzialności karnej nie tylko, gdy sprawca zapoznał się z nią, lecz także gdy przejmuje władztwo nad nośnikiem informacji. Przełamanie albo ominięcie zabezpieczeń oznacza uzyskanie dostępu do treści chronionych. Znamię uzyskania dostępu do systemu informatycznego<sup>24</sup> może obejmować zarówno część, jak całość systemu.

Ustawa o ochronie informacji niejawnych w art. 2 pkt 6 zawiera odniesienie do legalnej definicji systemu informatycznego z art. 2 pkt 3 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną – jest to zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, zapewniający przetwarzanie i przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych poprzez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu ustawy – Prawo telekomunikacyjne<sup>25</sup>. Za Włodzimierzem Wróblem należy przyjąć, że urządzeniem podsłuchowym, wizualnym albo innym urządzeniem specjalnym jest wyłącznie takie urządzenie, które jest przystosowane do uzyskiwania informacji „w warunkach uniemożliwiających zapoznanie się z tą informacją przez osoby postronne”<sup>26</sup>. Sąd Najwyższy Izba Karna w wyroku z dnia 2 czerwca 2003 roku II KK 232/02<sup>27</sup> uznał, że „co prawda przepis art. 267 § 1 kk. nie zawiera charakterystycznego zwrotu, który redukowałby w stronie pod-

22 A. Grześkowiak (red.), *Komentarz do art. 267 KK*, Legalis.

23 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) art. 49: Zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

24 Definicja legalna systemu informatycznego jest uregulowana w art. 7 ustawy o ochronie danych osobowych, określając go jako zespół współpracujących ze sobą urządzeń, programów, procedur przetwarzania informacji i narzędzi programowych zastosowanych w celu przetwarzania danych.

25 Prawo telekomunikacyjne z dnia 16 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 171, poz. 1800), t.j. z dnia 10 stycznia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 243).

26 W. Wróbel, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks*, t. II, Kraków 2006, s. 1285-1286.

27 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2003 r. II KK 232/02, OSNwSK 2003 nr 1, Legalis.

miotowej umyślność do zamiaru bezpośredniego, to jednak cała konstrukcja tego typu przestępstwa, a w szczególności znamię czasownikowe »uzyskuje« i znamiona określające bliżej sposób owego uzyskania, eliminują w istocie możliwość popełnienia tego występku w zamiarze wynikowym”.

W związku z walką z cyberprzestępczością instytucje finansowe wprowadziły następujące zabezpieczenia:

- listę haseł jednorazowych (np. mBank, Inteligo, Multibank),
- jednorazowe hasła SMS (BZ WBK S.A., mBank, Millennium Bank),
- token (np. BZ WBK S.A., Volkswagen Bank direct, BGŻ S.A., Lukas Bank S.A.),
- podpis cyfrowy (np. Bank BPH S.A., ING Bank Śląski S.A.),
- dodatkowe hasło (np. Kredyt Bank S.A.).

Na stronie internetowej poświęconej walce z phishingiem – *Anti-phishing Working Group*, znajduje się ostrzeżenie, aby z nieufnością traktować każdą wiadomość, w której żąda się podania poufnych informacji dotyczących finansów. Jeśli wiadomość nie została opatrzona elektronicznym podpisem, nie można być pewnym, czy faktycznie pochodzi ona od nadawcy widniejącego w nagłówku. Phisherzy zazwyczaj straszą jakimiś konsekwencjami, próbując wymóc na ofercie natychmiastową reakcję i domagają się osobistych informacji. Wiadomości mają z reguły charakter bezosobowy, podczas gdy większość informacji pochodzących z banków ma charakter spersonalizowany. *Anti-phishing Working Group*<sup>28</sup> przypomina o tym, aby nie używać linków zamieszczonych w wiadomościach e-mailowych.

Przed atakami hackerów można ustrzec się, nie logując się na strony banków przez podejrzane wiadomości e-mail i nie podając swych szczegółowych danych. Adres strony internetowej instytucji bankowej należy wpisać samodzielnie. Ważne jest, by przy łączeniu się z wirtualną bankowością nie korzystać z ogólnodostępnych komputerów, np. w kafejkach internetowych. Ponadto należy odpowiednio zabezpieczyć przed wirusami swój własny komputer programami antywirusowymi. Dodatkowo można zwrócić uwagę, czy strona internetowa instytucji bankowej jest zabezpieczona protokołem SSL (*Secure Socket Layer*). Bezpieczne strony korzystają z bezpiecznego połączenia, o którym świadczy symbol zamkniętej kłódki w przeglądarce i <https://> w pasku adresu. Dzięki nowelizacji prawa karnego i wprowadzeniu przepisów dotyczących oszustwa komputerowego mamy realne instrumenty, którymi możemy posłużyć się w walce z hackerami. Każde uzasadnione podejrzenie co do fałszywej strony internetowej należy zgłosić Policji lub prokuraturze oraz pracownikom instytucji finansowych, pod którą podszywają się przestępcy. Istnieje również możliwość zgłoszenia przestępstwa na wspomnianej stronie internetowej instytu-

28 Oficjalna strona internetowa *Anti-phishing Working Group*, informacje dostępne pod adresem: <http://www.antiphishing.org> (10.03.2014).

cji poświęconej walce z cyberprzestępczością, Anti-phishing Working Group. Stosując się do powyższych zaleceń, można ustrzec się przed potencjalnymi atakami cyberprzestępców oraz uniemożliwić atak hackerów na przyszłość.

### **Literatura**

- Adamski A., *Przestępstwa komputerowe w nowym kodeksie karnym. Nowa kodyfikacja karna. Kodeks karny. Krótkie komentarze*, zeszyt 17. Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Kadr i Szkolenia, Warszawa 1998.
- Grześkowiak A. (red.), *Komentarz do art. 287 KK*, Legalis.
- Grześkowiak A. (red.), *Komentarz do art. 267 KK*, Legalis.
- Phishing Activity Trends Report, Anti-Phishing Working Group, February 2006.
- Suchorzewska A., *Ochrona prawna systemów informatycznych wobec zagrożenia cyberterroryzmem*, 2010.
- Terroryzm cybernetyczny – zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego i działania amerykańskiej administracji, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2009.

### **Źródła prawa**

- Ustawa o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 133, poz. 883) t.j. z dnia 17 czerwca 2002 r. (Dz.U. Nr 101, poz. 926).
- Ustawa o ochronie informacji niejawnych z dnia 5 sierpnia 2010 r. (Dz.U. Nr 182, poz. 1228).
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1198).
- Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych z dnia 4 lutego 1994 r. (Dz.U. Nr 24, poz. 83), t.j. z dnia 1 sierpnia 2000 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 904), t.j. z dnia 17 maja 2006 r. (Dz.U. Nr 90, poz. 631).
- Ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną z dnia 18 lipca 2002 r. (Dz.U. Nr 144, poz. 1204), t.j. z dnia 15 października 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1422).
- Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 553, sprost.: Dz.U. z 1997 r. Nr 128, poz. 840).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).
- Prawo telekomunikacyjne z dnia 16 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 171, poz. 1800), t.j. z dnia 10 stycznia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 243).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Komitetu Regionów z dnia 22 maja 2007 r. W kierunku ogólnej strategii zwalczania cyberprzestępczości, KOM(2007) 267 wersja ostateczna.
- Council of Europe. European Treaty Series – No. 185.
- Identity Theft and Assumption Deterrence Act of 1998, Public Law 105-318 105th Congress.

### **Orzecznictwo**

- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 14 października 2008 r. II AKa 120/08.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2003 r. II KK 232/02.

### **Źródła internetowe**

<http://www.aol.com>

<http://www.policja.pl>

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://www.gpo.gov>

<http://cs.brown.edu>

<http://www.antiphishing.org>

<http://www.norton.com>

<http://blog-daneosobowe.pl>

<http://www.oszustwsielni.pl>

<http://serwisy.gazetaprawna.pl>

<http://haker.nie-spamuj.eu>

<http://www.microsoft.com>

<http://www.bbn.gov.pl>

<http://www.nato.int>

<http://wiadomosci.dziennik.pl>





# Zorganizowana przestępczość podatkowa jako zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa

## 1. Wprowadzenie

W ostatnich kilku latach, szczególnie w okresie po kryzysie finansowym z 2008 roku, obserwuje się w Polsce nasilenie działań przestępczych w sferze podatkowej, co osłabia w poważnym stopniu system finansów publicznych oraz konkurencyjność podmiotów na rynku. Spowolnienie gospodarcze, w połączeniu ze wzmożoną działalnością zorganizowanych grup przestępczych nastawionych na ogromne zyski z oszustw podatkowych, spowodowało wyraźny niedobór dochodów budżetowych, niezbędnych do realizacji podstawowych celów państwa takich jak m.in. zapewnienie podstawowych świadczeń socjalnych oraz utrzymania instytucji państwowych, służby zdrowia czy szkolnictwa. Tego rodzaju sytuacja stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa<sup>2</sup>, będącego jednym z głównych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego.

Wielkość szarej strefy, będącej częścią gospodarki nieoficjalnej, zmniejsza się sukcesywnie wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Jednak procesy globalizacyjne pozwoliły na taki rozwój różnych form działalności gospodarczej oraz przestępczej, na jakie względnie słabe instytucjonalnie polskie państwo nie było przygotowane. Stąd też przestępcy wykorzystali sytuację pokryzysową, przechodząc do ofensywy w sferze wyłudzeń podatków oraz transferu nieopodatkowanych dochodów za granicę za pomocą fikcyjnych transakcji. Niestety, państwo nie zabezpieczyło się przed działalnością przestępczą w pierwszych latach kryzysu, nie wprowadzając praktycznie żadnych mechanizmów i rozwiązań zapobiegawczych czy też represyjnych. W związku z kryzysem nie przewidziano istotnych zmian ani w za-

1 Urząd Kontroli Skarbowej w Białymstoku.

2 Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa jest to względnie zrównoważony endo- i egzogeniczny stan funkcjonowania gospodarki narodowej, w którym występujące ryzyko zaburzeń równowagi utrzymane jest w wyznaczonych i akceptowanych normach organizacyjno-prawnych oraz zasadach współżycia społecznego. K. Raczkowski, *Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego i wyzwania dla zarządzania nim w XXI wieku*, [w:] K. Raczkowski (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Warszawa 2012, s. 81.

kresie organizacyjnym, ani prawnym. Odpowiedzialne za zwalczanie przestępczości podatkowej służby skarbowe, jak i organy ścigania przestępstw nie podjęły ścisłej współpracy w tym zakresie, dzięki czemu przestępcy mogli tworzyć coraz to nowe rozwiązania, trudne do opanowania bądź wyeliminowania w trybie przewidzianym ordynacją podatkową<sup>3</sup> czy też kodeksem karnym skarbowym<sup>4</sup>.

## 2. Charakterystyka działalności nieoficjalnej w sferze podatkowej

W każdej społeczności pewna grupa osób nie będzie stosowała się do obowiązujących norm prawnych i zwyczajowych, chcąc wzbogacić się kosztem pozostałych członków społeczeństwa. Celem tych działań są przeważnie korzyści ekonomiczne, uzyskiwane w sposób półlegalny lub całkowicie nielegalny, a więc – nieoficjalnie.

Warto zauważyć, iż powszechnie używanym terminem dla określenia działalności nieoficjalnej jest „szara strefa” – uniwersalny określnik różnorodnych działań pozostających na marginesie wszelkiego rodzaju legalnej działalności. Jest ona związana z obchodzeniem prawa i określonych zasad czy też działaniem wbrew obowiązującym normom. Może zatem dotyczyć każdej sfery prawa, ekonomii oraz funkcjonowania różnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego. Czasami pojęcia tego używa się w celu nienazywania „po imieniu” tego, co jest niewłaściwe, a jednocześnie wiadome dla wszystkich, jednak trudno jest bliżej określić skalę danego niekorzystnego zjawiska<sup>5</sup>.

Według Brunona Hołysta szara strefa jest to całość nieewidencjonowanych działań gospodarczych i zarobkowych oraz osiągniętych z nich dochodów, pozostających poza kontrolą fiskalną aparatu państwowego<sup>6</sup>.

Szara strefa reprezentuje tylko jeden z elementów działalności nieoficjalnej, ten bardziej łagodny, mniej szkodliwy z punktu widzenia społecznego i gospodarczego. Drugą częścią jest czarny rynek, do którego należy zaliczyć m.in.:

- zorganizowaną przestępczość podatkową,
- fikcyjne transakcje,
- przemyt wyrobów akcyzowych,
- naruszanie praw własności intelektualnej.

Działalności nieoficjalnej w sferze gospodarczej nie stanowi aktywność przestępcza o charakterze wyłącznie kryminalnym lub całkowicie zabronionym przez

3 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.).

4 Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 z późn. zm.).

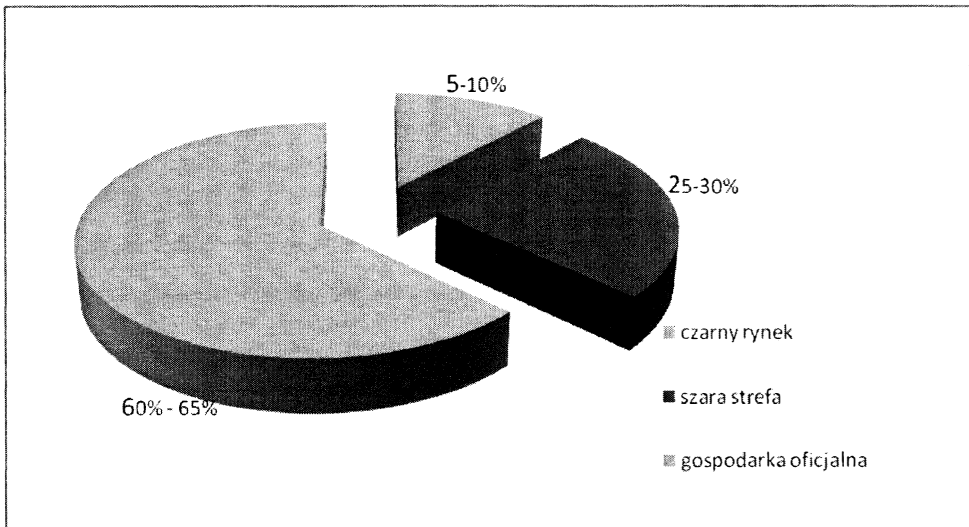
5 Szerzej zob.: D. Ćwikowski, *Wpływ gospodarki nieoficjalnej na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, Szczytno 2014, s. 71.

6 B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 1997, s. 323.

polskie prawo. W ustawach podatkowych w celu wyłączenia z opodatkowania działalności typowo przestępczej używa się sformułowania „czynności niemogące być przedmiotem prawnie skutecznej umowy”, które dotyczą m.in. handlu narkotykami, korupcji, wymuszeń czy kradzieży.

Na gospodarkę nieoficjalną składają się zatem wszelkie niesformalizowane i nierejestrowane działania o charakterze zarobkowym mające na celu przysporzenie korzyści dla zapewnienia bytu jednostki lub powiększenia jej stanu posiadania, z wyłączeniem tych działań przestępczych, które nie przynoszą sprawcom profitów ekonomicznych, a jedynie służą zapewnieniu przyjemności hedonistycznych, wynikających z chorób o podłożu psychicznym czy stanów emocjonalnych<sup>7</sup>.

Rysunek 1. Gospodarka oficjalna i nieoficjalna w Polsce w 2013 roku



Źródło: opracowanie własne.

Gospodarka nieoficjalna obejmuje dwa główne elementy (rysunek 1):

- a) szarą strefę, w skład której wchodzi działania półlegalne (uchylanie się od opodatkowania i unikanie opodatkowania),
- b) czarny rynek, czyli działalność nielegalną (przestępczą) o charakterze ekonomicznym<sup>8</sup>.

Gospodarka nieoficjalna posiada szereg określeń, takich jak: nieformalna, podziemna, równoległa, czarna, ukryta, druga gospodarka, gospodarka nierejestrowa-

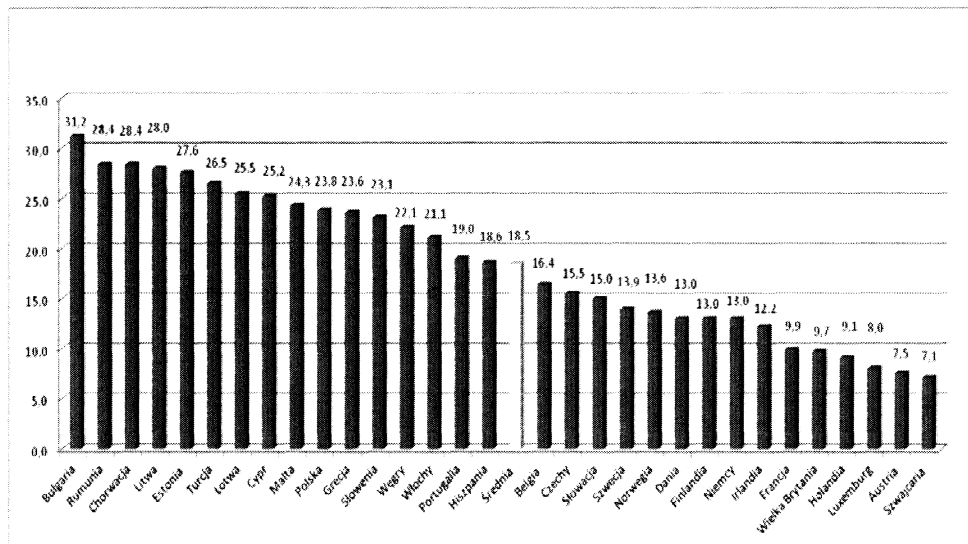
7 D. Ćwikowski, *Wpływ gospodarki...*, op. cit., s. 75.

8 F. Schneider, K. Raczkowski, *Sfera nieoficjalna w gospodarce*, Warszawa 2013, s. 1.

na, nieewidencjonowana oraz szara strefa. Mniej powszechnie stosowane są pojęcia typu: dualna, zacieniona, kontrgospodarka oraz gospodarka niewidzialna<sup>9</sup>.

Austriacki ekonomista Friedrich Schneider wyzacował wielkości szarej strefy dla Polski w 2013 roku na poziomie 23,8% produktu krajowego brutto i jest ona wyższa od średniej europejskiej wynoszącej 18,5% PKB (rysunek 2).

Rysunek 2. Wielkość szarej strefy w 31 krajach UE w 2013 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie: F. Schneider, *Size of the Shadow Economy of 31 European Countries in 2013* (in % of off. GDP). Wykład: Światowa gospodarka nieoficjalna, implikacje dla Polski, Konferencja „Długoterminowa strategia podatkowa w VAT”, Krajowa Izba Gospodarcza, Warszawa 21.03.2013.

Z kolei Główny Urząd Statystyczny, szacując tylko część szarej strefy, określa ją na poziomie 12,6% wielkości PKB w 2011 roku<sup>10</sup>, nie biorąc pod uwagę:

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

Niedoszacowanie przez GUS działań obywateli i drobnych przedsiębiorców związanych z uchylaniem się od opodatkowania oraz nieuwzględnianie w statystykach państwowych danych związanych z unikaniem opodatkowania przez najwięk-

9 D. Ćwikowski, *Wpływ gospodarki...*, op. cit., s. 64.

10 *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2008-2011*, GUS, Warszawa 2013, s. 368-371.

sze podmioty gospodarcze, a także typowej działalności przestępczej o charakterze ekonomicznym, powoduje, że rzeczywista wielkość gospodarki nieoficjalnej w Polsce ma znacznie szerszy zasięg<sup>11</sup>.

Trudno jest oszacować działalność całkowicie nielegalną w sferze gospodarczej, tzw. czarny rynek, gdyż przestępcy działają w ukryciu i brak jest miarodajnych danych o skutkach ekonomicznych działalności przestępczej na niekorzyść budżetu państwa. Jednym z mierników może być wartość fikcyjnych faktur VAT wykrywanych przez organy kontroli skarbowej, która rośnie w tempie geometrycznym z 3,7 mld zł w 2010 roku<sup>12</sup> do 19,7 mld zł w 2013 roku<sup>13</sup>.

Innym ze wskaźników działalności całkowicie nielegalnej jest „luka podatkowa” w podatku VAT. W raporcie opracowanym w 2013 roku przez PwC Straty Skarbu Państwa w VAT – luka podatkowa, oszustwa, wyłudzenia oraz problematyka podatku od towarów i usług w Polsce określono wartość niezrealizowanych wpływów do budżetu państwa z podatku VAT (luki podatkowej<sup>14</sup>) w 2012 roku na kwotę od 36,4 do 58,5 mld zł, podczas gdy w 2007 roku wielkość ta wynosiła 7,2 mld zł<sup>15</sup>. Wzrost „luki podatkowej” o ok. 30 mld zł w ciągu 6 lat może świadczyć wyłącznie o zwiększeniu się przestępczości podatkowej w okresie, kiedy notowano ciągły wzrost gospodarczy, przekraczający nawet 5% PKB.

### 3. Istota i skala zorganizowanej przestępczości podatkowej w Polsce

O gwałtownym rozszerzaniu się czarnego rynku w sferze gospodarczej mogą świadczyć dane statystyczne Komendy Głównej Policji, według których rośnie w nienotowanym dotychczas tempie liczba zorganizowanych grup przestępczych o charakterze ekonomicznym, z 88 w 2006 roku do 277 w 2012 roku (rysunek 3). Przyspieszenie tego procesu nastąpiło w 2012 roku. Należy zauważyć, że pozostałe grupy przestępcze, głównie narkotykowe, prowadzą również swoje interesy dla uzyskania korzyści ekonomicznych.

Rozwój przestępczości podatkowej o charakterze gospodarczym jest jednym z szeregu nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa będących skutkiem w głównej mierze procesów globalizacyjnych. Należy do nich zaliczyć m.in.:

11 D. Ćwikowski, *Wpływ gospodarki...*, op. cit., s. 95.

12 Raport podsumowujący wyniki działań kontroli skarbowej za 2012 rok, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2013, <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1424099/Sprawozdanie+z+dzia%C5%82alno%C5%9B-ci+kontroli+skarbowej+za+2012+rok> (20.06.2014).

13 *Informacja o wynikach kontroli. Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2014.

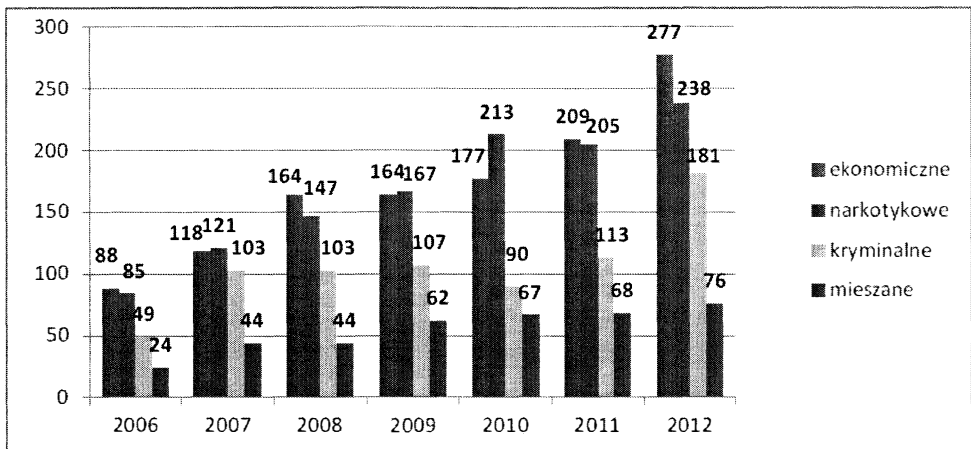
14 Luka podatkowa jest to szacowana wielkość podatków niewpływających do budżetu państwa. K. Raczkowski, *Luka podatkowa w podatku od towarów i usług. Materiały z konferencji Luka podatkowa w gospodarce a możliwość zwiększenia wpływów podatkowych*, Warszawa, listopad 2012.

15 *Straty Skarbu Państwa w VAT – luka podatkowa, oszustwa, wyłudzenia oraz problematyka podatku od towarów i usług w Polsce*, Warszawa 2013.

- kryzysy światowe,
- ekspansję wielkich koncernów międzynarodowych,
- nieprzestrzeganie prawa własności intelektualnej,
- międzynarodowe grupy przestępcze o charakterze zorganizowanym,
- transfer nieopodatkowanych dochodów za granicę,
- likwidację polskich przedsiębiorstw niemogących sprostać konkurencji,
- niekorzystne warunki zatrudnienia pracowników (niskie płace, brak ochrony socjalnej).

Zorganizowaną przestępczość gospodarczą można zdefiniować jako zorganizowane grupy osób i podmioty gospodarcze tworzone w celu uzyskania korzyści ekonomicznych poprzez popełnianie wielu przestępstw przeciwko państwu i innym podmiotom gospodarczym. Często członkowie grup przestępczych o charakterze ekonomicznym nazywani są przestępcami w „białych kołnierzykach”<sup>16</sup>.

Rysunek 3. Liczba zorganizowanych grup przestępczych w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z opracowań: Stan realizacji zadań Centralnego Biura Śledczego KGP w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej w 2007 roku w ujęciu statystycznym, Warszawa 2008. Sprawozdania z działalności Centralnego Biura Śledczego KGP w 2009 roku, Warszawa 2010. Sprawozdania z działalności Centralnego Biura Śledczego KGP za 2011 rok, Warszawa 2012. Sprawozdania z działalności Centralnego Biura Śledczego KGP za 2012 rok, Warszawa 2013.

Przestępczość gospodarcza obejmuje swoim zakresem bardzo szeroki katalog przestępstw i wykroczeń popełnianych na niekorzyść obywateli, przedsiębiorców oraz państwa, zaczynając od oszustw kredytowych i ubezpieczeniowych, poprzez fałszerstwa dokumentów i kradzieże towarów aż po wyłudzenia podatków z budżetu

16 D. Ćwikowski, *Zorganizowana przestępczość gospodarcza w Polsce jako element gospodarki nieoficjalnej*, [w:] K. Raczkowski (red.), *Bezpieczeństwo obrotu gospodarczego*, Warszawa 2014, s. 478.

tu państwa. W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia uzyskiwania nielegalnych korzyści majątkowych mają przestępstwa polegające na wyłudzeniu funduszy unijnych.

Wśród przestępstw o charakterze gospodarczym szczególną rolę odgrywają przestępstwa skarbowe, związane z rozliczeniami podatkowymi przedsiębiorców. W ostatnich latach zauważa się nasilenie procederów niepłacenia podatków poprzez nabywanie fikcyjnych faktur, niedokumentujących rzeczywistych transakcji. Powstały zorganizowane grupy przestępcze specjalizujące się w wystawianiu „pustych” faktur dotyczących usług niematerialnych w celu zawyżania kosztów w podatku dochodowym, a także wprowadzania do obrotu towarów „oczyszczonych” z podatku VAT. Najbardziej niekorzystne z punktu widzenia strat budżetu państwa są działania przestępców (oszustów podatkowych) podszywających się pod przedsiębiorców w celu wyłudzenia podatku VAT.

Osoby rejestrujące się jako przedsiębiorcy wyłącznie dla celów przestępczych starają się stwarzać pozory legalnej działalności gospodarczej. Najczęściej tego typu podmioty są zakładane na osoby podstawione, z tzw. półświatka, nieposiadające żadnego majątku ani miejsca stałego zamieszkania. Działalność tych osób sprowadza się do firmowania cudzej działalności przestępczej, za którą otrzymują najczęściej niewielkie wynagrodzenie w formie ryczałtowej. Aktywność tego rodzaju podmiotów jest dość łatwa do zidentyfikowania dla organów skarbowych dzięki temu, że firmy-słupy od początku rejestracji w urzędzie skarbowym deklarują bardzo duże obroty, wykazując minimalne dochody lub straty, oraz działają w krótkim okresie. „Firmy” o charakterze wyłącznie przestępczym funkcjonują jako osoby fizyczne i prawne (głównie jednoosobowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością). Dość powszechnym zjawiskiem dla tych podmiotów jest całościowy lub częściowy udział właścicielski nierezydentów, głównie z krajów byłego Związku Radzieckiego. Powiązanie działalności przestępczej w kraju i za granicą świadczy o międzynarodowym charakterze grup przestępczych, które działają w następujących obszarach:

- a) wyłudzenia podatku VAT,
- b) przestępstwa karuzelowe związane z obrotem stałą, złomem, elektroniką itp.,
- c) przestępstwa akcyzowe (paliwowe, przemyt papierosów i alkoholu),
- d) organizowanie nielegalnych gier hazardowych,
- e) fikcyjne transakcje związane z transferem dochodów za granicę,
- f) produkcja i przemyt tzw. podróbek.

Zorganizowane grupy przestępcze są tworzone przez szeroki krąg osób, głównie członków organizacji mafijnych, terrorystów, a także byłych i czynnych funkcjonariuszy służb specjalnych. Szczególną rolę w przestępczości podatkowej odgrywają

doradcy księgowi i podatkwowi, którzy zabezpieczają organizację przestępczych procederów od strony prawnej i finansowej. Finalnym efektem działalności przestępczej o charakterze ekonomicznym jest uzyskanie znacznych korzyści majątkowych, które podlegają legalizacji w procesie prania brudnych pieniędzy.

Istotną rolę w kształtowaniu dochodów budżetowych należy przypisać działalności międzynarodowych koncernów nastawionych przeważnie na czerpanie ogromnych zysków poprzez: z jednej strony – ekspansję na nowe rynki, a z drugiej – dzięki przerzucaniu dochodów do krajów o niższych stawkach podatkowych. Często działalność wewnątrz koncernów jest tak skonstruowana, aby zyski mogły być wytransferowane do podmiotów zależnych zarejestrowanych w rajach podatkowych. Transfer dochodów jest możliwy m.in. poprzez bardzo skomplikowane umowy o współpracy, dzięki którym dochodzi do unikania opodatkowania często na bardzo dużą skalę. Służą temu głównie niezrozumiałe dla organów skarbowych sieci powiązań pomiędzy podmiotami należącymi do koncernów. Niektóre koncerny prowadzą swoją politykę podatkową w taki sposób, że unikają płacenia w Polsce podatku dochodowego, tłumacząc to najczęściej optymalizacją podatkową. Niestety tego rodzaju działalności w wielu przypadkach nie powinno się traktować jako unikanie opodatkowania, lecz całkowite uchylanie się od płacenia podatków z wykorzystaniem fikcyjnych transakcji z podmiotami powiązаныmi.

#### **4. Przyczyny i skutki przestępczości podatkowej**

Przestępczość podatkowa stała się w ostatnich latach głównym powodem trudnej sytuacji budżetowej, uniemożliwiającej właściwą realizację funkcji państwa, które wymaga odpowiednich dochodów dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz zagwarantowania dobrobytu obywatelom. Zorganizowane grupy przestępcze funkcjonujące w obszarze obrotu gospodarczego dokonują zagarnięcia mienia wypracowanego przez obywateli i uczciwych przedsiębiorców na niespotykaną dotychczas skalę. Największe spadki wpływów podatkowych notuje się w opodatkowaniu działalności gospodarczej, tj. w podatku od towarów i usług oraz podatku od osób prawnych (rysunek 4). Sytuacja ta wynika z wielu czynników, do których należą:

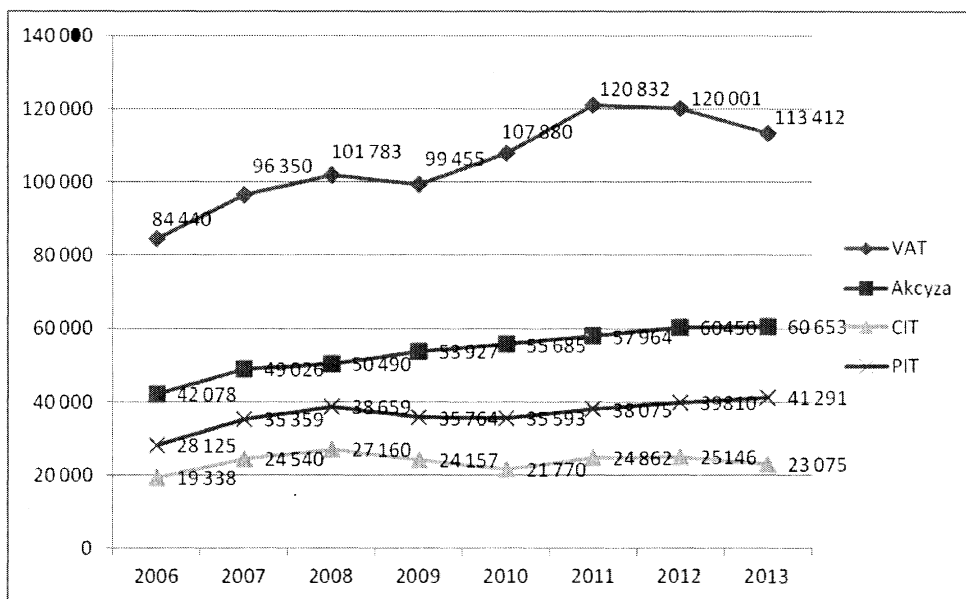
- a) wzrost liczby zorganizowanych grup przestępczych (rysunek 3),
- b) ekspansja koncernów międzynarodowych,
- c) duża liczba luk w prawie,
- d) niska karalność za przestępstwa karne skarbowe i karne (za wyłudzenia podatku VAT),
- e) niska skuteczność aparatu skarbowego w odzyskiwaniu majątku pochodzącego z działalności przestępczej,



- f) brak zdecydowanych działań organów ścigania przestępstw,
- g) brak strategicznej polityki rządu w zwalczaniu oszustw podatkowych,
- h) zależność systemu podatkowego od dyrektyw unijnych,
- i) niekorzystne dla budżetu państwa orzecznictwo sądów administracyjnych.

W 2013 roku osoby prawne odprowadziły efektywnie tylko 12,9% podatku CIT przy obowiązującej stawce podatkowej w wysokości 19%<sup>17</sup>. Niewielki trend wzrostowy zauważa się jedynie w podatku dochodowym od osób fizycznych, a największy spadek (o ok. 7 mld zł) wpływów podatkowych zanotowano w 2012 roku w podatku VAT.

Rysunek 4. Wpływy podatkowe do budżetu państwa w latach 2006-2013 w mln zł



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Roczne wskaźniki makroekonomiczne, Finanse publiczne, GUS, Warszawa 2014, [http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki\\_makroekon\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PLK_HTML.htm).

W styczniu 2014 roku Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Finansów i Prokurator Generalny podpisali porozumienie o współpracy w zwalczaniu przestępstw „białych kołnierzyków”, które miało być odpowiedzią na rosnące zagrożenie<sup>18</sup>. Z kolei Ministerstwo Finansów wiosną 2014 roku przedstawiło pakiet działań uszczelniających system podatkowy, mający na celu wprowadzenie zarówno szeregu zmian

17 J. Kowalczyk, *Przedsiębiorcy płacą coraz niższe podatki*, „Puls Biznesu”, Warszawa 15.05.2014.  
 18 <https://www.msw.gov.pl/pl/aktualnosci/11769,Porozumienie-o-wspolpracy-w-zwalczaniu-przestepstw-bialych-kolnierzykow.html> (20.06.2014).

organizacyjnych, jak też w prawie materialnym i proceduralnym. Jednym z celów tego planu jest m.in. wdrożenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania<sup>19</sup>.

Skutki zorganizowanej przestępczości podatkowej są odczuwalne we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. W ujęciu makroekonomicznym jest to związane z utrzymywaniem się wysokiego deficytu budżetowego oraz narastaniem długu publicznego, a także w konsekwencji z niemożliwością finansowania ważnych zadań publicznych takich jak zabezpieczenie socjalne i zdrowotne, obronność czy szkolnictwo. Natomiast w wymiarze mikroekonomicznym przestępczość podatkowa powoduje nieuczciwą konkurencję dla legalnie funkcjonujących podmiotów, niebędących w stanie sprostać oszustom podatkowym, szczególnie w branżach, w których działalność przestępcza przybiera największe rozmiary, tj. w obrocie paliwami czy materiałami budowlanymi.

## 5. Wnioski

Rozwój przestępczości podatkowej w Polsce jest wynikiem szeregu czynników zewnętrznych i wewnętrznych, które wynikają z jednej strony z procesów globalizacyjnych, a z drugiej – ze sprawności instytucji państwowych. O ile nie można w znaczący sposób wpłynąć na ograniczenie procesów związanych z umiędzynarodowieniem gospodarki, o tyle odpowiednie organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej powinny stworzyć warunki do zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, którego istotną część stanowi system finansów publicznych.

Zorganizowana przestępczość podatkowa jest dużo łatwiejsza do identyfikacji niż typowa działalność w szarej strefie polegająca na zaniżaniu przychodów, ukrywaniu źródła dochodów. Państwo powinno wszelkimi możliwymi sposobami zwalczać grupy przestępcze o charakterze ekonomicznym, stosując bezwzględnie środki karne przewidziane dla przestępczości kryminalnej oraz skarbowej. Jedną z możliwości ograniczenia zorganizowanej przestępczości podatkowej jest podjęcie wspólnych, zdecydowanych i profesjonalnych działań przez organy ścigania przestępstw oraz służby skarbowe przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych środków prawnych i technicznych, w tym analizy kryminalnej.

W celu zapobiegania i skutecznego zwalczania przestępczości podatkowej konieczne jest utworzenie regionalnych struktur koordynujących działania organów skarbowych z organami ścigania przestępstw przy współpracy innych służb takich, jak np. Inspekcja Transportu Drogowego. Główny trzon tych centrów koordynacyjnych powinni tworzyć pracownicy urzędów kontroli skarbowej (wywiadu skarbowego), Centralnego Biura Śledczego oraz prokuratur apelacyjnych i okręgowych.

19 <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/161550/161582/161583/dokument103148.pdf> (20.06.2014).

Wszystkie te służby posiadają stosowne uprawnienia i doświadczenie w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości ekonomicznej i jedynie odpowiednia współpraca i koordynacja działań może przynieść konkretne wymierne efekty dla budżetu państwa.

### Literatura

- Ćwikowski D., Wpływ gospodarki nieoficjalnej na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, Szczytno 2014.
- Hołyst B., Kryminologia, Warszawa 1997.
- Informacja o wynikach kontroli. Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2014.
- Kowalczyk J., Przedsiębiorcy płacą coraz niższe podatki, „Puls Biznesu”, Warszawa 15.05.2014.
- Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2008-2011, GUS, Warszawa 2013.
- Raczkowski K. (red.), Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem, Warszawa 2012.
- Raczkowski K., Luka podatkowa w podatku od towarów i usług, Materiały z konferencji Luka podatkowa w gospodarce a możliwość zwiększenia wpływów podatkowych, Warszawa, listopad 2012.
- Schneider F., Size of the Shadow Economy of 31 European Countries in 2013 (in % of off. GDP), Wykład: Światowa gospodarka nieoficjalna, implikacje dla Polski, Konferencja „Długoterminowa strategia podatkowa w VAT”, Krajowa Izba Gospodarcza, Warszawa 21.03.2013.
- Schneider F., Raczkowski K., Sfera nieoficjalna w gospodarce, Warszawa 2013.
- Stan realizacji zadań Centralnego Biura Śledczego KGP w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej w 2007 roku w ujęciu statystycznym, Warszawa 2008.
- Sprawozdania z działalności Centralnego Biura Śledczego KGP w 2009 roku, Warszawa 2010.
- Sprawozdania z działalności Centralnego Biura Śledczego KGP za 2011 rok, Warszawa 2012.
- Sprawozdania z działalności Centralnego Biura Śledczego KGP za 2012 rok, Warszawa 2013.
- Straty Skarbu Państwa w VAT – luka podatkowa, oszustwa, wyłudzenia oraz problematyka podatku od towarów i usług w Polsce, Warszawa 2013.

### Źródła prawa

- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 z późn. zm.).

### Źródła internetowe

- <https://www.msw.gov.pl/pl/aktualnosci/11769,Porozumienie-o-wspolpracy-w-zwalczaniu-przestepstw-bialych-kolnierzykow.html>
- <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/161550/161582/161583/dokument103148.pdf>
- Raport podsumowujący wyniki działań kontroli skarbowej za 2012 rok, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2013, <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1424099/Sprawozdanie+z+dzia%C5%82alno%C5%9Bci+kontroli+skarbowej+za+2012+rok>
- Roczne wskaźniki makroekonomiczne, Finanse publiczne, GUS, Warszawa 2014, [http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki\\_makroekon\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PLK_HTML.htm)



## Miejsce popełnienia przestępstwa w ujęciu statystycznym

### 1. Uwagi wstępne

Bezpieczeństwo jest elementem przestrzeni społecznej, z którym bezustannie się spotykamy. Poczucie bezpieczeństwa stanowi bowiem jedną z najważniejszych wartości wśród większości współczesnych społeczeństw. Bezpieczeństwo, w najprostszych ujęciu, jest to stan, w którym nie funkcjonują zagrożenia<sup>2</sup>. W rzeczywistości wypracowanie stanu, w którym nie istnieją jakiegokolwiek zagrożenia, jest niemożliwe. Bezpieczeństwo odnosi się do każdej sfery życia, zarówno prywatnej, jak i publicznej, przez co trudno jest kontrolować jego poziom i zapewnić jego pełne poczucie wśród obywateli.

Bezpieczeństwo jest niezwykle istotną potrzebą społeczną. Człowiek, aby czuć się pewnie i swobodnie, musi funkcjonować w przekonaniu, iż nie stanie mu się krzywda. Z uwagi na to, że bezpieczeństwo jest ściśle powiązane z każdą sferą życia społecznego, można wyróżnić kilka rodzajów jego zagrożeń, m.in. zagrożenia według kryterium źródła ich pochodzenia, skutków wystąpienia czy miejsca wystąpienia<sup>3</sup>.

Zagrożenia bezpieczeństwa wyróżnione według kryterium miejsca ich występowania dzielą się na zagrożenia zewnętrzne oraz wewnętrzne. Zagrożenia, z którymi codziennie mamy bezpośrednią styczność, stanowią zagrożenia o charakterze wewnętrznym, naruszające porządek i bezpieczeństwo wewnątrz państwa. Walka z zagrożeniami wewnętrznymi i pielęgnowanie bezpieczeństwa wewnętrznego może przybierać różne postaci, od działań prawotwórczych, przez inicjatywy społeczne, aż po czynności instytucji państwowych. Sytuacje, kiedy nasze bezpieczeństwo staje się zagrożone, są trudne do przewidzenia oraz pojawiają się w przeróżnych miejscach i okolicznościach. Walka z zagrożeniami może jednak stać się

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 K. Żukrowska, *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, [w:] K. Żukrowska, M. Gracik (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe: teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 21.

3 R. Jakubczak, *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Warszawa 2003, załącznik 5 według K. Przeworskiego.

łatwiejsza, jeśli z uwagą przeanalizujemy, gdzie dochodzi do naruszania bezpieczeństwa wewnętrznego. Określenie najczęstszych miejsc, w których przedmiotem zamachu jest bezpieczeństwo, umożliwi wyróżnienie przestrzeni terytorialnej, w której podstawowa potrzeba poczucia bezpieczeństwa jest zaspokajana w mniej lub bardziej pełny sposób. Posłużyć temu może analiza miejsca z punktu widzenia popełniania przestępstwa.

Kompletowanie informacji o miejscach popełniania przestępstwa stanowi jedną z form przeciwdziałania oraz zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz umożliwia bezpośrednio wskazanie społeczeństwu, gdzie jego dobra są najbardziej narażone na naruszenie. W celu właściwej ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, organy państwowe, służby stojące na straży przestrzegania prawa oraz wymiar sprawiedliwości zbierają wiadomości o tym, gdzie najczęściej popełniane są przestępstwa. Informacje tego rodzaju są następnie przekazywane społeczeństwu, dzięki czemu świadomość istniejących zagrożeń wzrasta, co w konsekwencji daje nam większe możliwości, aby zaspokoić potrzebę poczucia bezpieczeństwa. Właściwe realizowanie tego rodzaju zadania jest możliwe m.in. dzięki sprecyzowaniu w prawie karnym pojęcia miejsca popełnienia przestępstwa.

## 2. Definicja miejsca popełnienia przestępstwa

W oparciu o art. 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553) można wyróżnić czas i miejsce popełnienia czynu zabronionego. Zgodnie z treścią powyżej nadmienionego artykułu, miejsce popełnienia czynu zabronionego znajduje się tam, gdzie sprawca działał lub gdzie zaniechał działania, do którego był obowiązany, albo skutek stanowiący znamię czynu zabronionego nastąpił lub według zamiaru sprawcy skutek ten miał nastąpić. Wskazane uregulowanie nosi nazwę zasady wielomiejscowości, której konsekwencją może być sytuacja, gdy jeden i ten sam czyn zabroniony zostaje popełniony w kilku miejscach, np. gdy sprawca przestępstwa działał w jednym miejscu, natomiast skutek osiągnął w całkowicie innym<sup>4</sup>.

## 3. Statystyka policyjna i wymiaru sprawiedliwości

W obliczu zaistnienia najdrobniejszej sytuacji niezgodnej z prawem, to właśnie wśród funkcjonariuszy Policji szukamy pomocy i przekazujemy im wiadomości o niebezpiecznych okolicznościach, z jakimi się stykamy. Wskutek tego, podstawowo-

<sup>4</sup> J. Giezek, *Komentarz do art. 6 Kodeksu karnego*, [w:] N. Kłaczyńska, G. Łabuda, J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2012, Lex nr 125500.

we źródło informacji o miejscu popełnienia przestępstwa stanowi statystyka policyjna.

Statystyka policyjna pełni też jedno z ważniejszych źródeł wiadomości dla statystyk wymiaru sprawiedliwości, które są prezentowane w Rocznikach Statystycznych Województw. Skompletowane tam informacje dotyczą danych statystycznych o przestępstwach stwierdzonych w zakończonych postępowaniach przygotowawczych, na podstawie systemu statystyki kryminalnej Komendy Głównej Policji, prowadzonej przy współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości, oraz o orzeczeniach sądów powszechnych, na podstawie statystyki prowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości<sup>5</sup>. Ponadto informacje niezbędne do stworzenia statystyk zostały opracowane na podstawie przestępstw zarejestrowanych przez Policyjny System Statystyki Przemocności „Temida” i uwzględniają miejsce ich popełnienia.

W statystykach policyjnych i wymiaru sprawiedliwości, jako podstawową jednostkę statystyczną wykorzystuje się przestępstwo stwierdzone, czyli zdarzenie, które w wyniku zakończonego postępowania przygotowawczego, zakwalifikowano jako przestępstwo<sup>6</sup>.

#### **4. Miejsce popełnienia przestępstwa na mapie województw**

Na podstawie danych z Roczników Statystycznych Województw, możliwe jest wskazanie obszarów, na których dochodzi do koncentracji przestępczości, jak również miejsc, gdzie skala przestępczości jest stosunkowo niewielka. Analiza danych z perspektywy podziału badanego obszaru na województwa umożliwia pozyskanie informacji o przestępczości w naszych środowiskach zamieszkania.

Badanie przestrzenne rozkładu przestępstw stwierdzonych na obszarze szesnastu województw w Polsce, ograniczono do trzech rodzajów przestępstw. Rozwiązanie takie narzucone zostało niejako w statystykach policyjnych, gdzie wskazano miejsca popełnienia czynu zabronionego w odniesieniu do przestępstw przeciwko mieniu, życiu i zdrowiu oraz wolności seksualnej i obyczajności. W celu zachowania spójności i jednolitości, również w przypadku analizy danych wymiaru sprawiedliwości, ograniczono się do wskazanych rodzajów przestępstw.

Najwcześniej wykorzystanym Rocznikiem Statystycznym Województw jest rocznik z 2010 roku i przedstawia on wiadomości o przestępstwach stwierdzonych w 2009 roku. Dane odnoszące się do tego okresu wskazują, że w Polsce odnotowano wówczas popełnienie 1 129 577 przestępstw.

5 Rocznik Statystyczny Województw 2013, s. 223, <http://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/roczniki-statystyczne/> (21.04.2014).

6 A. Siemaszko, *Atlas przestępczości w Polsce 4*, Warszawa 2009, s. 11.

Województwem, w którym miało miejsce najwięcej przestępstw w 2009 roku, było województwo śląskie. Popełniono tam aż 157 522 przestępstwa (14% wszystkich czynów zabronionych w skali całej Polski). Kolejnym najbardziej liczebnym pod względem przestępczości województwem było mazowieckie, gdzie zarejestrowano 145 274 przestępstwa na przestrzeni 2009 roku (stanowiło to 13% czynów zabronionych stwierdzonych w skali całego kraju). Trzecim województwem, w którym stwierdzono najwięcej przestępstw, było województwo dolnośląskie. Na tym obszarze doszło do 109 336 przestępstw (9,5% ogólnopolskiej liczby przestępstw). Powyższe dane pokazują, że obszar Polski południowo-wschodniej był w 2009 roku najmniej bezpiecznym terenem i doszło tam do największej liczby przestępstw, również Mazowsze nie stanowiło bezpiecznego obszaru.

W pozostałych województwach miały miejsce: w wielkopolskim 97 703 przestępstwa stwierdzone (8,5% przestępstw w skali całego kraju), w pomorskim 90 751 (8%), w małopolskim 88 216 (7,8%), w łódzkim 71 104 (6,2%), w kujawsko-pomorskim 58 572 (5%), w zachodniopomorskim 58 358 (5%), w lubelskim 48 307 (4%), w warmińsko-mazurskim 38 841 (3,5%), w podkarpackim 38 702 (3,4%), w lubuskim 37 395 (3,3%).

Trzy ostatnie województwa pod względem liczby popełnionych przestępstw to są województwa świętokrzyskie, opolskie oraz podlaskie. W pierwszym z nich liczba przestępstw wynosiła 35 619 (3% stwierdzonych popełnionych czynów zabronionych w skali całej Polski). W województwie opolskim doszło w tamtym okresie do 28 058 przestępstw (2,5% na obszarze całego kraju). Województwo podlaskie pod względem liczby popełnionych przestępstw osiągnęło wynik najniższy, ponieważ przez okres 2009 roku na tym terenie przestępstw popełniono zaledwie 25 819 (2% przestępstw ogółem popełnionych na obszarze naszego państwa). Sytuacja taka pozwala stwierdzić, że wówczas najbezpieczniejszy obszar w Polsce stanowiło Podlasie.

W 2011 roku w Roczniku Statystycznym Województw zaprezentowano statystyki związane z przestępczością, jaka miała miejsce w 2010 roku. Przestępstw stwierdzonych w 2010 roku było więcej niż w 2009 roku, gdyż liczba ta wynosiła 1 138 523.

W 2010 roku niezmiennie najwięcej przestępstw stwierdzonych miało miejsce w województwie śląskim – ich liczba wynosiła 169 024 (w skali kraju liczba ta stanowiła 15% wszystkich przestępstw). W województwie mazowieckim liczba przestępstw wyniosła 140 040 (12% wszystkich zaistniałych w Polsce). Wynik ten sprawił, że Mazowsze było drugie pod względem popełniania największej liczby przestępstw. Również województwo dolnośląskie obroniło swoją pozycję trzeciego miejsca pod względem liczebności popełnionych przestępstw – liczba przestępstw wyniosła 114 342 (10% przestępstw w skali krajowej).



Województwami, w których kolejno popełniono od największej do najmniejszej liczby przestępstw w 2010 roku, były: wielkopolskie (doszło tam do 96 929 przestępstw stwierdzonych, 8,5% przestępstw w skali całego kraju), małopolskie (94 302 – 8,2%), pomorskie (81 849 – 7%), łódzkie (74 725 – 6,5%), zachodniopomorskie (60 957 – 5,3%), kujawsko-pomorskie (56 164 – 4,9%), lubelskie (47 783 – 4,1%), lubuskie (39 230 – 3,5%), warmińsko-mazurskie (37 666 – 3,2%) oraz podkarpackie (36 885 – 3%).

Trzema województwami, w których miało miejsce najmniej przestępstw, były te same województwa, co w roku poprzednim, czyli świętokrzyskie, opolskie i podlaskie. W świętokrzyskim doszło do popełnienia 33 382 przestępstw (2,9% wszystkich stwierdzonych przez organy ścigania czynów zabronionych w skali całej Polski). Na Opolszczyźnie miało miejsce w 2010 roku 30 575 przestępstw stwierdzonych (2,5% przestępstw stwierdzonych w kraju). Obszarem, gdzie ponownie było najmniej przestępstw stwierdzonych przez Policję i prokuraturę, było województwo podlaskie. Zdarzyło się tam 24 670 przestępstw (co dało zaledwie 2% przestępstw, do jakich doszło w obrębie Polski).

W Roczniku Statystycznym Województw z 2012 roku wskazano, że w 2011 roku miały miejsce 1 159 554 przestępstwa stwierdzone. Liczba ta jest o ponad 20 000 większa od liczby przestępstw stwierdzonych w 2010 roku, co pozwala stwierdzić, że poziom przestępczości w Polsce ulegał stopniowemu wzrostowi.

Po raz kolejny najwięcej przestępstw popełniono w województwie śląskim. W 2011 roku Policja oraz prokuratura ustaliły, że zaistniały tam 172 073 przestępstwa stwierdzone (15% wszystkich przestępstw w kraju). Drugim województwem, w którym doszło do popełnienia największej liczby przestępstw, było województwo mazowieckie. Stwierdzono na tym terenie 142 551 przestępstw (12,3% ogólnokrajowej liczby przestępstw). Kolejno najliczniej popełniano przestępstwa w województwie dolnośląskim, gdzie liczba przestępstw osiągnęła poziom 113 332 (9,8% w skali całego kraju).

Terenami, na których popełniono znaczną liczbę przestępstw w 2011 roku, w kolejności od najbardziej do najmniej licznych pod tym względem obszarów, były województwa: wielkopolskie (stwierdzonych przestępstw było 101 372, co stanowi 8,7% przestępstw w skali całej Polski), małopolskie (98 443 – 8,5%), pomorskie (744 488 – 6,5%), łódzkie (73 919 – 6,4%), zachodniopomorskie (62 463 – 5,3%), kujawsko-pomorskie (59 130 – 5%), lubelskie (51 471 – 4,5%), lubuskie (41 065 – 3,5%), warmińsko-mazurskie (39 193 – 3,3%) i podkarpackie (38 790 – 3,3%).

Najmniej przestępstw w 2011 roku popełniano, niezmiennie w województwach świętokrzyskim, opolskim i podlaskim. W województwie świętokrzyskim popełniono 34 321 przestępstw (3% ogólnokrajowej liczby przestępstw stwierdzonych). Na terenie województwa opolskiego doszło do popełnienia 31 355 przestępstw (2,7% popełnionych czynów zabronionych w skali całej Polski). Kolejny raz

województwo podlaskie odnotowało najniższą liczbę popełnionych przestępstw. W 2011 roku doszło do popełnienia na tym terenie 25 588 przestępstw (2% wszystkich przestępstw popełnionych w granicach naszego państwa).

Wymiar sprawiedliwości, w Roczniku Statystycznym Województw z 2013 roku, wskazał, że przestępstw stwierdzonych w 2012 roku było 1 119 803. Wciąż więcej przestępczości było obecnej w miastach.

Identycznie jak w latach poprzednich, najwięcej przestępstw zdarzyło się w województwach śląskim, mazowieckim i dolnośląskim. Na obszarze województwa śląskiego liczba przestępstw była najwyższa i wynosiła 167 573 (w skali kraju stanowiło 15% przestępstw stwierdzonych). W województwie mazowieckim miało miejsce 142 841 przestępstw (12,5% w odniesieniu do terenu całej Polski). Na obszarze województwa dolnośląskiego popełniono 115 116 przestępstw (10% w skali ogólnokrajowej).

Przestępstw popełnionych na przestrzeni 2012 roku, kolejno najwięcej miało miejsce w województwach: małopolskim (96 920 przestępstw stwierdzonych, czyli 8,6% przestępstw w skali całego kraju), wielkopolskim (96 007 – 8,5%), łódzkim (68 463 – 6,1%), pomorskim (63 292 – 5,6%), kujawsko-pomorskim (60 745 – 5,5%), zachodniopomorskim (58 970 – 5,2%), lubelskim (48 921 – 4,3%), lubuskim (38 692 – 3,5%), podkarpackim (38 152 – 3,4%) i warmińsko-mazurskim (372 375 – 3,3%).

Najmniejszą liczebność przestępstw stwierdzonych osiągnęły niezmiennie województwa podlaskie, opolskie i świętokrzyskie. W świętokrzyskim odnotowano popełnienie 31 691 czynów zabronionych (2,8% wszystkich przestępstw, do jakich doszło w Polsce w 2012 roku). Województwo opolskie odnotowało nieco mniej przestępstw na swoim terenie, bo ich liczba osiągnęła 29 909 (2,5% w ujęciu ogólnokrajowym). Kolejny już raz okazało się również, że w województwie podlaskim jest najmniej popełnianych czynów zabronionych. Na Podlasiu w 2012 roku doszło do popełnienia 25 135 przestępstw, co stanowiło zaledwie 2,2% na tle całej Polski.

## 5. Wybrane miejsca popełnienia przestępstwa

W statystykach policyjnych wskazano konkretne miejsca, w których najczęściej dochodzi do popełnienia przestępstwa. Policja skupiła się na trzech rodzajach przestępstw: przeciwko życiu i zdrowiu, przeciwko wolności seksualnej i obyczajności oraz przeciwko mieniu. Wśród przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, przedmiotem obserwacji są przede wszystkim zabójstwo, uszczerbek na zdrowiu oraz bójka lub pobicie. W przypadku przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, brane pod uwagę jest miejsce, gdzie dochodzi do zgwałcenia. Wskazując nato-

miast miejsce popełnienia przestępstw przeciwko mieniu, analizowane są kradzież cudzej rzeczy, kradzież z włamaniem i rozbój.

Pomimo powyżej opisanego zawężenia danych statystycznych do trzech rodzajów przestępstw, informacje prezentowane przez Policję pozwalają stworzyć mapę miejsc, gdzie najczęściej dochodzi do zachowań przestępczych. Policja od 2005 roku, w udostępnianych statystykach, stosuje ujednoczoną listę wybranych miejsc popełnienia przestępstwa zgodnie z ich najczęstszym występowaniem. Należą do nich: budynek samodzielny, budynek wielorodzinny, dom letni wypoczynkowy, hotel, zajazd, hotel pracowniczy, kemping, pole namiotowe, centrum handlowe, magazyn, hurtownia, skład, zakład usługowy, restauracja, bar, pub, sklep, butik oraz pociąg.

## 6. Gdzie najczęściej popełniane są przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu?

Statystyki policyjne, wyróżniając przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, obejmują przestępstwo zabójstwa, spowodowania uszczerbku na zdrowiu oraz bójki lub pobicia. Na przestrzeni okresu od 2005 do 2010 roku najczęściej do zabójstwa dochodziło w budynkach samodzielnych, budynkach wielorodzinnych, letnich domach wypoczynkowych oraz restauracjach. W przypadku przestępstwa spowodowania uszczerbku na zdrowiu, najczęstszymi miejscami popełnienia tego czynu zabronionego były budynek wielorodzinny, budynek samodzielny, restauracja oraz sklep. Do bójki lub pobicia najczęściej dochodziło w tych samych miejscach, co w przypadku spowodowania uszczerbku na zdrowiu.

Tabela 1. Miejsca popełnienia przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu<sup>7</sup>

Rok	Miejsce	Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu		
		Zabójstwo	Uszczerbek na zdrowiu	Bójka lub pobicie
2005	Budynek wielorodzinny	335	2290	881
	Budynek samodzielny	155	1126	399
	Letni dom wypoczynkowy	12	18	16
	Restauracja, bar, pub	19	891	960
	Sklep, butik	1	91	77

7 <http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/miejsca-popelniania-pr> (21.04.2014).

<b>2006</b>	Budynek wielorodzinny	356	2255	865
	Budynek samodzielny	165	1101	355
	Letni dom wypoczynkowy	5	19	9
	Restauracja, bar, pub	14	808	883
	Sklep, butik	2	96	60
<b>2007</b>	Budynek wielorodzinny	343	2042	799
	Budynek samodzielny	155	976	309
	Letni dom wypoczynkowy	13	41	19
	Restauracja, bar, pub	13	823	839
	Sklep, butik	6	96	67
<b>2008</b>	Budynek wielorodzinny	323	1998	813
	Budynek samodzielny	152	985	320
	Letni dom wypoczynkowy	10	30	13
	Restauracja, bar, pub	16	801	858
	Sklep, butik	4	87	46
<b>2009</b>	Budynek wielorodzinny	326	1978	721
	Budynek samodzielny	157	1001	311
	Letni dom wypoczynkowy	10	21	20
	Restauracja, bar, pub	16	785	740
	Sklep, butik	2	97	52
<b>2010</b>	Budynek wielorodzinny	289	2134	708
	Budynek samodzielny	149	1072	336
	Letni dom wypoczynkowy	2	12	12
	Restauracja, bar, pub	10	680	594
	Sklep, butik	7	105	56

Tabela powyższa, przedstawiająca najczęstsze miejsca popełniania przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, nie pozostawia wątpliwości, iż najczęściej zabójstw, uszczerbków na zdrowiu oraz bójek lub pobic ma miejsce w budynkach wielorodzinnych, czyli budynkach przeznaczonych do mieszkania zawierających 2 lub więcej mieszkań<sup>8</sup>. Obiekty takie zamieszkiwane są przez duże zgrupowanie osób, czego naturalną konsekwencją jest także wzrost liczby popełnianych przestępstw danej

8 Wyrok NSA z dn. 27.10.2009 r., II OSK 1601/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

kategorii (tam, gdzie jest dużo ludzi, bardziej prawdopodobne jest zaistnienie przestępnego zachowania).

## 7. Gdzie popełnione są przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności?

W statystykach policyjnych, wśród przestępstw przeciwko wolności seksualnej oraz obyczajności skupiono się na przestępstwie zgwałcenia.

Tabela 2. Miejsca popełnienia przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności<sup>9</sup>

Rok	Miejsce	Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności
		Zgwałcenie
2005	Budynek wielorodzinny	569
	Budynek samodzielny	348
	Letni dom wypoczynkowy	4
	Restauracja, bar, pub	16
	Sklep, butik	3
2006	Budynek wielorodzinny	605
	Budynek samodzielny	352
	Letni dom wypoczynkowy	18
	Restauracja, bar, pub	15
	Sklep, butik	4
2007	Budynek wielorodzinny	577
	Budynek samodzielny	307
	Letni dom wypoczynkowy	8
	Restauracja, bar, pub	13
	Sklep, butik	9
2008	Budynek wielorodzinny	451
	Budynek samodzielny	280
	Letni dom wypoczynkowy	8
	Restauracja, bar, pub	12
	Sklep, butik	4

9 <http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/miejsca-popełnienia-pr> (21.04.2014).

<b>2009</b>	Budynek wielorodzinny	432
	Budynek samodzielny	308
	Letni dom wypoczynkowy	9
	Restauracja, bar, pub	7
	Sklep, butik	5
<b>2010</b>	Budynek wielorodzinny	573
	Budynek samodzielny	239
	Letni dom wypoczynkowy	9
	Restauracja, bar, pub	10
	Sklep, butik	3

Ponownie dostrzec można, że najczęstszym miejscem popełnienia przestępstwa jest budynek wielorodzinny. Do ogromnej części zgwałceń dochodzi w obrębie najbliższego otoczenia ofiary, mieszkania, bloku, na klatce schodowej, a nawet w windzie. Często powodem tego jest znajomość otoczenia przez sprawcę, wiedza o trybie życia ofiary, kiedy znajduje się ona w zasięgu oprawcy. Drugim miejscem, gdzie często jest popełniany omawiany czyn zabroniony, jest budynek samodzielny. Tego rodzaju miejsce, odseparowane od innych budynków, daje sprawcy świadomość, że jest małe prawdopodobieństwo, iż zostanie złapany podczas popełniania przestępstwa, oraz mniej możliwe jest udzielenie pomocy ofierze ze strony obcych, przypadkowych osób.

## 8. Gdzie popełniane są przestępstwa przeciwko mieniu?

Najczęstszymi przestępstwami, z jakimi Policja spotyka się w swojej praktyce, są przestępstwa przeciwko mieniu. Statystyka policyjna, wśród przestępstw przeciwko mieniu, skupia się na kradzieży rzeczy cudzej, kradzieży z włamaniem i rozboju. W przypadku tych czynów zabronionych, miejsc, gdzie najczęściej dochodzi do popełnienia przestępstwa, jest o jedno więcej niż w przypadku przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu oraz przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, co przedstawia poniższa tabela.

Tabela 3. Miejsca popełniania przestępstw przeciwko mieniu<sup>10</sup>

Rok	Miejsce	Przestępstwa przeciwko mieniu		
		Kradzież cudzej rzeczy	Kradzież z włamaniem	Rozbój
2005	Budynek wielorodzinny	23076	18032	2571
	Budynek samodzielny	10759	15163	1095
	Letni dom wypoczynkowy	965	7265	8
	Centrum handlowe	10472	1289	204
	Restauracja, bar, pub	13715	2894	488
	Sklep, butik	10372	12489	858
2006	Budynek wielorodzinny	21536	14216	2311
	Budynek samodzielny	9829	12305	830
	Letni dom wypoczynkowy	1120	5485	33
	Centrum handlowe	11568	1034	194
	Restauracja, bar, pub	12383	2753	350
	Sklep, butik	9851	9306	789
2007	Budynek wielorodzinny	19040	12418	1880
	Budynek samodzielny	9688	10630	729
	Letni dom wypoczynkowy	918	4110	23
	Centrum handlowe	11483	1123	219
	Restauracja, bar, pub	11131	2794	251
	Sklep, butik	8848	7121	527
2008	Budynek wielorodzinny	17159	11279	1736
	Budynek samodzielny	8887	9613	580
	Letni dom wypoczynkowy	752	3595	21
	Centrum handlowe	12023	830	203
	Restauracja, bar, pub	10430	3115	248
	Sklep, butik	8641	6338	614

10 Ibidem.

2009	Budynek wielorodzinny	18300	11590	1989
	Budynek samodzielny	9362	10604	682
	Letni dom wypoczynkowy	788	3518	16
	Centrum handlowe	13679	924	233
	Restauracja, bar, pub	9394	4367	265
	Sklep, butik	9793	7996	880
2010	Budynek wielorodzinny	20617	12903	1768
	Budynek samodzielny	10456	11220	683
	Letni dom wypoczynkowy	872	3637	9
	Centrum handlowe	14364	1033	315
	Restauracja, bar, pub	8547	3099	210
	Sklep, butik	9609	8229	1072

W powyższym zestawieniu miejsc, gdzie popełniane są przestępstwa przeciwko mieniu, dodatkowo wyróżniono również centrum handlowe. Jest to skupisko szerokiej gamy produktów i dóbr, za które niektórzy nie są w stanie zapłacić wskazanej ceny i dlatego podejmują się kradzieży. Podobnie dzieje się w sklepach, butikach, restauracjach. Należy zauważyć, iż także w przypadku tej kategorii przestępstw, miejscem dominującym, gdzie są one popełniane, jest budynek wielorodzinny.

## 9. Podsumowanie

Miejsce popełnienia przestępstwa może stanowić znamię okoliczności czynu zabronionego, czy jego wyróżnienie może polegać na szerokim określeniu miejsca, np. terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, bądź wąskim, np. budynek samodzielny lub wielorodzinny, centrum handlowe czy restauracja<sup>11</sup>. Z perspektywy geografii kryminalnej, najczęściej przestępstw popełnia się w województwach śląskim, mazowieckim oraz dolnośląskim, natomiast najmniej w świętokrzyskim, opolskim oraz podlaskim. Nie świadczy to jednak o odmiennej mentalności społeczeństwa na Podlasiu i na Śląsku, lecz stanowi konsekwencję tego, iż teren województwa śląskiego to najliczniej zaludniony obszar na mapie naszego kraju, zaś w województwie podlaskim gęstość zaludnienia jest jedną z najmniej liczebnych w skali całej Polski.

Niezależnie od rodzaju popełnianego przestępstwa, statystyki jednoznacznie wskazują, iż najczęstszym miejscem popełnienia czynu zabronionego jest bu-

11 A.R. Stefański, *Miejsce popełnienia przestępstwa. Problemy materialno-karne i procesowe*, [w:] A. Błachnio-Parzych, J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, H. Kuczyńska (red.), *Problemy wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego*, Warszawa 2013, s. 521.



dynek wielorodzinny, co jest m.in. konsekwencją dużego nagromadzenia ludzi w tym miejscu. Ponadto mieszkańcy budynków wielorodzinnych, będący zamknięci w swoich prywatnych domach, nabierają przekonania, iż domowe poczucie bezpieczeństwa jest równoznaczne z nieograniczoną samowolą, która daje sprawcy poczucie bezkarności i pewność braku interwencji ze strony obcych osób.

Również w budynkach samodzielnych popełniane są często przestępstwa przeciwko mieniu. Drogocenne przedmioty (telewizory, komputery, biżuteria) znajdujące się w samodzielnych domach, stanowią atrakcyjny łup dla sprawców kradzieży, włamań czy rozbojów. Niebezpiecznymi miejscami są także restauracje, puby, bary oraz letniskowe domy wypoczynkowe, gdzie popełnianie przestępstw jest niejednokrotnie wynikiem wcześniejszego spożywania alkoholu.

### **Literatura**

- Giezek J., Komentarz do art. 6 Kodeksu karnego, [w:] N. Kłaczyńska, G. Łabuda, J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2012, Lex nr 125500.
- Siemaszko A., *Atlas przestępczości w Polsce 4*, Warszawa 2009.
- Stefański A.R., *Miejsce popełnienia przestępstwa. Problemy materialno-karne i procesowe*, [w:] A. Błachnio-Parzych, J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, H. Kuczyńska (red.), *Problemy wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego*, Warszawa 2013.

### **Orzecznictwo**

Wyrok NSA z dn. 27.10.2009 r., II OSK 1601/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

### **Źródła internetowe**

<http://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/roczniki-statystyczne> – Roczniki Statystyczne Województw.

<http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/miejsca-popolniania-pr> – Statystyki Policyjne.



## Bezpieczeństwo gospodarcze

### 1. Wprowadzenie

Bezpieczeństwo gospodarcze stanowi jedną z kluczowych dziedzin bezpieczeństwa narodowego. Charakterystyczny przy tym jest fakt, iż nie jest ono interpretowane jednoznacznie i trudno wskazać wiodący sposób jego wykładni<sup>2</sup>.

Identyfikowane jest jako zadanie strategiczne w działalności Ministerstwa Gospodarki, które w ramach zabezpieczenia bezpieczeństwa gospodarczego kraju prowadzi działania skoncentrowane przede wszystkim na bezpieczeństwie energetycznym<sup>3</sup>. Rozumiane jest również nieco szerzej, obejmując kompleksowe działania władzy wykonawczej także w sektorach: finansów, transportu, infrastruktury (krytycznej), środowiska naturalnego<sup>4</sup>. Postrzegane bywa też bardzo szeroko jako gwarant bezpieczeństwa i stabilności Państwa, jeden z podstawowych atutów w polityce wewnętrznej i zewnętrznej decydujący o międzynarodowej pozycji Państwa, bądź czynnik służący umacnianiu tożsamości narodowej<sup>5</sup>.

Niniejsze opracowanie za kluczowe przyjmuje to, iż bezpieczeństwo gospodarcze jest zależne przede wszystkim od aktywności Państwa w sferze gospodarki, a następnie odpowiednio do przyjętego założenia wskazuje szereg płaszczyzn, w których Państwo może lub jest zobowiązane do podjęcia i realizacji określonych działań jako bezpośrednio bądź pośrednio warunkujących bezpieczeństwo gospodarcze.

---

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Zob. szerzej zestawienia definicji, sposobów interpretacji oraz determinantów bezpieczeństwa gospodarczego i ekonomicznego: I. Jaźwiński, *Determinanty kształtowania polskiego bezpieczeństwa gospodarczego. Wybrane aspekty*, „Przegląd Strategiczny” 2011, nr 1, s. 59-69.

3 Zob. <http://www.mg.gov.pl> (30.04.2014).

4 Zob. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 19 – zob. <http://www.spbn.gov.pl> (30.04.2014).

5 Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007, s. 17 – zob. <http://www.bbn.gov.pl> (30.04.2014).

## 2. Powinności Państwa związane z bezpieczeństwem gospodarczym

### Uwagi ogólne

Na wstępie należy zaznaczyć, iż Państwo nie może pozostawać obojętne wobec gospodarki<sup>6</sup>. Funkcjonuje bowiem w sprecyzowanych ramach politycznych (ustrojowych) i jest gwarantem określonych funkcji ogólnospołecznych – wypełnienie obu tych założeń nie jest możliwe bez środków finansowych, które Państwo gromadzi i wydatkuje dzięki zaangażowaniu w sferę gospodarki. Stąd też niezależnie od przyjętej postawy zawsze zobowiązane jest do ochrony, korygowania, a nawet przeprowadzania radykalnych zmian w zakresie przyjętego typu gospodarki i związane go z nim modelu gospodarczego<sup>7</sup>.

Świadomość gospodarcza Państwa stanowi tym samym gwarant jego poprawnego funkcjonowania (a wręcz istnienia) w wymiarze politycznym i społecznym. Założenie to prowadzi więc do konstatacji wiążącej zaangażowanie gospodarcze Państwa z działaniem na rzecz jego bezpieczeństwa.

Warto też zauważyć, że aktywność Państwa w omawianym zakresie można postrzegać co najmniej w dwóch wymiarach, tj.:

- 1) makro (ogólnym i generalnym) – utożsamianym z wykonywaniem określonych funkcji wobec gospodarki, a także
- 2) mikro (szczególnym) – sprowadzającym się do relacji z przedsiębiorcą obejmującej m.in. oznaczenie, stosowanie i egzekwowanie reguł podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej.

Nie bez znaczenia dla bezpieczeństwa gospodarczego pozostają również zobowiązania ponadnarodowe. RP jest bowiem stroną-sygnatariuszem umów konstytuujących organizacje międzynarodowe o istotnym znaczeniu w kształtowaniu międzynarodowych stosunków gospodarczych, a także kilkudziesięciu umów o współpracy gospodarczej i handlowej oraz kilkudziesięciu umów o unikaniu podwójnego opodatkowania<sup>8</sup>. W tym zakresie na szczególną uwagę zasługują Traktat o Unii Europejskiej<sup>9</sup> oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>10</sup>, które wyrażają ponadnarodowe idee gospodarcze (i sposoby ich realizacji)<sup>11</sup> wspólne dla ogó-

6 Zob. zasada społecznej gospodarki rynkowej wyrażona w art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

7 Zob. szerzej C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 15-37.

8 Zob. szerzej M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012, s. 76-97.

9 Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.).

10 Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, zawarty w Rzymie w dniu 23 marca 1957 r., który od momentu przyjęcia Traktatu z Lizbony nosi nazwę Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.) – dalej jako TFUE.

11 Zob. art. 2-6 TFUE.

łu państw członkowskich<sup>12</sup>. Na ich podstawie następuje swoista europeizacja relacji Państwa z gospodarką, gdzie rolę wiodącą, wspierając bądź zastępując państwowe organy władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej oraz ogół obywateli<sup>13</sup>, pełni Unia Europejska<sup>14</sup>.

### Powinności Państwa wobec gospodarki

W doktrynie i piśmiennictwie, rozważając o zaangażowaniu Państwa w gospodarkę, przypisuje się Państwu szereg funkcji, od wypełnienia których uzależnia się poprawność tej relacji<sup>15</sup>.

Istotne jest przy tym, że są to funkcje o zróżnicowanym charakterze, które obligują bądź tylko umożliwiają podejmowanie określonych działań, a zaangażowanie Państwa w ich realizację uzależnione jest nie tyle od obowiązującego prawa, co od aktualnej sytuacji politycznej, społecznej bądź ekonomicznej.

Funkcje te warto interpretować jako instrumenty, poprzez które Państwo może bardziej bądź mniej aktywnie kreować gospodarkę, a tym samym gwarantować bezpieczeństwo gospodarcze.

Aby zapewnić bezpieczeństwo gospodarcze, niezbędna jest przede wszystkim wiedza o stanie gospodarki. Z tego względu w pierwszej kolejności wskazać należy na analizę i ocenę funkcjonowania gospodarki. Realizacja tego zadania warunkuje możliwość i prawidłowość wykonywania każdej z kolejnych powinności – Państwo musi mieć bowiem informacje dotyczące tego, jak funkcjonuje gospodarka, aby dobierać odpowiednie instrumenty i podejmować odpowiednie działania. Ważne jest przy tym, aby dokonywane przez Państwo analizy i oceny były stałe, zorganizowane, profesjonalne oraz zorientowane na funkcjonowanie gospodarki i poszczególnych jej elementów, gdyż wyłącznie jako takie mogą przynieść oczekiwane rezultaty<sup>16</sup>.

Niezależnie od typu gospodarki i modelu gospodarczego powinnością Państwa jest także projektowanie rozwoju makroekonomicznego, na które składa się: a) przewidywanie, b) prognozowanie, c) programowanie i d) planowanie – czyli racjonalny, przemyślany i uporządkowany ciąg działań, który pozwala na stworzenie i prowadzenie spójnej polityki gospodarczej. Projektowanie rozwoju makroekonomicznego zakłada konieczność racjonalnego i umocowanego naukowo opracowania programów i dostosowanych do nich planów gospodarczych, które umożliwią

12 Zob. szerzej J. Barcz (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 1-1 i n.

13 Zob. zasada solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych wyrażona w art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

14 Zob. Z. Brodecki (red.), *Europa przedsiębiorców*, Warszawa 2011, s. 19 i n.

15 Por. C. Kosikowski, *Publiczne prawo...*, op. cit., s. 117 i n.; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009, s. 155 i n.; H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2009, s. 158 i n.; S. Kalus (red.), *Ochrona prawna obrotu gospodarczego*, Warszawa 2011, s. 91 i n.

16 Zob. szerzej C. Kosikowski, *Publiczne prawo...*, op. cit., s. 117-119.

wytyczenie celów strategicznych i koordynację czynników niezbędnych do ich osiągnięcia. Działania Państwa w sferze gospodarki nie mogą być chaotyczne i nieprzemyślane, lecz muszą być ukierunkowane i skoordynowane według uprzednio określonych priorytetów<sup>17</sup>.

Warto również podkreślić, że świadome gospodarczo Państwo, zmierzając do zapewnienia bezpieczeństwa, nie może pozostawać obojętne na strukturę gospodarki – niezależnie od przyjętej postawy, bardziej bądź mniej arbitralnie (pośrednio bądź bezpośrednio), powinno analizować, oceniać i strukturę tę kształtować. W tym zakresie dopuszcza się działania w trzech podstawowych płaszczyznach<sup>18</sup>.

Po pierwsze – przedmiotowej, w której Państwo w oparciu o predyspozycje naturalne bądź inne czynniki wyznacza kierunki działalności gospodarczej (o charakterze wydobywczym, wytwórczym, handlowym bądź dotyczącym budownictwa, transportu, rybołówstwa, gospodarki morskiej, turystyki, rolnictwa, leśnictwa i innym) i prowadzi politykę inicjującą rozwój tych właściwych sektorów gospodarki.

Po drugie – podmiotowej, w której Państwo koncentruje się na stosunkach własnościowych w wymiarze krajowym i międzynarodowym. W strukturze gospodarki funkcjonują bowiem podmioty publiczne i prywatne, a także krajowe i zagraniczne. Mając to na uwadze, proporcja między tymi podmiotami może być uznana przez Państwo za odpowiednią lub nieodpowiednią. W szczególności w tej drugiej sytuacji Państwo zobligowane jest podjąć działania zmierzające do przywrócenia odpowiedniej, w ocenie Państwa, proporcji. Może to nastąpić w formie przekształceń własnościowych, które mogą przybierać postać prywatyzacji i komercjalizacji<sup>19</sup>, nacjonalizacji i denacjonalizacji, wytyczenia Państwu granic dopuszczalnej działalności gospodarczej i form jej wykonywania<sup>20</sup>, albo poprzez otwarcie bądź zamknięcie na kapitał i inwestycje zagraniczne<sup>21</sup>.

Po trzecie – terytorialnej, która zakłada interwencję w strukturę regionalną gospodarki danego Państwa. Często stanowi ona pochodną naturalnego zróżnicowania poszczególnych terytoriów i ich rozwoju historycznego. W konsekwencji, Państwo ma do czynienia z sytuacją, w której jedne regiony rozwijają się lepiej od innych,

17 Zob. szerzej ibidem, s. 119-140.

18 Ibidem, s. 140-162.

19 Zob. ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 216 ze zm.). Zob. szerzej R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*. Tom 8B, Warszawa 2013, s. 23-56.

20 Zob. ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236), ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1384). Zob. szerzej C. Kosikowski, *Publiczne prawo...*, op. cit., s. 278-313. Zob. szerzej C. Kosikowski, J. Salachna (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2012, s. 93-203; R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), op. cit., s. 57-126.

21 Zob. art. 13 i art. 85-102a ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.) – dalej jako u.s.d.g. W tym przypadku warto także podkreślić istotne znaczenie porozumień ponadnarodowych wiążących RP – wynikające z nich zobowiązania niekiedy wręcz wymuszają podejmowanie określonych środków ostrożnościowych chroniących rynek krajowy i poszczególne jego działy – zob. szerzej C. Kosikowski, *Publiczne prawo...*, op. cit., s. 373-397.

a w związku z tym są od nich zamożniejsze i wolne od niekorzystnych zjawisk społecznych (np. bezrobocia, zwiększonej przestępczości, pogarszającego się stanu oświaty czy ochrony zdrowia). Konieczność podjęcia przez Państwo stosownych działań wydaje się zatem oczywista. Może to nastąpić poprzez przyjęcie i konsekwentną realizację polityki regionalnej (w skali Państwa bądź grupy państw) skoncentrowanej w zależności od potrzeb na: a) promowaniu rozwoju i dostosowaniu regionów słabiej rozwiniętych bądź o małej gęstości zaludnienia, b) restrukturyzacji regionów słabo uprzemysłowionych, c) modernizacji i adaptacji regionów wiejskich, d) zwalczaniu bezrobocia i aktywizacji rynku pracy. Szczególną formą tego rodzaju polityki są Specjalne Strefy Ekonomiczne<sup>22</sup>.

Dla bezpieczeństwa gospodarczego nieodzowne są również kontrola i nadzór nad gospodarką i podmiotami w niej uczestniczącymi. Państwo dokonuje zatem kontroli samoistnych, badając i oceniając problemy natury makroekonomicznej, oraz niesamoistnych, sprawdzając prawidłowość wykonywania działalności gospodarczej przez indywidualnych przedsiębiorców, a także sprawuje nadzór, weryfikując legalność działania podmiotów nadzorowanych. Trzeba przy tym zastrzec, że właściwa realizacja wskazanej funkcji, ze względu na jej odczuwalność przez podmioty kontrolowane i nadzorowane, powinna zakładać działanie oparte na wyrażonych normatywnie zasadach precyzujących istotę i przedmiot poszczególnych rodzajów kontroli i nadzoru, przesłanki ich wszczęcia, zakres podmiotowy oraz uprawnienia i obowiązki Państwa (jego organów i instytucji) oraz podmiotów kontrolowanych i nadzorowanych<sup>23</sup>.

### **Powinności Państwa wobec przedsiębiorców i działalności gospodarczej**

Państwo nie jest w stanie zagwarantować bezpieczeństwa gospodarczego bez przedsiębiorcy. Zależność pomiędzy stanem przedsiębiorczości (prywatnej) a kondycją gospodarki jest wręcz nierozzerwalna – przedsiębiorca, podejmując i wykonując we własnym imieniu działalność gospodarczą, w sposób nieoceniony przyczynia się bowiem do wzmocnienia powiązań gospodarczych i społecznych<sup>24</sup>.

Oznacza to, że poza wyżej wymienionymi do Państwa należy także tworzenie i utrzymywanie korzystnych warunków rozwoju przedsiębiorczości. Oczekiwana aktywność w tym zakresie powinna obejmować przede wszystkim: a) uproszczenie systemu legalizacji działalności gospodarczej, b) zawężenie ograniczeń w podejmowaniu działalności gospodarczej, c) poszerzenie swobody wyboru form organiza-

22 Zob. ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274 ze zm.). Zob. szerzej C. Kosikowski, J. Salachna (red.), op. cit., s. 189-203.

23 Warto odnotować, że pierwszą próbę sformułowania ogólnych i generalnych zasad wyrażających podstawowe prawa i obowiązki podmiotów kontrolowanych i organów kontrolnych stanowi u.s.d.g. Zob. szerzej C. Kosikowski, *Publiczne prawo...*, op. cit., s. 194-203; C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 497-548. Zob. A. Melezini, D. Zalewski, *Kontrola podatkowa przedsiębiorców*, Warszawa 2012, s. 17 i n.

24 Z. Brodecki (red.), op. cit., s. 32-34.

cyjno-prawnych, d) ograniczenie obowiązków związanych ze sprawozdawczością, e) uproszczenie systemu podatkowego, f) zmniejszenie kosztów zatrudnienia, g) tworzenie możliwości kooperowania z innymi uczestnikami rynku<sup>25</sup>, h) zapewnienie ochrony prawnej, dostępu do informacji publicznej oraz statystyki publicznej, i) ochronę konkurencji i gwarancji warunków konkurowania<sup>26</sup>.

Także analiza obowiązującego prawa pozwala wskazać wiele obowiązków wiążących Państwo i jego organy, które można interpretować w charakterze warunkujących bezpieczeństwo gospodarcze poprzez kreowanie pozytywnej relacji z przedsiębiorcą. Do powinności tego rodzaju należą<sup>27</sup>:

- 1) nakaz działania w granicach i na podstawie prawa<sup>28</sup>,
- 2) nakaz poszanowania równości i konkurencji<sup>29</sup>,
- 3) nakaz wspierania rozwoju przedsiębiorczości<sup>30</sup>,
- 4) nakaz poszanowania uzasadnionych interesów przedsiębiorcy<sup>31</sup>,
- 5) nakaz uznawania uprawnień oraz ubezpieczeń i gwarancji zawodowych<sup>32</sup>,
- 6) nakaz współpracy partnerów społecznych<sup>33</sup>,
- 7) nakaz wydawania interpretacji przepisów z zakresu danin publicznych<sup>34</sup>,
- 8) nakaz załatwiania spraw przedsiębiorców bez zbędnej zwłoki<sup>35</sup>,
- 9) nakaz prowadzenia punktu kontaktowego<sup>36</sup>,
- 10) nakaz wstrzymania się w egzekwowaniu świadczeń publicznoprawnych wynikających z wykonywania działalności gospodarczej w okresie zawieszenia działalności gospodarczej<sup>37</sup>,
- 11) nakaz dokonywania kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy z poszanowaniem zasad kontroli ujętych w u.s.d.g.<sup>38</sup>

Jednocześnie nie można zapominać, że działalność gospodarcza jest zawsze związana z takimi wartościami jak zdrowie i życie ludzkie, bezpieczeństwo i porządek publiczny, moralność, własność (publiczna i prywatna), wartość pieniądza,

25 Szczególnym wymiarem aktywności Państwa w tej sferze jest partnerstwo publiczno-prywatne – zob. ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.). Zob. szerzej C. Kosikowski, J. Salachna (red.), op. cit., s. 175-189.

26 Zob. szerzej C. Kosikowski, *Publiczne prawo...*, op. cit., s. 162-179.

27 Zob. szerzej M. Etel, op. cit., s. 143-170 oraz wskazana tam literatura.

28 Art. 6 ust. 2-3 u.s.d.g.

29 Art. 7 u.s.d.g.

30 Art. 8 u.s.d.g.

31 Art. 9 u.s.d.g.

32 Art. 9a-9b u.s.d.g.

33 Art. 12 u.s.d.g.

34 Art. 10-10a u.s.d.g.

35 Art. 11 u.s.d.g.

36 Art. 22a-22f u.s.d.g.

37 Art. 14a u.s.d.g.

38 Art. 77-84d u.s.d.g.



uczciwa konkurencja, dobre obyczaje (kupieckie) czy też środowisko naturalne<sup>39</sup>. Co więcej, często pozostaje z wymienionymi w potencjalnym bądź rzeczywistym konflikcie. Niezbędna jest zatem ochrona tych wartości przed ewentualnym naruszeniem w związku z wykonywaną działalnością gospodarczą<sup>40</sup>.

Konieczność taką dostrzeżono już w Konstytucji RP, która z jednej strony traktuje wolność działalności gospodarczej jako wartość nadrzędną dla porządku gospodarczego, a z drugiej pozbawia ją charakteru absolutnego, przesądzając, iż jej ograniczenia są dopuszczalne, o ile odpowiadają określonym przesłankom formalnym i materialnym<sup>41</sup>.

Ograniczenia te przybierają postać obowiązków kierowanych do przedsiębiorców weryfikowanych i egzekwowanych na etapie podejmowania, wykonywania bądź zakończenia działalności gospodarczej. Przyjmując za ważące kryterium zakresu obowiązywania, można zdywersyfikować pośród nich warunki ogólne i warunki szczególne.

Cechą istotną warunków ogólnych jest fakt, że mają charakter uniwersalny. Dotyczą bowiem bez wyjątku każdego przedsiębiorcy i każdej działalności gospodarczej. W założeniu ustalają przede wszystkim zakres wolności gospodarczej, systematyzując tę wolność i reguły korzystania z niej. Można twierdzić, że gwarantują ochronę ważnego interesu publicznego, narzucając standard odpowiedniego zachowania ogółu przedsiębiorców. Do warunków ogólnych zaliczyć należy:

- 1) obowiązek legalizacji działalności gospodarczej,
- 2) obowiązek posługiwania się NIP,
- 3) obowiązek posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych,
- 4) obowiązek wykonywania działalności gospodarczej w sposób nienaruszający wartości uznawanych za ważny interes publiczny,
- 5) obowiązek odpowiedniego oznaczenia przedsiębiorcy,
- 6) obowiązek odpowiedniego oznaczenia towaru przedsiębiorcy,
- 7) obowiązek posługiwania się rachunkiem bankowym<sup>42</sup>.

39 Zob. szerzej A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 102 i n.

40 Reglamentacja działalności gospodarczej chroni dobra nadrzędne takie jak: 1) interesy zewnętrzne (polityczne) państwa, 2) prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, 3) wyczerpywalne zasoby naturalne kraju, 4) interesy gospodarcze państwa, 5) interesy konsumentów, 6) konkurencję – zob. A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 490 i n.; R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), op. cit., s. 464-500.

41 Por. art. 20 i 22 Konstytucji RP. Pozbawienie wolności gospodarczej atrybutu bezwzględności jest o tyle naturalne, że pełna (nieograniczona) swoboda działalności gospodarczej zagrażać by mogła nie tylko bezpieczeństwu państwa i obywateli, ale także porządkowi publicznemu – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02, Lex Nr 8240. Zob. A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 57-66.

42 Zob. art. 16-22 u.s.d.g.

Odmienne należy postrzegać warunki egzekwowane w formach koncesji, zezwoleń (licencji i zgód) oraz tzw. regulowanej działalności gospodarczej<sup>43</sup>.

Wynika to przede wszystkim z tego, że wypełnienie warunków szczególnych nie jest obligatoryjne dla każdego przedsiębiorcy – dotyczą one tylko kwalifikowanych rodzajów działalności gospodarczej, tj. działalności o: a) szczególnym ryzyku (prawdopodobieństwie) naruszenia ważnego interesu publicznego, b) strategicznym znaczeniu dla funkcjonowania Państwa bądź c) zastrzeżeniu dla organów i instytucji publicznych, gdzie wyjątkowo odstępuje się od monopolu państwowego na rzecz podmiotu prywatnego. Ograniczenia reglamentacyjne mają tym samym gwarantować, że właśnie dana działalność będzie wykonywana w sposób prawidłowy i bezpieczny, tzn. przy zapewnieniu jej odpowiedniej jakości przy jednoczesnym zminimalizowaniu ryzyka naruszenia ważnego interesu publicznego<sup>44</sup>.

Oczywiście warunki szczególne są funkcjonalnie związane z konkretnym rodzajem działalności, tym niemniej można wyodrębnić pewne grupy prowadzające się do<sup>45</sup>:

- 1) posiadania odpowiednich warunków lokalowych i pomieszczeń wyposażonych w wymagane urządzenia,
- 2) posiadania tytułu prawnego do nieruchomości, w których będzie wykonywana działalność,
- 3) posiadania uprawnień wymaganych do wykonywania danego zawodu lub ewentualnie zatrudniania osób posiadających odpowiednie wykształcenie bądź praktykę zawodową,
- 4) wdrożenia systemów wewnętrznej kontroli,
- 5) posiadania zdolności finansowej niezbędnej do wykonywania danej działalności,
- 6) braku prawomocnego skazania za określone przestępstwa,
- 7) nieszczęścia postępowania upadłościowego i likwidacyjnego.

43 Reglamentacja działalności gospodarczej w Polsce przybiera jedną z trzech wymienionych form, które nie są tożsame, gdyż każda charakteryzuje się własnymi cechami relevantnymi – zob. szerzej C. Kosikowski, *Ustawa...*, op. cit., s. 212-496.

44 Podstawowym założeniem reglamentacji jest zatem dopuszczenie do tego rodzaju działalności gospodarczej wyłącznie przedsiębiorców, którzy gwarantują prawidłowy i bezpieczny sposób jej wykonywania – odpowiednio wyeliminowanie tych, którzy nie zrealizują oczekiwanego przez państwo standardu; K. Kohutek, *Zasady podejmowania działalności regulowanej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, nr 6, s. 36; M. Szydło, *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 12, s. 10-11.

45 M. Szydło, op. cit., s. 10-11.

### 3. Wnioski

Reasumując, należy stwierdzić, że założenie o powiązaniu bezpieczeństwa gospodarczego z aktywnością Państwa w sferze gospodarki nie jest bezpodstawne.

Stan gospodarki, a więc i bezpieczeństwo gospodarcze, zależą bowiem od aktywnej postawy Państwa. Od świadomego gospodarzo i dbającego o bezpieczeństwo Państwa należy zatem oczekiwać działań kreujących gospodarkę, do których zaliczyć można:

- 1) analizę i ocenę funkcjonowania gospodarki,
- 2) projektowanie rozwoju makroekonomicznego,
- 3) kształtowanie struktury gospodarki w wymiarze przedmiotowym, podmiotowym i terytorialnym,
- 4) kontrolę i nadzór nad gospodarką i podmiotami w niej uczestniczącymi, a także
- 5) tworzenie i utrzymywanie korzystnych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości oraz
- 6) reglamentację działalności gospodarczej.

Zaakcentować przy tym trzeba, że działania te muszą być stałe, zorganizowane i profesjonalne, zaś sposób ich realizacji, podejmowane środki oraz stopień zaangażowania Państwa należy traktować jako zależne od wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań politycznych, społecznych i ekonomicznych.

### Literatura

- Barcz J. (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
- Borkowski A., Chełmoński A., Guziński M., Kiczka K., Kieres L., Kocowski T., Szydło M., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
- Brodecki Z. (red.), *Europa przedsiębiorców*, Warszawa 2011.
- Etel M., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012.
- Gronkiewicz-Waltz H., Wierzbowski M. (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2009.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8B*, Warszawa 2013.
- Jaźwiński I., *Determinanty kształtowania polskiego bezpieczeństwa gospodarczego. Wybrane aspekty, „Przegląd Strategiczny” 2011, nr 1.*
- Kalus S. (red.), *Ochrona prawna obrotu gospodarczego*, Warszawa 2011.
- Kohutek K., *Zasady podejmowania działalności regulowanej, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, nr 6.*
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

- Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Kosikowski C., Salachna J. (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2012.
- Melezini A., Zalewski D., *Kontrola podatkowa przedsiębiorców*, Warszawa 2012.
- Piszcz A., *Zawieszenie i wznowienie wykonywania działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2009, nr 10.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009.
- Szydło M., *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 12.
- Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994.
- Waligórski M.A., *Prawo przedsiębiorcy do zawieszenia i wznowienia wykonywania działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2009, nr 8.
- Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.

## Wypadki nadzwyczajne zagrażające bezpieczeństwu jednostek penitencjarnych

Bezpieczeństwo jednostek penitencjarnych powinno być rozpatrywane w kilku aspektach. Zagadnienie to należy postrzegać zarówno przez pryzmat bezpieczeństwa całego społeczeństwa, bezpieczeństwa personelu więziennego, jak i bezpieczeństwa osób pozbawionych wolności. Izolowanie sprawców przestępstw niewątpliwie zwiększa poczucie bezpieczeństwa społecznego, niemniej nieuchronnie skutkuje zwiększeniem zagrożenia bezpieczeństwa pracowników penitencjarnych i skazanych. Więźniowie często utożsamiają zakład karny z miejscem generującym wiele zagrożeń. Podczas odbywania kary ich poczucie bezpieczeństwa ulega obniżeniu, co utrudnia realizację celów kary pozbawienia wolności<sup>2</sup>.

Zagrożenia wewnętrzne mające wpływ na funkcjonowanie jednostki penitencjarnej oraz poczucie bezpieczeństwa skazanych i administracji więziennej mogą mieć różny charakter oraz stopień natężenia. Najczęściej są nimi tzw. zdarzenia nadzwyczajne, które są jednocześnie najistotniejsze dla oceny stanu bezpieczeństwa zakładów karnych. Zgodnie z Rozporządzeniem w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej<sup>3</sup> wypadkiem nadzwyczajnym jest „zdarzenie, które spowodowało zagrożenie lub naruszenie bezpieczeństwa jednostki organizacyjnej albo konwoju, zagrożenie dla życia lub zdrowia osadzonego, funkcjonariusza albo pracownika, a także naruszenie prawa przez wymienionych, ścigane z urzędu” (§ 2 pkt 37). Zarządzenie Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej, sposobu ich dokumentowania oraz służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej<sup>4</sup> zawiera wykaz zdarzeń, do których należą też zdarzenia nadzwyczajne. Zgodnie ze wspomnianym wykazem, zdarzeniem takim jest m.in. zakłócenie funkcjonowania jednostki, ucieczka osoby pozbawionej wolności, samobójstwo osadzone-

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 D. Pstrąg, *Zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa skazanych jako istotny warunek skuteczności resocjalizacji penitencjarnej*, [w:] F. Kozaczuk (red.), *Prawne i socjokulturowe uwarunkowania profilaktyki społecznej i resocjalizacji*, Rzeszów 2009, s. 372.

3 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 sierpnia 2003 roku w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej (Dz.U. z 2003 r. Nr 194, poz. 1902).

4 Zarządzenie Nr 52/2013 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 29 listopada 2013 r. w sprawie zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej, sposobu ich dokumentowania oraz służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, <http://www.cossw.pl/file/redir.php?id=6267> (12.06.2014).

go, śmierć funkcjonariusza, pracownika, osadzonego lub innej osoby przebywającej na terenie jednostki organizacyjnej, napaść na funkcjonariusza lub pracownika w związku z wykonywaniem czynności służbowych, zgwałcenie osadzonego, znęcanie się nad osadzonym, usiłowanie popełnienia samobójstwa przez osadzonego, bójka lub pobicie, zbiorowe zachorowanie osadzonych, popełnienie przez funkcjonariusza albo pracownika czynu noszącego znamiona przestępstwa ściganego z urzędu, samowolne oddalenie się osoby pozbawionej wolności, ujawnienie przedmiotu niebezpiecznego lub niedozwolonego na terenie jednostki organizacyjnej.

Należy zastanowić się nad tym, jakie zdarzenia nadzwyczajne należą do najczęstszych, jakie kategorie skazanych są ich sprawcami bądź uczestnikami oraz jakie powoduje to konsekwencje dla bezpieczeństwa i porządku jednostek penitencjarnych. Częstotliwość i rodzaj zdarzeń nadzwyczajnych zaistniałych w 2013 roku zostały zaprezentowane w tabeli.

Tabela 1. Zestawienie zdarzeń nadzwyczajnych zaistniałych w polskich zakładach karnych w 2013 roku

Zdarzenie nadzwyczajne	Liczba zdarzeń	Liczba uczestników
Uciezki/samowolne oddalenia dokonane (z terenu, z konwoju SW, z zatrudnienia zewnętrznego)	226	238
Miejscowe zagrożenie (klęska żywiołowa, pożar)	12	0
Grożne zakłócenie bezpieczeństwa i porządku	6	39
Napaść na funkcjonariusza	102	107
Zgwałcenie osadzonego	1	2
Znęcanie się nad osadzonym	31	112
Zachorowanie osadzonych, funkcjonariuszy	2	48
Ujawnienie środków zagrażających bezpieczeństwu lub porządkowi	698	0
Usiłowanie dokonania samobójstwa	176	176
Bójka lub pobicie	823	1801
Zgon osadzonego zakwalifikowany jako zdarzenie nadzwyczajne	108	108
Samouszkodzenie skazanego zakwalifikowane jako zdarzenie nadzwyczajne	64	64
Ucieczka lub usiłowanie ucieczki (z konwoju Policji, z konwoju innych służb lub innych miejsc)	9	9

Źródło: roczna informacja statystyczna za rok 2013, Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, <http://www.sw.gov.pl>

Z danych przedstawionych powyżej wynika, że w 2013 roku wśród zdarzeń nadzwyczajnych dominowały bójkі lub pobicia. Odnotowano 823 przypadki takich zdarzeń. Warto zauważyć, iż zminimalizowaniu niebezpieczeństwa bójek i pobić służy klasyfikacja skazanych. Rola klasyfikacji jest znacząca, gdyż miejscem, w którym dochodzi do wypadków nadzwyczajnych, zwłaszcza tych związanych ze stosowaniem przemocy, są najczęściej cele mieszkalne, czyli miejsca, gdzie sprawowanie stałej kontroli jest utrudnione. To w celach dochodzi do bójek, pobić, znęcania się czy gwałtów<sup>5</sup>. Dlatego też przy rozmieszczaniu skazanych w celach mieszkalnych bierze się pod uwagę konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i porządku na terenie zakładu karnego oraz konieczność zapobiegania przestępstwom i samoagresji<sup>6</sup>.

Drugimi pod względem liczebności zdarzeniami były przypadki ujawnienia środków zagrażających bezpieczeństwu lub porządkowi (698). Nielegalny obrót przedmiotami niebezpiecznymi lub niedozwolonymi na terenie zakładu karnego stanowi problem, z którym Służba Więzienna boryka się od wielu lat. Wynikająca z totalnego charakteru oraz przeznaczenia jednostek penitencjarnych ograniczona możliwość posiadania oraz zdobywania pewnych artykułów skutkuje tym, iż są one szczególnie atrakcyjne i znajdują swój rynek zbytu wśród skazanych. W doktrynie<sup>7</sup> wskazuje się przedmioty cieszące się szczególnym zainteresowaniem więźniów. Należą do nich artykuły spożywcze (zwłaszcza kawa i herbata), używki (papierosy, alkohol, środki odurzające i substancje psychotropowe), leki (w tym środki anaboliczne), środki łączności (telefony komórkowe). Podkreślenia wymaga, iż także przedmioty otrzymywane przez skazanych z zewnątrz za zgodą administracji więziennej, takie jak ubrania, obuwie czy sprzęt elektroniczny, stanowią w izolacji więziennej towar cenny, wymieniany między osadzonymi, a nawet stanowiący podstawę ich wewnętrznych rozliczeń. Bezsprzecznie jednak środkiem najbardziej pożądanym przez osoby pozbawione wolności są narkotyki, przemywane na teren zakładu zarówno na własne potrzeby, jak i celem zbytu<sup>8</sup>. Z badań przeprowadzonych przez G.B. Szczygieł<sup>9</sup> wynika z kolei, iż karty telefoniczne i papierosy stano-

- 5 T. Bulenda, R. Musidłowski, *Zapobieganie przemocy w więzieniu (wybrane problemy)*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2006, nr 50, s. 75; J. Nawój, *Przemoc wewnątrzwięzienna w niektórych typach zakładów karnych*, [w:] B. Hołyst, W. Ambrozik, P. Stępiak (red.), *Więziennictwo – nowe wyzwania. Praca zbiorowa*, Warszawa 2001, s. 432.
- 6 T. Bulenda, R. Musidłowski, *Realizacja przez administrację zakładów karnych i aresztów śledczych obowiązku zapewnienia osobom pozbawionym wolności bezpieczeństwa osobistego*, Biuletyn RPO. *Materiały, Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa*. Część IV, *Wybrane instytucje kodeksu karnego wykonawczego w praktyce penitencjarnej*, Nr 42, Warszawa 2000, s. 236.
- 7 K. Wójcik, *Możliwości występowania zjawisk przestępczych w warunkach funkcjonowania jednostek organizacyjnych Służby Więziennej*, [w:] F. Kozaczuk (red.), *Zachowania przestępcze. Przyczyny i zapobieganie*, Rzeszów 2010, s. 261; J. Pomiankiewicz, *Członkowie zorganizowanych grup przestępczych w aresztach śledczych i zakładach karnych – zagrożenia dla Służby Więziennej i podejmowane przeciwdziałania*, [w:] L. Paprzycki, Z. Rau (red.), *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca organizacyjna*, Warszawa 2009, s. 701.
- 8 K. Dubiel, *Narkotyki i narkomania w systemie penitencjarnym*, [w:] E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, Kraków 2005, s. 177-178.
- 9 G.B. Szczygieł, *Zagrożenia ze strony skazanych za przestępstwa popełnione w zorganizowanych grupach w ocenie funkcjonariuszy Służby Więziennej (wstępne wyniki badań)*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2006, nr 50, s. 40.

wią w zakładach karnych środek płatniczy. Przede wszystkim skazani z przestępczości zorganizowanej wykorzystują wspomniane przedmioty – deficytowe na terenie jednostek penitencjarnych – do kupowania usług pozostałych więźniów. Ponadto posiadanie telefonów komórkowych przez członków zorganizowanych grup przestępczych pozwala im na kontaktowanie się z rodzinami oraz na kontynuowanie działalności przestępczej poprzez kontakt ze światem przestępczym<sup>10</sup>.

Przemyt i handel towarami na terenie jednostek penitencjarnych ma jeszcze inne reperkusje. Skutkuje przemocą ekonomiczną w więzieniu. Skazani dysponujący określonymi dobrami zadłużają u siebie tych, którzy ich nie posiadają. Prowadzi to często do stosowania szantażu oraz przemocy fizycznej w sytuacji, gdy zapożyczający nie są w stanie zwrócić długu<sup>11</sup>. Nieodosobnione są ponadto przypadki przemytu towarów zakazanych, najczęściej telefonów komórkowych i używek, na teren zakładu karnego przez samych funkcjonariuszy więziennych. Stanowi to dodatkowe niebezpieczeństwo, gdyż funkcjonariusz, który decyduje się na taki proceder, może stać się obiektem szantażu ze strony innych osadzonych<sup>12</sup>.

Analizując zagrożenia wynikające z zaistnienia wypadków nadzwyczajnych, nie można zapomnieć o ucieczkach z zakładu karnego. W 2013 roku w polskich zakładach karnych miało miejsce 226 ucieczek. Warto wspomnieć, iż dominowały wśród nich ucieczki z zatrudnienia zewnętrznego, odnotowano 218 takich przypadków, w których uczestniczyło 227 więźniów. Ucieczki z miejsc pracy poza terenem zakładu karnego od wielu lat stanowią poważny problem. W strukturze ucieczek liczba tego rodzaju samouwolnień wciąż jest największa. Co więcej, zauważalna jest pewna zależność polegająca na tym, że wraz ze spadkiem liczby osób zatrudnionych na zewnątrz liczba ucieczek spada i odwrotnie<sup>13</sup>.

Wśród przestępstw wymierzonych w personel więzienny przeważa z kolei naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza (art. 222 kk.<sup>14</sup>) oraz czynna napaść na funkcjonariusza (art. 223 kk.). Należy odnotować, iż w 2013 roku miały miejsce 102 przypadki napaści na funkcjonariusza. A. Nawój-Słeszyński<sup>15</sup> wskazuje, iż napaść na funkcjonariusza więziennego najczęściej przyjmuje postać uderzenia w twarz, w brzuch, odepchnięcia, kopnięcia, szarpnięcia czy też duszenia. Największe zagrożenie dla bezpieczeństwa funkcjonariuszy i najbardziej aktywni w tym względzie są

10 K. Wójcik, *Możliwości...*, op. cit., s. 262; J. Pomiankiewicz, *Członkowie...*, op. cit., s. 699; M. Kusiak, *Służba Więzienna wobec przestępczości zorganizowanej*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2007, nr 56-57, s. 162-163; W. Kowalski, *Zagrożenia ze strony przestępczości zorganizowanej dla organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, ze szczególnym uwzględnieniem służby więziennej*, [w:] B. Hołyst, W. Ambrozik, P. Stępnia (red.), op. cit., s. 481.

11 J. Nawój, *Przemoc...*, op. cit., s. 434.

12 K. Wójcik, *Możliwości...*, op. cit., s. 264-265.

13 J. Nawój, *Ucieczki osób pozbawionych wolności z różnych miejsc izolacji*, [w:] S. Lelental, G.B. Szczygieł (red.), *X lat obowiązywania kodeksu karnego wykonawczego*, Białystok 2009, s. 265-266.

14 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553).

15 A. Nawój-Słeszyński, *Przeludnienie więzień w Polsce – przyczyny, następstwa i możliwości przeciwdziałania*, Łódź 2013, s. 171.



recydywiści penitencjarni odbywający karę pozbawienia wolności w zakładach karnych typu zamkniętego<sup>16</sup>.

Wśród wypadków nadzwyczajnych są też takie, które istotnie naruszają bezpieczeństwo osobiste skazanych. Bezpieczeństwo osobiste więźniów może zostać naruszone w dwojaki sposób, zarówno przez współwięźniów, jak i przez funkcjonariuszy. Zgodnie z art. 108 kkw.<sup>17</sup> administracja zakładu karnego ma obowiązek podejmowania odpowiednich działań celem zapewnienia skazanym bezpieczeństwa osobistego w czasie odbywania kary. Ustawodawca nakłada na administrację więzienną obowiązek podejmowania „odpowiednich działań” w tym zakresie. Ich zakres determinowany będzie rodzajem i skalą zagrożeń bezpieczeństwa skazanego<sup>18</sup>.

Wśród źródeł zagrożenia bezpieczeństwa osobistego skazanych należy wskazać zachowania współosadzonych, zwłaszcza przejawy tzw. drugiego życia, a także przestępczość wewnątrzwięzienną warunkowaną zaburzeniami osobowości czy też warunkami izolacji<sup>19</sup>. Jedną z postaci naruszenia bezpieczeństwa osobistego osoby pozbawionej wolności, najbardziej skrajną, jest fizyczne lub psychiczne znęcanie się<sup>20</sup>. Czyn taki stanowi przestępstwo uregulowane w art. 247 kk. Może być ono dokonane zarówno przez współosadzonego, wychowawcę, jak i funkcjonariusza więziennego.

Z badań przeprowadzonych przez D. Pstrąg<sup>21</sup> wynika, iż zagrożenia bezpieczeństwa skazanych ze strony funkcjonariuszy dotyczą przemocy fizycznej oraz psychicznej w postaci zastraszania, poniżania, szantażowania, grożenia czy ubliżania. W 2013 roku miało miejsce 31 przypadków znęcania się nad osadzonym. Jak trafnie zauważa A. Nawój-Śleszyński<sup>22</sup>, naruszenie bezpieczeństwa osobistego więźniów może spotęgować ryzyko dokonania aktów samoagresywnych. Samoagresja w tym przypadku jest wyrazem protestu skazanego oraz próbą zwrócenia na siebie uwagi. Zachowania samoagresywne nie wpływają korzystnie na bezpieczeństwo zakładów karnych i destabilizują ich funkcjonowanie. W 2013 roku odnotowano 266 przypadków samoagresji (odmowa przyjmowania posiłków, samouszkodzenia i usiłowania samobójcze)<sup>23</sup>.

16 Ł. Stec, *Coraz więcej napaści na funkcjonariuszy*, „Forum Penitencjarne” 2010, nr 5, s. 13.

17 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 1997 r. Nr 90, poz. 557).

18 S. Leleńtal, *Prawo osób pozbawionych wolności do bezpieczeństwa osobistego*, [w:] T. Grzegorzczak (red.), *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa profesora Janusza Tyłmana*, Warszawa 2011, s. 806; T. Buleńda, R. Musidlowski, *Realizacja...*, op. cit., s. 231.

19 K. Dąbkiewicz, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 381; A. Nawój-Śleszyński, *Przeludnienie...*, op. cit., s. 160; S. Leleńtal, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 484.

20 K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 480.

21 D. Pstrąg, op. cit., s. 367.

22 A. Nawój-Śleszyński, *Problemy zapewnienia bezpieczeństwa osobistego osobom pozbawionym wolności przez administrację więzienną w warunkach przeludnienia jednostek penitencjarnych*, [w:] S. Leleńtal, G.B. Szczygieł (red.), op. cit., s. 244.

23 Roczna informacja statystyczna za rok 2013, Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, <http://www.sw.gov.pl> (20.04.2014).

Zapobieganiu występowania zdarzeń nadzwyczajnych służy zróżnicowane postępowanie z poszczególnymi kategoriami skazanych. T. Bulenda i R. Musidłowski<sup>24</sup> są zdania, iż kryterium bezpieczeństwa osobistego przesądza o potrzebie odmiennego traktowania w izolacji penitencjarnej zwłaszcza skazanych niebezpiecznych, tzw. poszkodowanych oraz młodocianych. Skazani zaklasyfikowani jako niebezpieczni potencjalnie stwarzają największe zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej oraz współosadzonych. Dlatego też skazanego stwarzającego poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu osadza się w zakładzie karnym typu zamkniętego w warunkach zapewniających wzmoczoną ochronę społeczeństwa i bezpieczeństwo zakładu (art. 88 § 3 kkw.).

Skazani tzw. poszkodowani również przebywają w warunkach znacznie ograniczających swobodę poruszania się po terenie zakładu oraz korzystania z niektórych praw, przy czym jest to determinowane największym stopniem zagrożenia ich bezpieczeństwa. Warunki gwarantujące bezpieczeństwo oraz szczególna ochrona dotyczy zwłaszcza sprawców przestępstw przeciwko wolności seksualnej z udziałem osób małoletnich. Status „poszkodowanego” mają też skazani, którzy byli pracownikami organów ochrony porządku prawnego oraz skazani uznani za informatorów takich organów, więźniowie, którzy w postępowaniu karnym wydali swoich współpracowników, osadzeni uważani za biernych homoseksualistów, więźniowie wykluczeni z podkultury przestępczej, a także skazani z deficytami intelektualnymi<sup>25</sup>. Osoby takie są narażone na agresję ze strony pozostałych skazanych i różne przejawy podkultury więziennej, w tym gwałty homoseksualne.

Na uwagę zasługuje też populacja skazanych młodocianych, w której występuje największe zagrożenie bezpieczeństwa osobistego. Młodociani to kategoria więźniów, która z jednej strony istotnie zagraża innym skazanym. Jednocześnie to także skazani wykazujący wysoki potencjał wiktymologiczny, najbardziej narażeni na stanie się ofiarą. Opór skazanych młodocianych w przystosowaniu się do warunków i zasad panujących w zakładach karnych, niechęć do stosowanych wobec nich oddziaływań, podatność na wpływy innych więźniów oraz potrzeba akceptacji, skutkuje aktywnym uczestnictwem młodocianych w podkulturze więziennej i sumiennym przestrzeganiem jej reguł<sup>26</sup>. D. Pstrąg<sup>27</sup> podnosi, iż identyfikowanie się ze strukturami nieformalnymi pozwala skazanym zaspokoić potrzebę bezpieczeństwa i kształtuje poczucie ochrony przed agresją innych więźniów. Stąd też wśród uczest-

24 T. Bulenda, R. Musidłowski, *Realizacja...*, op. cit., s. 237.

25 A. Nawój-Śleszyński, *Przeludnienie...*, op. cit., s. 160; K. Wójcik, *Nieformalne podziały osadzonych i ich wpływ na funkcjonowanie jednostek penitencjarnych*, [w:] F. Kozaczuk (red.), *Prawne i socjokulturowe...*, op. cit., s. 379.

26 T. Bulenda, R. Musidłowski, *Realizacja...*, op. cit., s. 237; K. Wójcik, *Nieformalne...*, op. cit., s. 377; K. Wójcik, *Możliwości...*, op. cit., s. 258.

27 D. Pstrąg, op. cit., s. 372.

ników wypadków nadzwyczajnych są więźniowie młodociani. R. Musidłowski<sup>28</sup> uważa, iż młodociani stosują przemoc nie tylko względem innych skazanych. Charakteryzuje ich ponadto łatwość dokonywania samoagresji, co również nie pozostaje bez wpływu na szeroko pojęte bezpieczeństwo funkcjonowania zakładów karnych.

Analizując zagadnienie bezpieczeństwa zakładów karnych, nie można zapomnieć o przebywających w jednostkach penitencjarnych członkach zorganizowanych grup przestępczych. Stanowią oni istotne zagrożenie dla funkcjonowania zakładów karnych, gdyż najczęściej próbują kontynuować działalność przestępczą z izolacji. Nie bez znaczenia są podejmowane przez takich skazanych próby szantażu, korupcja, zastraszanie funkcjonariuszy oraz ich rodzin, przemyt środków odurzających na teren zakładu karnego<sup>29</sup>. Analizowani skazani cieszą się dużym autorytetem wśród współosadzonych i mają na nich znaczący wpływ. Pełnią oni często rolę dominującą, podporządkowując sobie innych skazanych. W wyniku działań i decyzji więźniów ze zorganizowanych grup przestępczych dochodzi do wypadków nadzwyczajnych, w tym także do najgroźniejszych w postaci zbiorowych wystąpień<sup>30</sup>. Celem ich zapobieżenia konieczne jest rozpoznanie środowiska takich skazanych, a często również osadzanie w warunkach o większym stopniu zabezpieczenia niż w przypadku pozostałych więźniów.

Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa należy do podstawowych zadań Służby Więziennej<sup>31</sup>. Specyfika zadań Służby Więziennej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa skutkuje przyznaniem funkcjonariuszom kompetencji do korzystania ze środków o charakterze władczym oraz prawnej możliwości działania w imieniu państwa<sup>32</sup>. Funkcjonariusze więzienni zostali wyposażeni w instrumenty, których stosowanie służy zapobieganiu wypadkom nadzwyczajnym lub likwidowaniu ich skutków. Należą do nich użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego, ogłoszenie alarmu, zorganizowanie pościgu, powołanie sztabu, wykorzystanie grup interwencyjnych<sup>33</sup>. Ponadto narzędziem podnoszącym poziom bezpieczeństwa w zakładach karnych jest monitoring, umożliwiający kontrolę zachowań skazanych (art. 73a kkw.). Kolejny instrument stanowi prawna dopuszczalność kontroli osób i pomieszczeń, przy czym może być ona uzasadniona tylko względami porządku i bezpieczeństwa (art. 116 § 2 kkw.). Wspomniane kontrole służą przede wszystkim uniemożliwieniu więźniom posiadania, używania bądź przekazywania przedmiotów niebezpiecznych lub niedozwolonych, a także nielegalnego komuni-

28 R. Musidłowski, *Wykonywanie kary pozbawienia wolności wobec młodocianych*, Biuletyn RPO 1997, Nr 32, s. 77.

29 J. Pomiankiewicz, op. cit., s. 695-696.

30 W. Kowalski, op. cit., s. 485.

31 Art. 2 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2010 r. Nr 79, poz. 523).

32 E. Czerwińska, J. Sterzel, *Miejsce Służby Więziennej w systemie bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Górka (red.), *Rola i zadania służb w systemie bezpieczeństwa publicznego*, Koszalin 2013, s. 120.

33 § 21 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 sierpnia 2003 roku w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej (Dz.U. z 2003 r. Nr 194, poz. 1902).

kowania się. Jak już zostało zauważone, kluczową rolę pełni również klasyfikacja skazanych i ich odseparowanie w celu zmniejszenia częstotliwości wypadków nadzwyczajnych na terenie jednostek penitencjarnych.

Kończąc, należy zastanowić się, czy zminimalizowanie ryzyka wystąpienia wypadków nadzwyczajnych i zwiększenie poziomu bezpieczeństwa w jednostkach penitencjarnych jest w ogóle możliwe. Totalny charakter zakładów karnych, odizolowanie więźniów od społeczeństwa, brak przestrzeni, zróżnicowanie populacji więziennej, nuda, stres, choroby psychiczne, uzależnienia skazanych utrudniają wykluczenie analizowanych zdarzeń. Niemniej należy wykorzystywać wszystkie instrumenty sprzyjające ich ograniczeniu. Poziom bezpieczeństwa w zakładach karnych zwiększają niewątpliwie odpowiednie rozwiązania organizacyjne oraz sprawne działania funkcjonariuszy więziennych.

## Literatura

- Bulenda T., Musidłowski R., *Realizacja przez administrację zakładów karnych i aresztów śledczych obowiązku zapewnienia osobom pozbawionym wolności bezpieczeństwa osobistego*, Biuletyn RPO. Materiały, Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa. Część IV, Wybrane instytucje kodeksu karnego wykonawczego w praktyce penitencjarnej, Nr 42, Warszawa 2000.
- Bulenda T., Musidłowski R., *Zapobieganie przemocy w więzieniu (wybrane problemy)*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2006, nr 50.
- Czerwińska E., Sterzel J., *Miejsce Służby Więziennej w systemie bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Górka (red.), *Rola i zadania służb w systemie bezpieczeństwa publicznego*, Koszalin 2013.
- Dąbkiewicz K., *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Dubiel K., *Narkotyki i narkomania w systemie penitencjarnym*, [w:] E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, Kraków 2005.
- Kowalski W., *Zagrożenia ze strony przestępczości zorganizowanej dla organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, ze szczególnym uwzględnieniem służby więziennej*, [w:] B. Hołyst, W. Ambrozik, P. Stępnia (red.), *Więziennictwo – nowe wyzwania. Praca zbiorowa*, Warszawa 2001.
- Kusiak M., *Służba Więzienna wobec przestępczości zorganizowanej*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2007, nr 56-57.
- Lelental S., *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Lelental S., *Prawo osób pozbawionych wolności do bezpieczeństwa osobistego*, [w:] T. Grzegorzczak (red.), *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa profesora Janusza Tyłmana*, Warszawa 2011.
- Musidłowski R., *Wykonywanie kary pozbawienia wolności wobec młodocianych*, Biuletyn RPO 1997, Nr 32.
- Nawój J., *Przemoc wewnątrzwięzienna w niektórych typach zakładów karnych*, [w:] B. Hołyst, W. Ambrozik, P. Stępnia (red.), *Więziennictwo – nowe wyzwania. Praca zbiorowa*, Warszawa 2001.
- Nawój J., *Ucieczki osób pozbawionych wolności z różnych miejsc izolacji*, [w:] S. Lelental, G.B. Szczygieł (red.), *X lat obowiązywania kodeksu karnego wykonawczego*, Białystok 2009.
- Nawój-Śleszyński A., *Problemy zapewnienia bezpieczeństwa osobistego osobom pozbawionym wolności przez administrację więzienną w warunkach przeludnienia jednostek penitencjarnych*, [w:] S. Lelental, G.B. Szczygieł (red.), *X lat obowiązywania kodeksu karnego wykonawczego*, Białystok 2009.

- Nawój-Śleszyński A., *Przeludnienie więzień w Polsce – przyczyny, następstwa i możliwości przeciwdziałania*, Łódź 2013.
- Pomiankiewicz J., *Członkowie zorganizowanych grup przestępczych w aresztach śledczych i zakładach karnych – zagrożenia dla Służby Więziennej i podejmowane przeciwdziałania*, [w:] L. Paprzycki, Z. Rau (red.), *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca organizacyjna*, Warszawa 2009.
- Postulski K., *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Pstrąg D., *Zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa skazanych jako istotny warunek skuteczności resocjalizacji penitencjarnej*, [w:] F. Kozaczuk (red.), *Prawne i socjokulturowe uwarunkowania profilaktyki społecznej i resocjalizacji*, Rzeszów 2009.
- Stec Ł., *Coraz więcej napaści na funkcjonariuszy*, „Forum Penitencjarne” 2010, nr 5.
- Szczygieł G.B., *Zagrożenia ze strony skazanych za przestępstwa popełnione w zorganizowanych grupach w ocenie funkcjonariuszy Służby Więziennej (wstępne wyniki badań)*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2006, nr 50.
- Wójcik K., *Możliwości występowania zjawisk przestępczych w warunkach funkcjonowania jednostek organizacyjnych Służby Więziennej*, [w:] F. Kozaczuk (red.), *Zachowania przestępcze. Przyczyny i zapobieganie*, Rzeszów 2010.
- Wójcik K., *NiefORMALNE podziały osadzonych i ich wpływ na funkcjonowanie jednostek penitencjarnych*, [w:] F. Kozaczuk (red.), *Prawne i socjokulturowe uwarunkowania profilaktyki społecznej i resocjalizacji*, Rzeszów 2009.

### **Źródła prawa**

- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2010 r. Nr 79, poz. 523).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 1997 r. Nr 90, poz. 557).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 sierpnia 2003 roku w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej (Dz.U. z 2003 r. Nr 194, poz. 1902).
- Zarządzenie Nr 52/2013 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 29 listopada 2013 r. w sprawie zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej, sposobu ich dokumentowania oraz służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej.

### **Źródła internetowe**

- Statystyka, Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, <http://www.sw.gov.pl>



# Planowanie dochodów budżetowych a bezpieczeństwo finansowe państwa

## 1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest analiza jakości planowania dochodów budżetowych w Polsce, które mają na celu utrzymanie stabilności finansowej państwa, a w konsekwencji zapewnienie bezpieczeństwa finansowego. W utrzymaniu stabilności finansowej państwa główną rolę odgrywają dwa czynniki: strona dochodowa i wydatkowa budżetu państwa. O ile większa uwaga skupia się na poszukiwaniu wciąż nowych rozwiązań związanych ze stroną wydatkową<sup>2</sup>, to jakość planowania dochodów publicznych wpływa na sytuację finansową państwa, a przede wszystkim na możliwości realizacji przez państwo jego podstawowych funkcji, w tym także „walki” z nadmiernym zadłużeniem.

Na procedurę planowania składają się działania, których celem jest przygotowanie dokumentu będącego finansową podstawą realizacji zadań państwa. Na tej podstawie można zbadać, jakie są kierunki polityki rządu dotyczące gromadzenia i wydatkowania środków publicznych<sup>3</sup>. Przy ocenie jakości planowania budżetowego istnieje wiele trudności związanych z zastosowaniem kryterium oceny tego procesu. Z jednej strony kryterium tym powinna być adekwatność środków budżetu państwa do potrzeb ludzkich zaspokajanych przez wydatki publiczne<sup>4</sup>, z drugiej jednak strony przyjętym kryterium mogłoby być utrzymanie stabilności finansowej państwa i minimalizowanie skutków związanych z wielkością długu publicznego. Podkreślenia wymaga także fakt, iż ocena jakości planowania budżetowego jest trudna lub w zasadzie niemożliwa, jak i samo planowanie budżetowe jest jednym z najtrudniejszych przedsięwzięć o charakterze ekonomiczno-społecznym<sup>5</sup>.

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 M.in. zasady i kierunki działań narzuconych przez Unię Europejską ograniczające dług publiczny, ale także zmiany w ustawodawstwie krajowym.

3 S. Owsiak (red.), *Budżet władz lokalnych*, Warszawa 2002, s. 38.

4 S. Owsiak (red.), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, Warszawa 2008, s. 41.

5 Ibidem, s. 30.

## 2. Progностyczny charakter dochodów budżetowych

W świetle postanowień art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych<sup>6</sup> ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych dochody stanowią prognozy ich wielkości. Dodatkowo art. 110 u.f.p. stanowi, iż budżet państwa określa łączną kwotę prognozowanych podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa, w przeciwieństwie do wydatków, które stanowią nieprzekraczalne limity. W związku z tym realizowanie dochodów w wyższej lub niższej, niż zaplanowano, kwocie nie stanowi o nieprawidłowym wykonaniu budżetu. W praktyce jednak należy uznać, że planowanie dochodów jest wtórne do planowania wydatków i najczęściej wynika ze zbyt optymistycznych założeń, których konsekwencją są poważne zmiany w trakcie roku budżetowego, związane z przeszacowaniem wydatków. Planowanie dochodów budżetowych w oparciu o czynnik historyczny, bez wdrożenia planowania wieloletniego powoduje poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa finansowego państwa. Planowanie to powinno być także realistyczne i uwzględniać pewne zagrożenia, jak np. „szara strefa” czy różnego rodzaju wyłudzenia i oszustwa podatkowe. To z kolei wymaga przeorganizowania systemu i metod planowania budżetowego i poprawy efektywności administracji podatkowej<sup>7</sup>.

## 3. Źródła dochodów budżetu państwa

Zgodnie z art. 111 u.f.p. na dochody budżetu państwa składają się dwie kategorie: dochody podatkowe i niepodatkowe. Są nimi:

- 1) podatki i opłaty, w części, która zgodnie z odrębnymi ustawami nie stanowi dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przychodów państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych;
- 2) cła;
- 3) wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa;
- 4) wpłaty z tytułu dywidendy;
- 5) wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego;
- 6) wpłaty nadwyżki środków finansowych agencji wykonawczych;
- 7) dochody pobierane przez państwowe jednostki budżetowe, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) – dalej powoływana jako: u.f.p.

<sup>7</sup> E. Ruśkowski, *Correct planning of budget revenue as an essential condition for secure business transactions*, [w:] K. Raczkowski, F. Schneider (red.), *The Economic Security of Business Transactions: Management in Business*, Oxford 2013, s. 124.



- 8) dochody z najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze, dotyczące składników majątkowych Skarbu Państwa, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- 9) odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych lub organów władzy publicznej, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- 10) odsetki od lokat terminowych ustanowionych ze środków zgromadzonych na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa;
- 11) odsetki od udzielonych z budżetu państwa pożyczek krajowych i zagranicznych;
- 12) grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- 13) spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz Skarbu Państwa;
- 14) dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. a i b, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- 15) inne dochody określone w odrębnych ustawach lub umowach międzynarodowych;
- 16) środki europejskie i środki, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b, na realizację projektów pomocy technicznej, oraz środki, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 4 lit. b tiret drugie, pkt 5 lit. c i d oraz pkt 6, po ich przekazaniu na rachunek dochodów budżetu państwa;
- 17) odsetki wykupywane przez nabywców obligacji skarbowych lub nadwyżka wynikająca z różnicy pomiędzy ceną emisyjną a wartością nominalną zbywanych obligacji skarbowych.

Katalog źródeł dochodów budżetu państwa jest wewnątrznie zróżnicowany. Poniższa tabela przedstawia główne źródła dochodów budżetowych w 2013 roku oraz wielkość rozbieżności pomiędzy kwotami zaplanowanymi w ustawie budżetowej a kwotą zrealizowaną.

Tabela 1. Realizacja dochodów budżetu państwa w 2013 roku

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa na 2013 r.	Znowelizowana ustawa budżetowa na 2013 r.	Wykonanie	4/2	4/3
	w tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6
<b>Dochody podatkowe i niepodatkowe</b>	<b>297 789 348</b>	<b>274 128 924</b>	<b>277 626 873</b>	<b>93,2</b>	<b>101,3</b>
<b>1. Dochody podatkowe</b>	<b>266 982 697</b>	<b>239 150 240</b>	<b>241 650 924</b>	<b>90,5</b>	<b>101,0</b>
1.1. Podatki pośrednie	192 208 239	174 050 000	175 368 567	91,2	100,8
a) podatek od towarów i usług	126 414 509	113 000 000	113 411 541	89,7	100,4
b) podatek akcyzowy	64 543 730	59 800 000	60 653 116	94,0	101,4
c) podatek od gier	1 250 000	1 250 000	1 303 910	104,3	104,3
1.2. Podatek CIT	29 638 450	22 000 000	23 075 275	77,9	104,9
1.3. Podatek PIT	42 936 000	40 900 000	41 290 531	96,2	101,0
1.4. Podatek tonażowy	8	8	7	87,7	87,2
1.5. Podatki znisione	-	232	239	-	103,2
1.6. Podatek od wydobycia niektórych kopalin	2 200 000	2 200 000	1 916 304	87,1	87,1
<b>2. Dochody niepodatkowe</b>	<b>30 806 651</b>	<b>34 978 684</b>	<b>35 975 949</b>	<b>116,8</b>	<b>102,9</b>
2.1. Dywidendy	5 860 010	6 925 513	7 052 933	120,4	101,8
2.2. Cło	2 001 000	2 001 000	2 022 085	101,1	101,1
2.3. Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe	20 160 479	18 404 869	19 431 313	96,4	105,6
2.4. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2 383 262	2 383 262	2 205 578	92,5	92,5
2.5. Wpłaty z zysku NBP	401 900	5 264 040	5 264 040	1309,8	100,0
<b>Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi</b>	<b>1 595 952</b>	<b>1 600 516</b>	<b>1 524 332</b>	<b>95,5</b>	<b>95,2</b>
<b>Dochody ogółem</b>	<b>299 385 300</b>	<b>275 729 440</b>	<b>279 151 205</b>	<b>93,2</b>	<b>101,2</b>

Źródło: opracowanie na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetu państwa w 2013 r. i ustawy budżetowej na rok 2013 z 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. poz. 169).

Pod koniec czerwca 2013 roku, czyli w połowie roku budżetowego, Rada Ministrów podjęła decyzję o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013. Zmiana ta podyktowana była mniejszym o 24 mld zł wpływem do budżetu, niż to pierwotnie prognozowano. Dochody budżetu państwa w 2013 roku zrealizowano w kwocie wyższej o 3 421 765 tys. zł od zaplanowanej w znowelizowanej ustawie budżeto-

wej na rok 2013<sup>8</sup>, tj. o 1,2% (w stosunku do ustawy budżetowej z dnia 25 stycznia 2013 roku<sup>9</sup> dochody budżetu państwa zrealizowano w kwocie niższej o 20 234 095 tys. zł). Jak z powyższej tabeli wynika, podatkiem, który generuje najwyższe dochody, jest podatek od towarów i usług. Jednym z powodów niewykonania pierwotnie prognozowanej kwoty z tego tytułu w ustawie budżetowej sprzed nowelizacji była znacząco gorsza, niż pierwotnie zakładano, sytuacja gospodarcza.

Realny wzrost PKB w 2013 roku wyniósł 1,6% wobec 2,2% wzrostu pierwotnie prognozowanego. Przyczyną takich rozbieżności, zdaniem Resortu, było niższe tempo wzrostu gospodarczego, które wyniosło 1% przy oczekiwanych 2,2%. W analizowanym okresie nie zanotowano wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, a inflacja wyniosła 0,9% i była znacznie niższa od założeń przyjętych do ustawy budżetowej (2,7%) i do nowelizacji ustawy budżetowej (1,6%). Zbyt optymistyczne szacunki wzrostu PKB i poziomu dochodów budżetowych w pierwotnym tekście ustawy budżetowej, spowodowały konieczność podniesienia kwoty deficytu budżetowego z 35,6 mld zł do ponad 51 mld zł<sup>10</sup>.

Dokonana zmiana ustawy budżetowej na 2013 rok w efekcie spowodowała powiększenie różnicy między wydatkami i dochodami budżetu państwa, a więc zwiększenie wielkości nierównowagi budżetowej o 15,4 mld zł. Należy także podkreślić, iż takie zwiększenie deficytu było możliwe poprzez czasowe zawieszenie pierwszego prognozy ostrożnościowego uregulowanego w art. 86 ust. 1 pkt 1 u.f.p. oraz reguły wydatkowej uregulowanej w art. 112a u.f.p. Zawieszenie mocy obowiązywania przepisów umożliwiło zmianę ustawy budżetowej na 2013 rok.

Takie działania Parlamentu niosą poważne ryzyko podobnych posunięć w przyszłości, gdyż jak się okazuje, można łatwo zawiesić obowiązywanie przepisu, z którego wynikało, że jeżeli relacja kwoty państwowego długu publicznego do PKB przekroczy 50%, a nie będzie większa niż 55%, wówczas Rada Ministrów nie może uchwalić projektu ustawy budżetowej na kolejny rok, w którym wartość relacji deficytu budżetu państwa do jego dochodów byłaby wyższa niż wartość tej samej relacji wynikającej z ustawy budżetowej obowiązującej w bieżącym roku budżetowym. Wobec czego pierwsza procedura ostrożnościowa miała zastosowanie zarówno przy pracach nad projektem ustawy budżetowej na 2013 rok, jak i jej zmian, i miałyby także zastosowanie do projektu ustawy budżetowej na kolejny rok, gdyby nie nowelizacja ustawy o finansach publicznych<sup>11</sup>. Dlatego wobec rosnącego zadłużenia kraju i niebezpieczeństw z tym związanych, coraz częściej powinno się podnosić postulaty stworzenia dyrektywnych instrumentów określających walkę z nadmiernym zadłużeniem i racjonalizacją finansów publicznych.

8 Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2013 r. (Dz.U. poz. 1212).

9 Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. poz. 169).

10 Rada Ministrów, Sprawozdanie z Wykonania Budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Omówienie, Warszawa 2014, s. 25.

11 Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. poz. 938).

Biorąc pod uwagę spadek dochodów podatkowych, w relacji do PKB, jak również próbując wypełnić realizację rekomendacji Rady Ecofin, Ministerstwo Finansów dokonało diagnozy najważniejszych problemów związanych z przestrzeganiem przepisów podatkowych oraz z efektywnością administracji podatkowej, bezpośrednio odpowiedzialnej za pobór należności i opracowało pakiet działań mających na celu poprawę zaistniałej sytuacji<sup>12</sup>. Wśród przyjętych instrumentów najistotniejszą kategorię będą stanowiły te, które usprawnią proces egzekucji należności podatkowych i wpłyną na samego podatnika, dzięki czemu zwiększy się stopień dobrowolnego regulowania należności podatkowych. Do grupy działań, które w największym stopniu przyczynią się do tego stanu, należy zaliczyć: zarządzanie ryzykiem zewnętrznym i kontrolą podatkową, utworzenie Centralnego Rejestru Dłużników, zróżnicowanie stawek odsetek za zwłokę, koordynację działań wykrywczych i kontrolnych w zwalczaniu zorganizowanych oszustw w podatku od towarów i usług, wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania.

Ważnymi instrumentami będą także unowocześnione systemy informatyczne i bazy danych, które posłużą sprawnej identyfikacji zagrożeń. Poprawa jakości obsługi podatnika oraz możliwość większego wykorzystania efektywniejszych elektronicznych form kontaktu z administracją podatkową w dłuższej perspektywie powinna również przynieść wymierne korzyści, w postaci poprawy przestrzegania przepisów podatkowych i przede wszystkim zmniejszyć koszty funkcjonowania administracji podatkowej. Poszczególne działania na rzecz poprawy ściągalności podatków i zwiększenia efektywności administracji podatkowej z pewnością będą miały bezpośredni wpływ na zwiększenie dochodów podatkowych, a z dokonanej analizy skutków wdrożenia pakietu działań szacuje się, że spowodują one wzrost dochodów budżetowych w latach 2014-2017 co najmniej o 6,2 mld zł<sup>13</sup>.

#### 4. Zakres rozbieżności w planowaniu dochodów budżetu państwa

Dokładność prognozowania dochodów budżetowych bezpośrednio wpływa na sytuację finansową państwa, a co za tym idzie, jego finansowe bezpieczeństwo. W przypadku wystąpienia błędów ujemnych, wielkość zrealizowanych dochodów budżetu jest większa od wielkości prognozowanych. Z punktu widzenia państwa szczególnie groźne w skutkach są prognozy, przy których konstruowaniu towarzyszył zbyt duży optymizm. Skutki tych oszacowań wymuszają w ustawie budżetowej w trakcie roku budżetowego zmiany po stronie wydatków, polegające na ich dostosowaniu do możliwości dochodowych budżetu państwa<sup>14</sup>. W poniższej tabeli przedstawiono dokładność prognoz dochodów budżetowych w latach 2000-2013.

12 Ministerstwo Finansów, Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017, Warszawa 2014.

13 Rada Ministrów, Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2014-2017, Warszawa 2014, s. 63-64.

14 S. Owsiak (red.), *Planowanie budżetowe...*, op. cit., s. 147.

Tabela 2. Dokładność prognoz dochodów budżetowych w latach 2000-2013

Rok budżetowy	Ustawa budżetowa	Wykonanie	Dokładność prognozy
	w mln zł		
2000	140 909	135 663	-3,7%
2001	161 065	140 526	-12,8%
2002	145 101	143 519	-1,1%
2003	155 697	152 110	-2,3%
2004	154 552	156 281	+1,1%
2005	174 703	179 772	+2,9%
2006	195 282	197 640	+1,2%
2007	228 952	236 367	+3,2%
2008	281 892	253 547	-10,1%
2009	303 034	247 183	-18,4%
2010	249 006	250 302	+0,5%
2011	273 144	277 557	+1,6%
2012	293 766	287 595	-2,1%
2013	299 385	279 151	-6,7%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ustaw budżetowych oraz sprawozdań z wykonania budżetów państwa w latach 2000-2013.

W analizowanym okresie w większości przypadków (w ośmiu spośród 14 badanych lat) osiągnięto niższe dochody, niż prognozowano w ustawie budżetowej. W rezultacie w latach 2000-2003, 2008-2009 i 2012-2013 zaplanowanie dochodów nacechowane było zbyt dużym optymizmem. Największe rozbieżności pomiędzy dochodami zaplanowanymi w ustawie budżetowej a dochodami zrealizowanymi miały miejsce w 2001 roku (-12,8%), 2008 roku (-10,1%), 2009 roku (-18,4%) i w 2013 roku (-6,7%). Na etapie konstrukcji ustawy budżetowej na 2001 rok prognozowano, że tempo wzrostu PKB w 2000 roku wyniesie 5%, a ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosną o 10%. Jednakże odnotowano spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, silny spadek dynamiki i umocnienie złotego. Skutkiem takiej sytuacji było zmniejszenie zrealizowanych w I półroczu i prognozowanych na cały 2001 rok dochodów budżetu państwa. W celu zachowania płynności finansowej budżetu państwa, konieczne było skorygowanie prognozy dochodów i zwiększenie deficytu, a w dalszej kolejności zablokowanie niektórych wydatków<sup>15</sup>. Z ko-

15 Rada Ministrów, Sprawozdanie z Wykonania Budżetu Państwa z a okres o d 1 stycznia do 31 grudnia 2001 r. Omówienie, Warszawa 2002, s. 70.

lei na przełomie lat 2008/2009 po gwałtownym zaostreniu sytuacji na rynkach finansowych wyraźnie spadła aktywność gospodarcza. Powiększający się kryzys finansowy stał się bezpośrednim powodem niemożliwości realistycznego planowania budżetowego. Pogarszająca się sytuacja gospodarcza przesądziła o konieczności znowelizowania ustawy budżetowej na 2009 rok. W znowelizowanej ustawie budżetowej zmniejszono prognozę dochodów budżetu państwa o 30,1 mld zł oraz ograniczono wydatki o 21,1 mld zł<sup>16</sup>. W latach 2004, 2006 i 2010 przyjęte w ustawie budżetowej prognozy cechowały się większą ostrożnością i rozważą i wygenerowały na koniec roku nadwyżkę (odpowiednio: 1,1%, 1,2%, 0,5%).

Ocena dokładności prognoz została dokonana na podstawie ustaw budżetowych i sprawozdań z wykonania budżetu bez uwzględnienia danych wielkości po nowelizacji ustaw. Należy podkreślić, iż nowelizacja ustawy budżetowej nie jest standardową procedurą procesu budżetowego, a dokonywanie zmian w ustawie budżetowej jest przejawem wielu trudności związanych z procesem planowania.

## **5. Przyczyny ograniczające możliwości realnego zaplanowania dochodów budżetowych**

Przyczyn związanych z trudnościami, a w tym z realnością zaplanowania dochodów budżetu państwa można doszukiwać się wiele. Dokonana analiza pozwoliła na skoncentrowanie się na kilku z nich. Jedną, a zarazem podstawową przyczyną jest charakter prawny dochodów. W świetle obowiązujących przepisów są one jedynie prognozą wielkości wpływów podatkowych i niepodatkowych do budżetu państwa, co w efekcie nie nadaje im dyrektywnego charakteru. Samo zaplanowanie dochodów nie jest więc podstawą prawną do ich realizacji.

Drugą z przyczyn jest ogromna skala zadań realizowanych ze środków publicznych i wpływ czynnika politycznego na kształtowanie się zarówno wielkości, jak i struktury budżetu po stronie dochodowej i wydatkowej. Z jednej strony należy zapewnić realizację funkcji i zadań państwa i spełnienie oczekiwań społeczeństwa, z drugiej strony mamy do czynienia z bezpieczeństwem finansowym państwa i trwającą od 2009 roku procedurą nadmiernego deficytu. A planowanie zbyt optymistycznych dochodów, jak wykazała analiza, zwiększa deficyt budżetowy i utrudnia efektywne zarządzanie długiem publicznym. Utrzymanie deficytu na poziomie 3% PKB i długu publicznego nieprzekraczającego 60% PKB są jednym z najistotniejszych zadań, które stoją przed finansami publicznymi Polski. W związku z tym nie wolno dopuścić do przeszacowania wielkości dochodów budżetowych i powiększania tym samym deficytu, a w konsekwencji długu publicznego. Wzrost wartości

<sup>16</sup> Rada Ministrów, Sprawozdanie z Wykonania Budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Omówienie, Warszawa 2010, s. 45.

długu publicznego w Polsce i rosnące koszty jego obsługi są ważnymi problemami sektora finansów publicznych, wysoki poziom długu publicznego, a zwłaszcza jego dalszy wzrost oceniany jest jako zagrożenie dla rozwoju już nie tylko gospodarczego, ale i społecznego. Wobec tego tym bardziej istotne jest racjonalne i realistyczne planowanie dochodów budżetowych, które nie będzie wymuszało wprowadzania w trakcie roku budżetowego zmian po stronie wydatkowej, ale i dochodowej budżetu państwa.

Po trzecie na kształtowanie się dochodów budżetowych wpływ mają czynniki makroekonomiczne, takie jak PKB, inflacja, rentowność przedsiębiorstw, jak również sam administracyjny mechanizm planowania i alokowania środków budżetowych i związane z tym ograniczone możliwości skutecznego zarządzania finansami publicznymi<sup>17</sup>. Jak wykazała podjęta analiza, prognozowanie dochodów budżetowych jest dokładniejsze w warunkach stabilności finansowej, natomiast w okresie kryzysu i niestabilnej sytuacji finansowej, konieczne były nowelizacje ustaw budżetowych. Do trudności związanych z planowaniem dochodów budżetowych należy dodać także niestabilność i ciągle zmiany zachodzące w prawie podatkowym oraz nieefektywność poboru należności budżetowych przez administrację podatkową.

## 6. Podsumowanie

Analiza jakości planowania dochodów budżetowych wykazała znaczne rozbieżności pomiędzy zaplanowanymi a zrealizowanymi dochodami budżetowymi. W badanym okresie, aż w ośmiu latach, w sposób nierealny i zbyt optymistyczny zostały zaplanowane dochody. Naturalną tego konsekwencją był wzrost deficytu budżetowego, zagrażający bezpieczeństwu finansowemu państwa w danym roku budżetowym. Słaba jakość planowania dochodów budżetowych wymuszała także konieczność wprowadzenia nowelizacji do ustaw budżetowych, czego najczęstszą konsekwencją były zmiany w zakresie kwot przeznaczonych na wydatki budżetowe i niespójność w zaplanowanym realizowaniu świadczeń publicznych.

Poprawę systemu planowania budżetowego poprzez zwiększenie dokładności prognoz, w oparciu o które konstruuje się i planuje dochody, należy potraktować priorytetowo. Należy także przyjąć, że rozwiązania prawne, które dotyczą obciążeń podatkowych powinny wynikać z rzetelnej i dogłębnej analizy ekonomicznej, społecznej i finansowej uwzględniającej kondycję finansową społeczeństwa, gospodarstw domowych i przedsiębiorców. Poprawa planowania dochodów budżetowych wymaga również dodatkowych działań organizacyjnych i koncepcyjnych<sup>18</sup>, w tym wzmocnienia nadzoru nad gospodarką finansową jednostek sektora finan-

17 S. Owsiak (red.), *Jakość planowania budżetowego w Polsce – próba oceny*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1565.pdf> (10.09.2014).

18 E. Ruśkowski, op. cit., s. 132.

sów publicznych, przebudowy systemu planowania finansowego opartego na planowaniu wieloletnim i wzmocnieniu pozycji Ministra Finansów w zarządzaniu finansami publicznymi<sup>19</sup>. Natomiast sam system gromadzenia dochodów publicznych powinien być sprawny, czyli umożliwiać pełne i terminowe osiągnięcie dochodów w przewidzianej wysokości. Ustalenie wielkości dochodów na dany rok budżetowy ma charakter prognostyczny; to stanowi punkt wyjścia do dyrektywnie określonych wielkości wydatków publicznych i deficytu budżetowego. Dlatego też waga poprawnego i racjonalnego szacowania wielkości prognozowanych dochodów publicznych, jak i faktycznego osiągnięcia tych wielkości jest bezdyskusyjna<sup>20</sup>.

### Literatura

- Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*, Białystok 2011.
- Owsiak S. (red.), *Budżet władz lokalnych*, Warszawa 2002.
- Owsiak S. (red.), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, Warszawa 2008.
- Ruśkowski E., *Correct planning of budget revenue as an essential condition for secure business transactions*, [w:] K. Raczkowski, F. Schneider (red.), *The Economic Security of Business Transactions: Management in Business*, Oxford 2013.

### Źródła internetowe

- Owsiak S. (red.), *Jakość planowania budżetowego w Polsce – próba oceny*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1565.pdf>

---

19 C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*, Białystok 2011, s. 31-32.

20 Ibidem, s. 334.



## Problem nietrzeźwych sprawców przestępstw komunikacyjnych

Przestępczość komunikacyjną charakteryzuje wiele cech specyficznych, w szczególności znaczny odsetek spraw, których geneza wiązała się z czynnikiem ludzkim – błędem w ocenie własnych umiejętności albo nieprawidłowym postrzeganiem sytuacji faktycznej<sup>2</sup>. Szczególny charakter wspomnianej przestępczości odróżni ją od typowej przestępczości kryminalnej, w rezultacie stawia wymóg poszukiwania innych skutecznych metod jej zwalczania i zapobiegania. W piśmiennictwie podkreśla się, iż represji karnej w dziedzinie przestępstw drogowych nie należy postrzegać jako zasadniczego środka walki z tymi negatywnymi zjawiskami. Przestępstwa drogowe są popełniane często nieumyślnie lub na granicy winy nieumyślnej. W przypadku zaś wypadku drogowego sprawca uczestniczący w nim ponosi najczęstszą straty materialne, a jego życie lub zdrowie bywa poważnie zagrożone<sup>3</sup>. Sprawcą przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji może stać się każdy, kto uczestniczy w ruchu komunikacyjnym. W oparciu o tradycyjne pojęcia prawa i etyki nie jest to zatem „przestępca”, ale niejednokrotnie praworządny, solidny obywatel<sup>4</sup>, w którego życiu zaistniał niechlubny epizod związany z naruszeniem zasad bezpieczeństwa ruchu zakwalifikowanym przez kodeks karny jako przestępstwo.

Współcześnie przestępczość komunikacyjna stanowi wciąż poważnej rangi problem wykazujący ścisły związek z gwałtownym rozwojem motoryzacyjnym. Obecnie większość społeczeństwa posiada własny samochód, który pozwala na szybkie i wygodne przemieszczanie się nawet na znaczne odległości. A. Gaberle zauważa jednak, iż „wynalazek ten, który przeorał współczesną cywilizację, stając się jej symbolem, ma janusowe oblicze: otworzył człowiekowi nowe możliwości i perspektywy rozwoju, lecz jednocześnie zagraża środowisku naturalnemu i pochłania wiele ofiar (dotychczas więcej niż niejedna wojna)”<sup>5</sup>.

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Por. K. Łucarz, *Nowa regulacja podmiotu zakazu prowadzenia pojazdów*, [w:] L. Bogunia (red.), *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego*, t. VII, Wrocław 2001, s. 12.

3 K. Buchała, *Z zagadnień sądowego wymiaru kary za przestępstwa drogowe*, „Nowe Prawo” 1968, nr 5, s. 729.

4 T. Cyprian, *Problem kary za przestępstwa drogowe*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 4, s. 624; T. Cyprian, *Wypadki drogowe w świetle prawa karnego*, Warszawa 1963, s. 139-140.

5 A. Gaberle, *Wypadki drogowe. Aspekty kryminologiczne*, Warszawa 1986, s. 5.

Każdy z rządów usiłował znaleźć receptę na uzdrowienie niekorzystnej sytuacji na polskich drogach, co zwykle wiązało się z wprowadzaniem coraz surowszych regulacji w zakresie środków reakcji na popełnione przestępstwo komunikacyjne. Należy zwrócić uwagę, iż kodeks karny z 1997 roku odrzucił dominujące w powojennym prawie karnym założenie, w świetle którego efektywność zwalczania przestępczości jest uzależniona zasadniczo od stopnia surowości represji karnej<sup>6</sup>. Ustawodawca w pierwotnym brzmieniu kodeksu karnego skoncentrował się na odejściu od nadmiernie represyjnej, nieuzasadnionej racjonalnie polityki kryminalnej, która jak dowiedziono, nie przyczynia się do większego bezpieczeństwa dóbr prawnie chronionych<sup>7</sup>. Wprowadzone zmiany w odpowiedzialności karnej sprawców przestępstw komunikacyjnych oraz wciąż pojawiające się propozycje nowelizacji, zmierzające do surowszego ich traktowania, stoją w sprzeczności z podstawowymi założeniami polityczno-kryminalnymi kodeksu karnego z 1997 roku. Represyjność rozwiązań prawno-karnych, w której politycy upatrują panaceum na wszelkie zło występujące w środowisku drogowym, zawodzi w zetknięciu z przestępczością komunikacyjną, gdyż pomimo surowych przepisów nadal na polskich drogach giną ludzie.

Czynnikiem podnoszącym w znacznym stopniu ryzyko niebezpiecznych zdarzeń w komunikacji jest spożyty alkohol bądź inny środek mogący wywołać stan odurzenia. Właśnie nietrzeźwi sprawcy przestępstw komunikacyjnych stanowią przede wszystkim obiekt zainteresowania ustawodawcy oraz motyw przewodni większości nowelizacji. Pierwszy krok w stronę surowszego traktowania tej grupy sprawców stanowiła ustawa nowelizacyjna z dnia 14 kwietnia 2000 roku<sup>8</sup>. W uzasadnieniu ustawy wskazano, że celem jej wprowadzenia ma być „skuteczniejsze niż dotąd zwalczanie plagi społecznej, jaką jest prowadzenie pojazdów mechanicznych przez nietrzeźwych kierowców, kończące się bardzo często wypadkami komunikacyjnymi, w których tracą życie i zdrowie tysiące osób”<sup>9</sup>. Ustawa z 2000 roku ustanowiła zmiany, które były odpowiedzią na dużą liczbę przestępstw drogowych popełnianych w stanie nietrzeźwości i miały spełniać przede wszystkim funkcje ogólnoprewencyjne<sup>10</sup>.

W polskim systemie środków reakcji prawno-karnych pojawił się na mocy nowelizacji z 2000 roku zakaz prowadzenia pojazdów w nieznanej dotychczas formule czasowej – orzekany „na zawsze”. Przepis art. 42 § 3 kk. przewidywał możliwość

- 
- 6 Por. Z. Sienkiewicz, *O niektórych przejawach zaostrzenia represji karnej*, [w:] A. Adamski, J. Bojarski, P. Chrzczonowicz, M. Leciak (red.), *Nauki penalne wobec szybkich przemian socjokulturowych. Księga jubileuszowa Profesora Mariana Filara*, t. I, Toruń 2014, s. 263; K. Łucarz, *Nowa regulacja podmiotu...*, op. cit., s. 12.
- 7 A. Zoll, *Założenia polityki karnej w projekcie kodeksu karnego*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 5, s. 11.
- 8 Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny (Dz.U. Nr 48, poz. 548).
- 9 Sejm RP III Kadencji, druk nr 1019.
- 10 A. Michalska-Warias, *Modyfikacja przepisów kodeksu karnego w zakresie przestępstw drogowych*, [w:] T. Bojarski, E. Skrętowicz (red.), *Nowe prawo karne po zmianach*, Lublin 2003, s. 31.

orzeczenia przez sąd zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na zawsze, jeżeli sprawca w czasie popełnienia przestępstwa określonego w art. 173 lub w art. 174, którego następstwem jest śmierć innej osoby lub ciężki uszczerbek na jej zdrowiu, albo w czasie popełnienia przestępstwa określonego w art. 177 § 2 lub art. 355 § 2, znajdował się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo sprawca zbiegł z miejsca zdarzenia. W art. 42 § 4 kk. natomiast określono tryb obligatoryjny orzekania zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na zawsze w razie zaistnienia swoistej recydywy komunikacyjnej, polegającej na ponownym skazaniu osoby prowadzącej pojazd mechaniczny w warunkach określonych w § 3.

Jednocześnie zmieniono brzmienie art. 84 § 2 kk. – przepisu zawierającego katalog przypadków, w których wykluczono możliwość skrócenia okresu wykonywania środka karnego. W art. 84 § 2 kk. obok § 2 pojawił się wówczas § 3 art. 42 kk., przy czym zabrakło w tym wyliczeniu § 4 wspomnianego przepisu, a więc najsurowszej z postaci zakazu prowadzenia pojazdów. Słusznie podnosił W. Wróbel, że rozwiązanie takie ukazuje zwykłą nieudolność ustawodawcy, gdyż w oparciu o literalne brzmienie kodeksu karnego otwarto, zdawać by się mogło, furtkę do uznania za wykonany zakaz z art. 42 § 4 kk. po upływie bliżej nieokreślonego okresu<sup>11</sup>. Ustawodawca zapomniał o sensownym wkomponowaniu zakazu prowadzenia pojazdów orzekanego na zawsze (art. 42 § 3 i 4 kk.) w całość regulacji kodeksu karnego.

Bez wątplenia nietrzeźwi kierowcy oznaczają dla bezpieczeństwa ruchu poważne zagrożenie, a dożywotni zakaz prowadzenia pojazdów (jeśli jest przestrzegany) eliminuje na trwałe czynnik niebezpieczeństwa. W tym kontekście zakaz orzeczony na zawsze znajduje pewne uzasadnienie, aczkolwiek przesłanki orzekania tego środka karnego wzbudzają pewne wątpliwości interpretacyjne<sup>12</sup>. Zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na zawsze nigdy nie zostanie wykonany, zatem posiada *de facto* dożywotni wymiar. Wprowadzenie zakazu orzekanego na zawsze oznacza, że pewna grupa sprawców przestępstw komunikacyjnych jest traktowana surowiej od osób, które dopuściły się poważnych zbrodni. Zgodnie z brzmieniem art. 107 § 6 kk., jeżeli został orzeczony środek karny, to zatarcie skazania nie może nastąpić przed jego wykonaniem, darowaniem albo przedawnieniem wykonania. Jedynym przypadkiem, gdy zatarcie skazania może nastąpić jeszcze za życia

11 W. Wróbel, *Krytycznie o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za przestępstwa komunikacyjne*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 7, s. 61.

12 Por. m.in. Z. Sienkiewicz, *Zmiany w regulacji środków karnych wprowadzone ustawą z dnia 14 kwietnia 2000 r.*, [w:] L. Bogunia (red.), *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego*, t. VII, Wrocław 2001, s. 41-50; A. Michalska-Warias, *Modyfikacja przepisów kodeksu karnego w zakresie przestępstw drogowych*, [w:] T. Bojarski, E. Skrętowicz (red.), *Nowe prawo karne po zmianach*, Lublin 2003, s. 31-40; W. Wróbel, *Krytycznie o zaostrzeniu odpowiedzialności...*, op. cit., s. 54-64; W. Wróbel, *Zaostrzenie odpowiedzialności karnej w zmianach prawa karnego*, „Jurysta” 2001, nr 5, s. 11-17 (przedruk); R.A. Stefański, *Zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych na zawsze*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 7-8, s. 131-135; J. Zygmunt, *Zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych na zawsze*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2007, z. 7.2, s. 205-229.

sprawcy, jest okoliczność darowania skazania w ramach tzw. prezydenckiego prawa łaski. Wspomniane uprawnienie głowy państwa ma jednak ograniczony, jednostkowy charakter, tym samym należy do wyjątków<sup>13</sup>. Zakaz prowadzenia pojazdów na zawsze poprzez swój jawnie represyjny oddźwięk plasuje się na czołowym miejscu w systemie środków reakcji na popełnione przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji.

Kolejne zmiany w regulacji zakazu prowadzenia pojazdów wprowadzone ustawą z dnia 12 lutego 2010 roku<sup>14</sup> jeszcze bardziej zaostrzyły represyjny charakter tego środka karnego<sup>15</sup>. Nowelizacja skupiła się na art. 42 § 3 kk., który od tej pory funkcjonuje jako środek względnie obligatoryjny, łagodzony ogólną klauzulą umożliwiającą odstąpienie od orzeczenia zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na zawsze, jeżeli zachodzi „wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnie ogólnymi okolicznościami”. W przypadku zakazu prowadzenia pojazdów mamy zatem aż trzy niezależne podstawy, które obligują sąd do orzeczenia zakazu – art. 42 § 2, 3 i 4 kk. W strukturze środków karnych zakaz prowadzenia pojazdów obecnie zajmuje znaczącą pozycję, przy czym dominują właśnie zakazy orzeczone w trybie obligatoryjnym<sup>16</sup>. Obligatoryjność zakazu prowadzenia pojazdów niekorzystnie wpływa na proces kształtowania tego środka karnego, gdyż wyłącza czynnik decyzyjny sądu, ogranicza indywidualizację, co w ostateczności skutkuje automatyzmem i schematyzmem w orzekaniu. Z drugiej jednak strony obowiązek zastosowania danego środka reakcji poprzez swoją nieuchronność wzmacnia jego oddziaływanie, zwłaszcza jeśli chodzi o prewencję ogólną<sup>17</sup>. Należy zwrócić uwagę, iż zakaz prowadzenia pojazdów jest najczęściej orzekany obok kar. Nie ulega wątpliwości, iż wymierzenie zakazu prowadzenia pojazdów obok kary (choćby z warunkowym zawieszeniem jej wykonania) wydatnie podnosi dolegliwość całego orzeczenia<sup>18</sup>.

Ustawa z 2000 roku zawierała jeszcze jedną istotną nowelizację, a mianowicie – wprowadziła nowy występki określony w art. 178a kk. Kryminalizacji poddano czyn polegający na prowadzeniu w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego (§ 1), za którego popełnienie przewidziano grzywnę, karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Z kolei w § 2 ustanowiono występki polegający na prowadzeniu na drodze publicznej lub w strefie zamieszkania w analogicznych

13 Prezydenckie prawo łaski w świetle art. 139 Konstytucji RP stanowi indywidualną prerogatywę przysługującą Prezydentowi RP z racji sprawowanego urzędu. Ustawodawca nie przewidział zasadniczo żadnych ograniczeń w zakresie rodzajów przestępstw, w przypadku których głowa państwa polskiego może zastosować ulaskawienie, wyjątkiem są jedynie osoby skazane przez Trybunał Stanu.

14 Dz.U. z 2010 r. Nr 40, poz. 227.

15 Por. Z. Sienkiewicz, *O niektórych przejawach zaostżenia represji karnej...*, op. cit., s. 272-273.

16 Por. M. Melezini, *Środki karne jako instrument polityki kryminalnej*, Białystok 2013, s. 176-178.

17 R. A. Stefański, *Obligatoryjny zakaz prowadzenia pojazdów*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 5, s. 6-7.

18 W. Zontek, *Orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów określonego rodzaju – uwagi na marginesie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2007 r., III KK 437/06*, [w:] K. Stebza, W. Wróbel (red.), *Studia i analizy Sądu Najwyższego*, t. II, Warszawa 2008, s. 166.

stanach innego pojazdu, zagrożony sankcją w postaci grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. W wyniku przeprowadzenia zabiegu kryminalizacji czynu, polegającego na bezwypadkowym prowadzeniu pojazdu w stanie nietrzeźwości, nastąpiły gwałtowne zmiany w strukturze przestępczości, gdyż począwszy od 2001 roku, doszło do „eksplozji” przestępstw drogowych.

W latach 1990-1998 przestępstwa drogowe stanowiły zaledwie 0,5% ogółu stwierdzonych przestępstw, zatem miały marginalne znaczenie. Dla porównania liczba ta zwiększyła się do 10,5% w latach 1999-2008. Wzrost przestępczości drogowej w statystykach policyjnych stanowił naturalną konsekwencję przeprowadzenia „zabiegu legislacyjnego” polegającego na wprowadzeniu art. 178a do kodeksu karnego<sup>19</sup>. Policja stała się dzięki ustawodawcy bardziej skuteczna, gdyż od 2000 roku występował systematyczny wzrost wskaźnika wykrywalności przestępstw, co w rezultacie oznaczało lepsze oceny działań podejmowanych przez Policję<sup>20</sup>. Rzeczywiście istnieje zagrożenie przestępczością komunikacyjną, jednakże powoływany argument z danych statystycznych nie znajduje realnego uzasadnienia, gdyż tego rodzaju przestępczość z udziałem nietrzeźwych kierowców (z wyjątkiem występku z art. 178a kk.) utrzymuje się na względnie stałym poziomie. W ostatnich latach, tj. od 1999 roku nastąpił nawet spadek o ok. 30% wypadków drogowych spowodowanych przez nietrzeźwych uczestników ruchu<sup>21</sup>.

Wprowadzenie występkę bezwypadkowego prowadzenia pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego (art. 178a § 1 kk.) nie wzbudziło zbyt wielu kontrowersji, gdyż czyn ten niewątpliwie znacząco wpływa na obniżenie bezpieczeństwa ruchu. Inaczej rzecz się miała z czynem, polegającym na prowadzeniu w tych stanach innego pojazdu niż mechaniczny. Stypizowanie w art. 178a § 2 kk. przestępstwa prowadzenia innego pojazdu niż mechaniczny przez sprawcę w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego okazało się ze strony ustawodawcy błędem, który został naprawiony w dniu 9 listopada 2013 roku – z momentem wejścia w życie ustawy z dnia 27 września 2013 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw<sup>22</sup>. Nastąpiło uchylenie art. 178a § 2 kk. i ponowne przeniesienie kwalifikacji prawnej określonej w tym przepisie czynu do kategorii wykroczeń.

Przykłady nowelizacji zaostrzających odpowiedzialność nietrzeźwych sprawców przestępstw komunikacyjnych ukazują, jak nieprzemysłane działania prawo-

19 Por. J. Błachut, *Stan przestępczości*, [w:] A. Marek (red.), *System prawa karnego. Zagadnienia ogólne*, t. I, Warszawa 2010, s. 179-184; T. Szymanowski, *Polityka karna i stan przestępczości*, [w:] A. Marek (red.), op. cit., s. 237 i n.

20 J. Błachut, *Wpływ wprowadzenia art. 178a kk. na obraz zjawiska przestępczości i prawnokarnej reakcji na nią*, [w:] K. Krajewski (red.), *Nauki penalne wobec problemów współczesnej przestępczości. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Andrzeja Gaberle*, Warszawa 2007, s. 392.

21 R. A. Stefański, *Ustawowe zaostrzenie represji za przestępstwa komunikacyjne*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 7-8, s. 23-24.

22 Dz.U. z 2013 r., poz. 1247.

dawcze mogą odnieść niekorzystne skutki w praktyce. Ustawa nowelizacyjna z dnia 14 kwietnia 2000 roku dodała do kodeksu karnego nowe przepisy: art. 178a § 1 i 2 oraz art. 42 § 3 i 4. Ustanowienie przestępstwa bezwypadkowego prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego zaburzyło strukturę przestępczości w Polsce. Wspomniana nowelizacja w rezultacie skutkowałą zaistnieniem sytuacji, w której przez lata znikomy odsetek stwierdzonych przestępstw drogowych nagle – wręcz z dnia na dzień – „ekspłodował” do już zauważalnych rozmiarów w ogólnym obrazie przestępczości.

Wprowadzenie z kolei zakazu prowadzenia pojazdów na zawsze może nie odbiło się tak spektakularnie na strukturze orzekanych tego rodzaju zakazów, gdyż dane Ministerstwa Sprawiedliwości wskazują na małą skalę wymierzania zakazu na podstawie art. 42 § 3 i 4 kk.<sup>23</sup> Znamienny jednakże jest w tym wypadku argument z zasady prawnej – zasady proporcjonalności, która jako zasada konstytucyjna powinna być zawsze respektowana w procesie tworzenia prawa przez ustawodawcę. Zakaz prowadzenia pojazdów w nieoznaczonej ściśle formule czasowej – „na zawsze” ustanawia ograniczenie jednej z wolności osobistych jednostki, przy czym nie jest to środek niezbędny i konieczny w demokratycznym państwie dla ochrony życia ludzkiego przed zagrożeniem ze strony nietrzeźwych kierowców.

Prawodawca mógł zdecydowanie wprowadzić mniej uciążliwy dla skazanego środek, określając, że zakaz prowadzenia pojazdów będzie orzekany w pewnych ściśle określonych przypadkach na dłuższy okres od podstawowego podanego w art. 43 § 2 kk., a więc np. na 25 lat. Niedopuszczalne ponadto jest występowanie w polskim systemie prawa środka karnego, który nigdy nie zostanie wykonany, a tym samym wyklucza się zaistnienie kiedykolwiek dobrodziejstwa zatarcia skazania. Warto byłoby zastanowić się nad nowelizacją, umożliwiającą uznanie zakazu prowadzenia pojazdów orzeczonego na zawsze po upływie pewnego okresu, np. 15 lat za środek wykonany po spełnieniu pewnych warunków.

Problem karania sprawców przestępstw komunikacyjnych stanowi od lat dylemat, na który nie znaleziono dotychczas dobrego rozwiązania, chociaż pomysłów było wiele. Należy zwrócić uwagę na poglądy T. Cypriana, które obecnie również są prezentowane w doktrynie, ponieważ nie wypracowano lepszych sposobów na reakcję karną na popełnione przestępstwo skierowane przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Cyprian kwestionuje celowość kary pozbawienia wolności wobec sprawcy wypadku drogowego, wskazując, iż zamykanie w zakładzie karnym takiego skazanego z przestępcami kryminalnymi może odnieść w tym przypadku więcej szkód niż pożytku. Sprawcą przestępstwa komunikacyjnego z reguły jest zwyczaj-

23 Przykładowo w 2012 r. orzeczonych zostało 126 zakazów prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na zawsze na podstawie art. 42 § 3 kk., a w oparciu o regulację art. 42 § 4 kk. – 2 takie zakazy. Nie są to zatem znaczące liczby, jednakże należy zauważyć, że o ile w początkowym okresie sądy nie orzekały w ogóle zakazów na zawsze (lata 2001-2006), o tyle w roku 2007 nastąpił przełom i od tego momentu liczba orzeczonych zakazów w oparciu o regulację art. 42 § 3 lub 4 kk. stopniowo wzrasta.

ny, praworządny obywatel, a zatem w celu włączenia do społeczeństwa takiej osoby nie trzeba więzienia, skoro ona nigdy się od społeczeństwa nie odseparowała jak pospolity przestępca. Cel kary pozbawienia wolności – czasowa izolacja sprawcy ukierunkowana na zapobieżenie popełniania przez niego kolejnych przestępstw w odniesieniu do przestępstw komunikacyjnych nie wchodzi tutaj w rachubę, pozostaje natomiast element wychowawczy oraz prewencji generalnej.

Zasadniczym celem wymierzonej kary musi być w tym wypadku terapia szokowa, skoncentrowana na uświadomieniu sprawcy skutków jego zachowania się, zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu, jakie spowodował, oraz znaczenia szkody społecznej i krzywdy wyrządzonej ofiarom wypadku. Zdaniem Cypriana najlepszym rozwiązaniem jest orzekanie przede wszystkim dotkliwych kar pieniężnych oraz kary pozbawienia prawa jazdy. Kierowca – sprawca zdarzenia komunikacyjnego nie powinien iść do więzienia, ale zapłacić wysoką grzywnę, tak aby naprawdę odczuł jej uiszczenie daleko idącymi wyrzeczeniami osobistymi. Grzywna taka musi rzecz jasna zostać odpowiednio dostosowana do stosunków majątkowych i rodzinnych sprawcy, żeby uderzając dotkliwie w sprawcę, nie doprowadziła jednocześnie jego rodziny do niedostatku<sup>24</sup>.

Przechodząc do podsumowania, warto podkreślić, iż uregulowania prawne mniej lub bardziej represyjne, same nie wystarczą. Obecny stan prawny zapewnia szeroki wachlarz środków reakcji na przestępstwo komunikacyjne. W. Wolter podkreśla, iż jakkolwiek kara pozbawiona elementu odpłaty – odczuwalnej przez sprawcę dolegliwości jest sprzeczna sama w sobie<sup>25</sup>. Reakcja na popełnione przestępstwo musi być wystarczająco dotkliwa oraz proporcjonalna do wagi czynu sprawcy. Ustawodawca umożliwia kształtowanie kar i środków karnych wedle uznania sądu, wyjątek stanowią instytucje obligatoryjne, których orzeczenie jest obowiązkowe w danym przypadku. Podnoszenie represyjności polityki kryminalnej nie przynosi oczekiwanych rezultatów w postaci spadku przestępstw komunikacyjnych z udziałem nietrzeźwych kierowców. Przyczyny tego tkwią nie w przepisach karnych, ale przede wszystkim w pokutującym wciąż przyzwoleniu społecznym na jazdę po alkoholu. Ważnym zadaniem okazuje się ugruntowanie w ludzkiej psychice społecznego poczucia odpowiedzialności, którą ponosi jednostka za własne zachowanie, co jest szczególnie istotne we współczesnych czasach, gdy posługiwanie się zaawansowaną techniką często kryje w sobie wiele zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi. Samochód powinien prowadzić tylko ten, kto przejawia maksimum troski o dobro innych osób, kto zaś nie chce lub nie jest w stanie się na to zdobyć, zostaje pozbawiony prawa prowadzenia samochodu<sup>26</sup>.

24 T. Cyprian, *Problem kary...*, op. cit., s. 624-627.

25 W. Wolter, *Zasady wymiaru kary w kodeksie karnym z 1969 r.*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 10, s. 508.

26 L. Lernell, *Współczesne zagadnienia polityki kryminalnej. Problemy kryminologiczne i penologiczne*, Warszawa 1978, s. 245.

## Literatura

- Błachut J., Stan przestępczości, [w:] A. Marek (red.), System prawa karnego. Zagadnienia ogólne, t. I, Warszawa 2010.
- Błachut J., Wpływ wprowadzenia art. 178a k.k. na obraz zjawiska przestępczości i prawnokarnej reakcji na nią, [w:] K. Krajewski (red.), Nauki penalne wobec problemów współczesnej przestępczości. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Andrzeja Gaberle, Warszawa 2007.
- Buchała K., Z zagadnień sądowego wymiaru kary za przestępstwa drogowe, „Nowe Prawo” 1968, nr 5.
- Buchała K., Zoll A., Kodeks karny. Część ogólna, Kraków 1998.
- Cyprian T., Problem kary za przestępstwa drogowe, „Państwo i Prawo” 1962, nr 4.
- Cyprian T., Wypadki drogowe w świetle prawa karnego, Warszawa 1963.
- Gaberle A., Wypadki drogowe. Aspekty kryminologiczne, Warszawa 1986.
- Lernell L., Współczesne zagadnienia polityki kryminalnej. Problemy kryminologiczne i penologiczne, Warszawa 1978.
- Łuczarski K., Nowa regulacja podmiotu zakazu prowadzenia pojazdów, [w:] L. Bogunia (red.), Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego, t. VII, Wrocław 2001.
- Łuczarski K., Sporne problemy zakresu przedmiotowego zakazu prowadzenia pojazdów, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2011, nr 4.
- Melezini M., Środki karne jako instrument polityki kryminalnej, Białystok 2013.
- Michalska-Warias A., Modyfikacja przepisów kodeksu karnego w zakresie przestępstw drogowych, [w:] T. Bojarski, E. Skrętowicz (red.), Nowe prawo karne po zmianach, Lublin 2003.
- Sienkiewicz Z., Zmiany w regulacji środków karnych wprowadzone ustawą z dnia 14 kwietnia 2000 r., [w:] L. Bogunia (red.), Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego, t. VII, Wrocław 2001.
- Sienkiewicz Z., O niektórych przejawach zaostreżenia represji karnej, [w:] A. Adamski, J. Bojarski, P. Chrzczonowicz, M. Leciak (red.), Nauki penalne wobec szybkich przemian socjokulturowych. Księga jubileuszowa Profesora Mariana Filara, t. I, Toruń 2014.
- Stefański R.A., Zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych na zawsze, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 7-8.
- Stefański R.A., Ustawowe zaostreżenie represji za przestępstwa komunikacyjne, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 7-8.
- Stefański R.A., Obligatoryjny zakaz prowadzenia pojazdów, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 5.
- Wolter W., Zasady wymiaru kary w kodeksie karnym z 1969 r., „Państwo i Prawo” 1969, nr 10.
- Wróbel W., Krytycznie o zaostreżeniu odpowiedzialności za przestępstwa komunikacyjne, „Państwo i Prawo” 2001, nr 7.
- Wróbel W., Zaostreżenie odpowiedzialności karnej w zmianach prawa karnego, „Jurysta” 2001, nr 5 (przedruk).
- Zoll A., Założenia polityki karnej w projekcie kodeksu karnego, „Państwo i Prawo” 1994, nr 5.
- Zontek W., Orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów określonego rodzaju – uwagi na marginesie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2007 r., III KK 437/06, [w:] K. Ślęzak, W. Wróbel (red.), Studia i analizy Sądu Najwyższego, t. II, Warszawa 2008.
- Zygmunt J., Zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych na zawsze, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2007, z. 7.2.



## Poszukiwanie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej

Bezpieczeństwo od zarania dziejów towarzyszyło człowiekowi w jego życiu. Zawsze było i jest stanem, w którym człowiek, naród czy państwo nie czuje żadnego zagrożenia lub jakiegokolwiek nacisku, burzącego spokój, szczęście albo uniemożliwiającego pomyślny rozwój. Ten stan dotyczy zarówno umysłu, jak i uwarunkowań płynących z całego otoczenia, w którym żyje i funkcjonuje człowiek. Jedynie w biblijnych „rajskich” warunkach, legendarny Adam z Ewą nie znali tego odczucia, świat był do ich dyspozycji, a bezkresnemu życiu nie zagrażało nic. Wydawałoby się, że takie warunki to optymalny poziom bezpieczeństwa człowieka. Okazało się jednak, że w tych doskonałych warunkach kryło się także zagrożenie. Był nim Szatan, który z dużą znajomością rzeczy, wykorzystując niewieścią słabość i naiwność Adama, doprowadził do utraty rajskich – bezpiecznych warunków. Człowiek stanął w obliczu walki z zagrożeniami niesionymi przez naturę oraz przez drugiego człowieka.

Od wspomnianych zdarzeń – według biblijnej chronologii – minęło już ponad 6 tys. lat. Przez ten okres człowiek już nigdy nie zaznał poczucia bezpieczeństwa, kolejne etapy rozwoju ludzkości niosły bowiem ze sobą nowe zaskakujące zagrożenia. Życie człowieka było, jest i, nie trzeba być prorokiem, by stwierdzić, że będzie ciągłą walką o własne bezpieczeństwo, bezpieczeństwo swojej rodziny, swojego narodu i państwa. Na początku walka ta prowadzona była prymitywnymi narzędziami, a jej skuteczność zależała najczęściej od fizycznej siły człowieka. Wraz z rozwojem społeczeństw, dla ich bezpieczeństwa, organizowano różne instytucjonalne przedsięwzięcia i zabiegi. Grodzono miasta, budowano fosy wokół grodów, wymyślano najprzeróżniejsze obiekty i działania przeciwstawiające się zagrożeniom militarnym, politycznym czy gospodarczym. Szczególne znaczenie bezpieczeństwa pojawiło się wówczas, kiedy świat się podzielił. Poszczególne państwa wyznaczyły granice, określiły warunki współistnienia z innymi. Pojawia się zróżnicowanie polityczne, militarne i gospodarcze państw i narodów. Pojawiają się także władcy, wodzowie, ojcowie, którzy zapewniali bezpieczeństwo swoim rodom i podwładnym. Wraz z tym zróżnicowaniem przychodzi naturalne, ale negatywne zjawisko, cha-

1 Uniwersytet w Białymstoku.

rakteryzujące człowieka, a niekiedy całe narody, mianowicie chęć, albo nieuzasadniona potrzeba, przewodzenia lub panowania jednego państwa nad innymi.

Historia świata przyniosła ludzkości setki zdarzeń obrazujących konfrontację zagrożeń i bezpieczeństwa. Historycy napisali tysiące stron potwierdzających, że źródłem świadomych zagrożeń zawsze był człowiek. Ci sami historycy zbyt delikatnie i mało odważnie badali i pisali na temat roli oraz działania człowieka w dziedzinie bezpieczeństwa. Racjonalne badania naukowe, charakteryzujące się uczciwością naukowców oraz ich neutralnością polityczną, dowodzą, że wiele minionych zdarzeń, zakończonych klęskami w bitwach lub tragediami narodów wynikały z lekceważącego stosunku do bezpieczeństwa narodowego władców, dowódców, przywódców lub całych rządów.

Polska w takiej ocenie nie wypada dobrze. W literaturze zapisano, że w swej narodowej historii Polska wyróżniała się jako kraj, w którym jego przywódcy, jego rządy charakteryzowały się brakiem przezorności, lekcewały sobie bezpieczeństwo państwa, doprowadzając w konsekwencji do przegranych wojen, bitew i narodowych tragedii przynoszących fizyczne niszczenie narodu i państwa. Oto kilka takich wypowiedzi: „Polacy jako naród wyróżniają się brakiem przezorności i lekkomyślnością” – ocenia współczesny podręcznik do kształcenia studentów w dziedzinie obronności państwa<sup>2</sup>.

Wielki pruski polityk, wódz, teoretyk wojskowości, generał C.V. Clausewitz, którego podręczniki do dziś stanowią podstawę nauczania teorii oraz strategii walki i wojny w najlepszych uczelniach wojskowych świata, oceniając polskich przywódców z okresu powstania kościuszkowskiego i styczniowego, stwierdził: „nikczemne obyczaje państwowe (przywódców Polski – przypis autora) i ich niezmiernie lekomyślność szły ręką w rękę, i w ten sposób pędzili w przepaść”<sup>3</sup>.

Hrabia Aleksander Fredro, pisarz, żołnierz Księstwa Warszawskiego i sztabu Napoleona, tak oto opisał troskę Polski o narodowe bezpieczeństwo: „nie pomoże męstwo, gdy przezorność mała, samobójcze skłonności Polska ma i miała”.

Warto też przytoczyć wypowiedź marszałka Józefa Piłsudskiego, w zakresie poziomu obronności i bezpieczeństwa Polski międzywojennej: „Mamy ogromnie rozwinęte granice, a w stosunku do nich za mało wojska. Przy tym wszystkim 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, w której triumf święci u nas specjalnego rodzaju analfabetyzm. O sprawach strategicznych, sprawach obrony, wojska, ogół nasz nie nauczył się jeszcze myśleć, a nawet służyć”.

2 R. Jakubczak (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Warszawa 2003, s. 59.

3 C.V. Clausewitz, *O wojnie*, Lublin 1995, s. 449.

Takie postawy, negatywnie oceniane w historii Rzeczypospolitej, przekładały się na narodowe i ludzkie tragedie. W słynnym szwedzkim potopie (1655-1659) śmierć ponosi 33% polskiej ludności. Nieprzemyślane i niedostatecznie przygotowane powstanie 1863 przynosi śmierć około 200 tys. osób. Natomiast I wojna światowa to zagłada 13,4% polskiej ludności, w tym 0,5 mln zginęło, służąc w armiach zaborczych<sup>4</sup>.

Historycy wydali także wiele miernych ocen w zakresie skutków braku bezpieczeństwa w historii najnowszej. Błędy organizacyjne i butna pewność polskich przywódców i dowódców w 1939 roku, była przyczyną zamiany historycznego stwierdzenia „nie oddamy Niemcom nawet guzika” w totalną klęskę narodową, która przyniosła śmierć ponad 12 mln Polaków oraz zniszczenie prawie połowy majątku narodowego.

Źle wygląda również współczesna ocena bezpieczeństwa narodowego RP. Choć pozytywnie postrzegane są zmiany organizacyjne i techniczne w polskich Siłach Zbrojnych oraz nasza obecność w NATO, to negatywne oceny wystawia się państwu za bezpieczeństwo społeczeństwa polskiego, a przede wszystkim za jego obronę i ochronę w czasie ewentualnego konfliktu militarnego. Przyczyną takich ocen jest likwidacja Obrony Cywilnej oraz Obrony Terytorialnej. Obrona Cywilna to narzędzie narodu w rękach państwa do bezpośredniej ochrony społeczeństwa. Obrona Terytorialna to także narzędzie obronne społeczeństwa, ale przede wszystkim obrona obiektów i instytucji mających szczególne znaczenie dla obronności Rzeczypospolitej i jej bezpieczeństwa. Brak w obecnych czasach obydwu instytucji pozwoliło na wygenerowanie w wydanym przez Akademię Obrony Narodowej w 2014 roku Raporcie Strategicznym: „Siły Zbrojne RP w drugiej dekadzie XXI wieku”, stwierdzenia o „katastrofalnym dla bezpieczeństwa narodowego i obrony wspólnej NATO stanu obronności Polski”<sup>5</sup>.

Podsumowując, można przywołać przykład słabości i niepewności bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej, którym są obecne czasy związane bezpośrednio z konfliktem ukraińsko-rosyjskim. Konflikt ten uświadomił Polakom słabości naszego bezpieczeństwa narodowego. Brak wspomnianej już Obrony Terytorialnej i Obrony Cywilnej oraz zdaniem wielu dowódców i wojskowych naukowców (gen. Waldemar Skrzypczak, gen. Roman Polko, płk Józef Marczak) idąca w złym kierunku reorganizacja polskiej armii, w przypadku skierowania działań militarnych Federacji Rosyjskiej na inne państwa, w tym Polskę (11 sierpnia 2014 – Władimir Wolfowicz Żyrynowski)<sup>6</sup>, nie zapewnia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa

4 R. Jakubczak, J. Marczak, K. Gąsiorek, W. Jakubczak, *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Polski w erze globalizacji*, Warszawa 2008, załącznik nr 2.

5 Raport strategiczny: Siły Zbrojne RP w drugiej dekadzie XXI wieku. AON, Warszawa 2014, s. 9.

6 Lider nacjonalistycznej Liberalno-Demokratycznej Partii Rosji (LDPR) Władimir Żyrynowski ostrzegł w poniedziałek, że w wypadku konfliktu wojennego między Federacją Rosyjską a Zachodem o Ukrainę Polska oraz kraje bałtyckie zostaną zmiecione z powierzchni ziemi, <http://www.tvn24.pl/.../> (11.08.2014).

narodowi polskiemu. Wiele wypowiedzi naszych przywódców odwołuje się do naszego członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim.

Także wypowiedzi niektórych znaczących przywódców państw członków NATO, powołując się na zasadę „jeden za wszystkich, wszyscy za jednego”, zapisaną w art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, może działać „usypiająco” na ocenę stanu bezpieczeństwa narodowego RP. Dobrze, że w drugiej połowie 2014 roku coraz więcej wypowiedzi polskich decydentów jednoznacznie sugeruje natychmiastową rozbudowę polskiej armii, zwiększenie nakładów na jej unowocześnienie oraz że Polska, mimo funkcjonowania w różnych sojuszach polityczno-militarnych (NATO, Unia Europejska, OBWE, Rada Europy, Trójkąt Weimarski, Grupa Wyszehradzka), musi postawić przede wszystkim na własną obronę narodową. Takie myślenie oraz praktyczne działania są zgodne ze znaną w innych dziedzinach życia człowieka i narodu zasadą „ograniczonego zaufania”, której słuszność kilkakrotnie potwierdziła historia.

Prawem i obowiązkiem przywódców RP oraz każdego Polaka jest skuteczna realizacja celów i zadań gwarantujących bezpieczeństwo, gdyż tylko wytężonym wysiłkiem całego narodu można budować pomyślną przyszłość RP, a także wносить liczący się wkład w pokój na całym świecie.

Oceniając obecne działania polskich przywódców w zakresie bezpieczeństwa narodowego, pozytywnie postrzegać należy zabiegi Prezydenta oraz Premiera w tej dziedzinie.

Zarówno Prezydent, jak i Premier z całym swoim politycznym zapleczem oraz instytucjami realizującymi główne zadania związane z bezpieczeństwem narodowym oraz obronnością, systematycznie, a niekiedy też w sposób nadzwyczajny dokonują analizy i oceny poziomu bezpieczeństwa kraju. Znaczącym przykładem takich działań jest inicjatywa Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego z dnia 24 listopada 2010 roku, dotycząca przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego<sup>7</sup>, którego celem była całościowa ocena stanu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej i sformułowanie wniosków dotyczących strategicznych celów i sposobów działania państwa w tej dziedzinie oraz przygotowanie systemu bezpieczeństwa narodowego<sup>8</sup>. Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego obejmował cztery obszary problemowe polskiej Polityki i Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, w szczególności<sup>9</sup>:

- ocenę Polski jako podmiotu bezpieczeństwa; przegląd oraz ewentualne propozycje redefinicji interesów narodowych i celów strategicznych;

7 Zarządzenie Nr 4 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego.

8 Regulamin Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego – załącznik do zarządzenia Nr 29 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 17.12.2010 r., s. 4.

9 Ibidem, s. 6.

- ocenę i prognozę zewnętrznych i wewnętrznych, militarnych i niemilitarnych warunków bezpieczeństwa RP oraz prognozowane scenariusze przyszłych uwarunkowań bezpieczeństwa;
- przegląd możliwych i pożądaných sposobów osiągnięcia celów strategicznych: projekcja opcji strategii operacyjnej oraz wymagań operacyjnych wobec systemu bezpieczeństwa narodowego;
- przegląd możliwych i pożądaných sposobów przygotowań systemu bezpieczeństwa narodowego: projekcja opcji strategii preparacyjnej, w tym kierunków transformacji systemu bezpieczeństwa.

Zespół naukowy, nazwany Komisją Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, pod kierownictwem Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego skupiający najlepszych fachowców w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego reprezentujących Kancelarię Prezydenta, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Akademię Obrony Narodowej oraz inne uczelnie, a także przedstawiciele organów administracji rządowej i samorządowej, przeprowadził szczegółowe badania, publikując ich wyniki w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP.

Najważniejszym efektem przeprowadzonych badań jest przedstawienie rekomendacji operacyjnych oraz przygotowawczych systemu bezpieczeństwa narodowego. W działaniach Polski, jako priorytetowe wskazano wzmocnienie własnej gotowości i zdolności zapewniania bezpieczeństwa, wraz z jednoczesnym działaniem na rzecz konsolidacji NATO wokół funkcji obronnej oraz rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej, w tym nowelizacji strategii bezpieczeństwa UE, a także rozwijanie strategicznego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi<sup>10</sup>.

Potwierdzeniem właściwego kierunku poszukiwania doskonałości systemu bezpieczeństwa narodowego RP, wygenerowanego we wnioskach ze wspomnianego Przeglądu jest podjęta przez Prezydenta RP, nieformalna tzw. Doktryna Komorowskiego, której głównym założeniem jest skoncentrowanie się w ramach polityki bezpieczeństwa w pierwszej kolejności na obronie własnego terytorium. Wypowiedziana wielokrotnie przez najwyższych przedstawicieli polskich władz, wskazuje cztery główne jej założenia<sup>11</sup>:

1. Przeniesienie strategicznych priorytetów RP z udziału w misjach ekspedycyjnych na zadania związane z zapewnianiem bezpośredniego bezpieczeństwa, w tym obrony państwa.
2. Traktowanie własnego potencjału obronnego jako podstawowego filaru oraz gwarancję naszego bezpieczeństwa.

10 „Gazeta Wyborcza” z 8.11.2012 – wydanie internetowe PAP.

11 „Wprost” z 18.02.2014 r., <http://www.wprost.pl/newsroom/2014-02-18/kalendarium/html> (10.04.2014).

3. Polską specjalizacją w NATO i UE powinny być, obok zdolności do obrony terytorium, zdolności „przeciwzaskoczeniowe”, konieczne zwłaszcza w sytuacjach trudnokonsensusowych.
4. Polska powinna umacniać swoją podmiotowość strategiczną na arenie międzynarodowej, aktywnie uczestnicząc w funkcjonowaniu organizacji międzynarodowych i ich kształtowaniu stosownie do własnych interesów strategicznych.

Escalacja konfliktu ukraińskiego oraz zmienność stosunku do tego konfliktu przez niektórych sojuszników strategicznych RP, potwierdza słuszność tych założeń.

Kolejnym znaczącym przykładem poważnego traktowania poziomu bezpieczeństwa narodowego RP było wystąpienie w dniu 12 października 2012 roku, w Parlamencie RP, Premiera rządu Donalda Tuska. Premier w swoim drugim exposé wiele miejsca poświęcił planom i działaniom rządu w zakresie doskonalenia bezpieczeństwa państwa i narodu polskiego. W treści exposé znajduje się potwierdzenie wspólnych działań rządu z Prezydentem, w których funkcjonuje jednakowa – wspólna – wizja kierunków wzmacniania naszego bezpieczeństwa narodowego. Premier jednoznacznie stwierdził, iż bezpieczeństwo Polski możliwe jest dzięki ściślejszej współpracy z Sojuszem Północnoatlantyckim oraz Stanami Zjednoczonymi. Rozwijaniu polskiego systemu bezpieczeństwa towarzyszy realizacja mądrej, sprytnej, wspólnej obrony, którą należy tworzyć i doskonalić w ramach politycznych i militarnych sojuszy oraz wspólnie z naszymi sąsiadami w Europie.

Realizacja powyższych przedsięwzięć w zakresie podnoszenia bezpieczeństwa narodowego RP została jednak zakłócona konfliktem ukraińsko-rosyjskim.

Zwlekanie polskich decydentów z ogłoszeniem nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP<sup>12</sup> świadczy kolejny raz o odpowiedzialności polskich przywódców. Wstrzymanie generowania nowej Strategii Bezpieczeństwa wynika ze zmieniającej się – jak w kalejdoskopie – sytuacji międzynarodowej oraz kształtowania się układu sił w Europie. Zagrożenie bezpieczeństwa narodowego Polski oraz wielu innych państw, nie tylko europejskich, jakie niesie ze sobą sytuacja na Ukrainie, nie pozwala na jednoznaczne sformułowanie jakiegokolwiek realnej strategii, tym bardziej że, jak wspomniano wcześniej, pojawiają się różnice pomiędzy sojusznikami NATO oraz UE w działaniach polityczno-gospodarczych ze stronami ukraińskiego konfliktu. Być może decyzje, jakie zapadły w dniach 4-5 września 2014 roku w walijskim Newport na szczycie NATO, podczas którego przyjęto „Plan na Rzecz Gotowości”, mający zwiększyć i usprawnić możliwości reakcji Sojuszu w przypadku zagrożenia terytorium któregoś z państw członkowskich, przyspieszą wygenerowanie Strate-

12 Opublikowanie nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, ze względu na nieaktualność obowiązującej Strategii Bezpieczeństwa RP z 2007 roku, było zapowiadane przez Prezydenta RP oraz Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego, na wiosnę 2013 roku, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr III-IV, 2012/23-24. Kwartalnik BBN. Warszawa 2012, s. 12.

gii Bezpieczeństwa Narodowego RP. Rada Bezpieczeństwa Narodowego RP na posiedzeniu w dniu 9 września 2014 roku, z aprobatą przyjęła decyzje z Newport. Kommentując wyniki Rady, płk prof. Tadeusz Kośmider w wydaniu specjalnym TVP Info stwierdził m.in., że „Polska po tych decyzjach zwiększyła swoje bezpieczeństwo, a Polacy mogą spać spokojnie”<sup>13</sup>.

Należy jednak zadać ważne pytanie: Jeśli obowiązująca Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP jest nieaktualna, a perspektywa ogłoszenia nowej oddala się wraz z eskalacją zagrożeń bezpieczeństwa, europejskiego i światowego, to jak ocenić bezpieczeństwo narodowe Ojczyzny? Oceny padają różne. Niektóre z nich, wypowiedziane przez nieodpowiedzialnych polityków, sugerują, że Polska nigdy w swojej historii nie była tak bezpieczna i nigdy nie miała tak doskonałej armii<sup>14</sup>. Większość jednak odpowiedzi podaje w wątpliwość polskie bezpieczeństwo narodowe oraz siłę i możliwości polskiej armii.

Warto dziś uświadomić sobie fakt, iż obecne zagrożenia bezpieczeństwa narodowego RP, wywołane konfliktem na Ukrainie, a szczególnie postawą i działaniem Federacji Rosyjskiej, nie miały sobie równych w całej powojennej historii narodu polskiego. Jeżeli rządzący, a także społeczeństwo lekceważąco podejną do istniejącego zagrożenia, wówczas postąpią tak, jak ostrzegał w ostatnim zdaniu swojego podręcznika *O wojnie* wspomniany wcześniej generał C.V. Clausewitz: „kto przeoczy możliwość zapatrzwszy się w niemożliwość – jest głupcem”<sup>15</sup>.

Zasada ta powinna znaleźć szczególne miejsce w działaniach związanych z:

- doskonaleniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym,
- profesjonalizacją armii, dyplomacji, Policji oraz innych służb bezpieczeństwa,
- powszechnością systemu obrony narodowej (przygotowań w sferze bezpieczeństwa podmiotów społecznych i gospodarczych oraz obywateli).

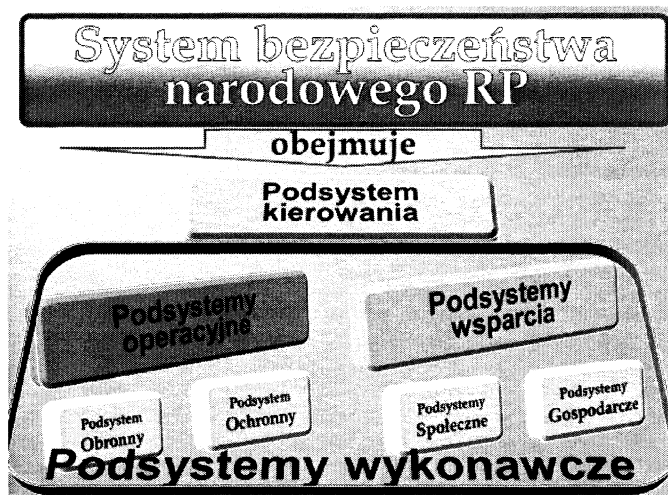
Podstawowe zasady w tym zakresie zawiera Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego, która stanowi dla Polaków nie tylko przegląd obecnego stanu bezpieczeństwa RP oraz uwarunkowań tego bezpieczeństwa (bez uwzględnienia sytuacji wywołanej konfliktem ukraińskim). Jest ona przede wszystkim (jedynym obecnie) pisemnym aktem, nieformalnie generującym strukturę systemu bezpieczeństwa narodowego na lata 2014-2022. Ograniczenia formalne nie pozwalają w pełni opisać proponowanej struktury, stąd w niniejszym materiale ograniczono się do jej przedstawienia w formie poglądowej na poniższych schematach.

13 Płk prof. T. Kośmider – dyrektor Instytutu Bezpieczeństwa Narodowego AON.

14 Patrz program TV Białystok „Bez Kantów” z dnia 17.04.2014 r.

15 C.V. Clausewitz, *O wojnie*, Warszawa 2010, s. 813.

Schemat 1. Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego RP



Źródło: opracowanie własne na podstawie Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego, rozdziały III i IV.

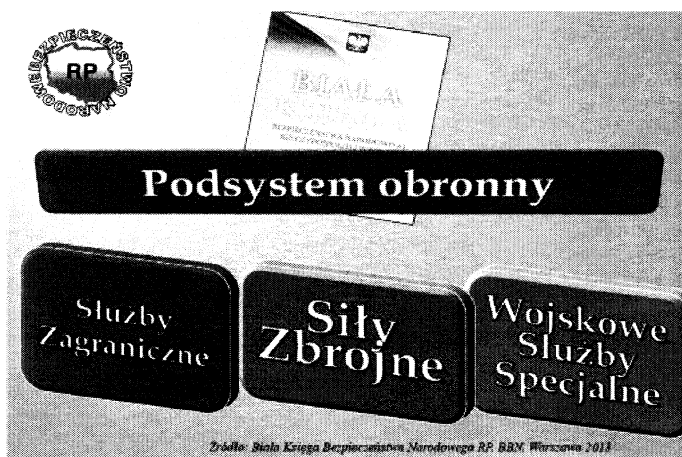
Misja **podsystemu kierowania** bezpieczeństwem narodowym polega na zapewnieniu ciągłości podejmowania decyzji i koordynacji działań dla utrzymania i przywracania bezpieczeństwa narodowego we wszystkich możliwych stanach i okolicznościach funkcjonowania RP.

Misją **podsystemów wykonawczych** jest realizacja wszelkich przedsięwzięć, zadań, prac i czynności gwarantujących realizację celów Polityki i Strategii Bezpieczeństwa Narodowego zapisanych przede wszystkim w 5 art. Konstytucji RP.

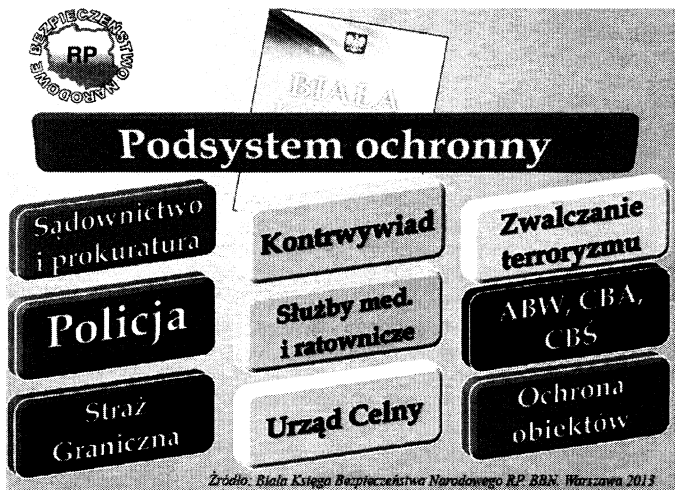
Podstawowym obszarem działań wykonawczych **podsystemów operacyjnych** jest stałe utrzymywanie gotowości do skutecznego reagowania na zagrożenia niepodległości i nienaruszalności terytorialnej RP oraz zapewnienie warunków do utrzymywania ładu konstytucyjnego, wewnętrznej stabilności państwa, w tym bezpieczeństwa ludności. Poszczególne elementy podsystemów operacyjnych zawierają schematy 2 oraz 3.



Schemat 2. Elementy operacyjnego podsystemu obronnego



Schemat 3. Elementy operacyjnego podsystemu ochronnego



Obszarem działań **gospodarczych podsystemów wsparcia** jest utrzymanie i ochrona elementów potencjału gospodarczego kraju przed destrukcyjnym oddziaływaniem zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń w czasie pokoju, kryzysu i wojny oraz finansowe, energetyczne, infrastrukturalne, materiałowe i inne wsparcie działań operacyjnych ogniw systemu bezpieczeństwa narodowego.

**Społeczne elementy podsystemu wsparcia** odpowiadają za tworzenie warunków rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego, decydujących o możliwościach działania narodu i państwa; tworzenie bezpiecznych warunków do godziwego ży-

cia obywateli i rozwoju całego narodu, w wymiarze materialnym i duchowym oraz ochronę duchowego i materialnego dziedzictwa narodowego, w tym zapewnienie możliwości jego bezpiecznego rozwoju we wszystkich sferach aktywności narodowej, zwłaszcza ekonomicznej, społecznej i intelektualnej. Ponadto elementy podsystemów społecznych bezpieczeństwa obejmują swoim działaniem także przeciwdziałania negatywnym trendom demograficznym, działania na rzecz ochrony i umacniania tożsamości narodowej, poprawy bezpieczeństwa socjalnego obywateli, podnoszenia poziomu zaawansowania technologicznego Polski oraz rozwoju szeroko rozumianej edukacji dla bezpieczeństwa. Poszczególne elementy podsystemów operacyjnych zawierają schematy 4 oraz 5.

Schemat 4. Elementy społecznego podsystemu wsparcia



Schemat 5. Elementy gospodarczego podsystemu wsparcia



\*

Jeszcze jesienią 2013 roku mogliśmy powiedzieć, a nawet być pewni, że Polska jest krajem bezpiecznym. Dziś zdanie takie wypowiadają nieliczni.

Bezpieczeństwo to stan, którego nie zdobywa się raz na zawsze. Należy o nie walczyć, zabiegać i strzec je jako rzecz narodową – świętą, gdyż jest ono pierwotną, naczelną i egzystencjonalną potrzebą polskiego narodu.

\*\*\*

Już w trakcie procesu wydawniczego niniejszej monografii, w dniu 5 listopada 2014 roku Prezydent RP Bronisław Komorowski podpisał oczekiwaną przez naród nową Strategię Bezpieczeństwa Narodowego RP. Tak jak przewidywano, nowa Strategia jest odzwierciedleniem potrzeb współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa i sytuacji na arenie międzynarodowej. Główne założenia nowej Strategii są potwierdzeniem założeń, jakie zawiera wspomniana w pierwszej części – Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego.

Strategia w sposób całościowy ujmuje zagadnienia bezpieczeństwa narodowego oraz wskazuje optymalne sposoby wykorzystania na potrzeby bezpieczeństwa wszystkich zasobów pozostających w dyspozycji państwa polskiego w sferze obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego 2014 wskazuje polskie interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa, do których zalicza<sup>16</sup>:

1. Dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa zapewniającym gotowość i zdolność do zapobiegania zagrożeniom, w tym odstraszenia, obrony i ochrony przed nimi oraz likwidowania ich następstw;
2. Silną pozycję międzynarodową Polski i członkostwo w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego;
3. Ochronę indywidualną i zbiorową obywateli przed zagrożeniami dla ich życia i zdrowia oraz przed naruszeniem, utratą lub degradacją istotnych dla nich dóbr (materialnych i niematerialnych);
4. Zapewnienie swobody korzystania przez obywateli z wolności i praw, bez szkody dla bezpieczeństwa innych osób i bezpieczeństwa państwa oraz zapewnienie tożsamości narodowej i dziedzictwa kulturowego;
5. Zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju potencjału społecznego i gospodarczego państwa, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony środowiska naturalnego oraz warunków życia i zdrowia ludności jako podstawy bytowania.

---

16 Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP. BBN. Warszawa 2014, s. 10-11.

### **Literatura**

- „Bezpieczeństwo Narodowe” nr III-IV, 2012/23-24. Kwartalnik BBN, Warszawa 2012.
- Clausewitz C.V., *O wojnie*, Lublin 1995.
- Clausewitz C.V., *O wojnie*, Warszawa 2010.
- Jakubczak R. (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Warszawa 2003.
- Jakubczak R., Marczak J., Gąsiołek K., Jakubczak W., *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Polski w erze globalizacji*, Warszawa 2008, załącznik nr 2.
- Raport strategiczny: Siły Zbrojne RP w drugiej dekadzie XXI wieku. AON, Warszawa 2014.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP. BBN, Warszawa 2014.

### **Źródła prawa**

- Regulamin Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego – załącznik do zarządzenia Nr 29 Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 17.12.2010 r.
- Zarządzenie Nr 4 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego.

### **Źródła internetowe**

- „Gazeta Wyborcza” z 8.11.2012 – wydanie internetowe PAP.  
<http://www.tvn24.pl/.../>
- „Wprost” z 18.02.2014 r., <http://www.wprost.pl/newsroom/2014-02-18/kalendarium/html>

## Przemoc na tle rasowym jako skutek nietolerancji. Analiza problemu na przykładzie Miasta Białystok

„Gdy ustaje tolerancja dla tolerancji, nastaje tolerancja przemocy”<sup>2</sup>

Słowa polskiego filozofa prof. Tadeusza Kotarbińskiego doskonale odzwierciedlają problem występującego zjawiska przemocy na tle rasowym. Pomiedzy nietolerancją rasową a wolnością i bezpieczeństwem człowieka zachodzi ścisła zależność, która sprawia, iż wszelkie przejawy dyskryminacji oraz ksenofobii stały się obecnie jednym z istotnych wyzwań dla utrzymania pokoju w demokratycznym państwie prawa. Jest to powiązane bezpośrednio z zapewnieniem podstawowych praw i wolności ustanowionych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Powszechnie wydaje się, iż negatywne skutki przemocy na tle rasowym dotyczą w sposób bezpośredni jedynie wybrane osoby bądź grupy, jednakże tym samym naruszony zostaje również cały porządek społeczny, poprzez co wszyscy obywatele mogą czuć niepokój.

Zjawisko przemocy w relacjach interpersonalnych bądź międzygrupowych jest rozpatrywane z perspektywy tła społecznego, w obszarze którego dochodzi do kontaktów interpersonalnych. Więzy międzyludzkie, jakie zachodzą w tych stosunkach, bazują zaś na poszczególnych normach zachowania:

- poszanowanie godności drugiego człowieka;
- poszanowanie życia i zdrowia;
- tolerancja;
- współdziałanie i opiekuńczość<sup>3</sup>.

Niezachowanie oraz naruszenie tych zasad nie prowadzi bezpośrednio do zjawiska przemocy, jednakże jego zaistnienie jest uzależnione od rodzaju formy patologizacji wzajemnych stosunków<sup>4</sup>. Brak poczucia wspólnoty, chęci współdziałania,

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 K. Nowak, *Leksykon złotych myśli*, Warszawa 1998.

3 B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2009, s. 715.

4 A. Hankała, *Przemoc jako przejaw patologizacji więzi międzyludzkich*, [w:] B. Hołyst (red.), *Przemoc w życiu codziennym*, Warszawa 1997.

odtrącenie drugiego człowieka przybiera najczęściej formę agresji słownej bądź fizycznej. Podobnie cechuje się nietolerancja, czyli brak szacunku dla cudzych praktyk i przekonań. Objawia się niedopuszczaniem do zachowań czy poglądów różniących się od własnych. Leży u podstaw dyskryminacji rasowej i ksenofobii<sup>5</sup>. Efektem nietolerancji jest zachodząca przemoc rasowa.

Fundamentalną częścią polityki państwa jest utworzenie ustawodawstwa, które zaopatrzy w narzędzia ochrony prawnej osób narażonych na rasizm. Polski system legislacyjny – Konstytucja RP czy kodeks karny, zawiera szereg artykułów penalizujących bezpośrednio bądź pośrednio czyny popełniane w związku z czyjąś przynależnością rasową, narodową, etniczną. Zgodnie z art. 13 Konstytucji RP występuje zakaz istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową<sup>6</sup>.

Z kolei w art. 30 Konstytucji mowa jest o ochronie godności człowieka, jako nienaruszalnego prawa jednostki – „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie oraz ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”<sup>7</sup>. Zapewnienie ochrony godności ludzkiej ma być zagwarantowane przez władze publiczne. Wynika stąd powinność stworzenia środków dających ochronę godności osób, które ze względu na swoją przynależność etniczną, rasową, narodową, wyznaniową, status społeczny itp. są zagrożone nienawistnymi atakami. Jednakże bazując na przepisach konstytucyjnych, trudno jest poszkodowanym osobom dochodzić obrony swoich praw w sytuacjach zagrożenia przemocą na tle rasowym.

Kodeks karny<sup>8</sup> penalizuje przemoc na tle wyznaniowym czy rasowym. Zawiera kilka typów czynów karalnych, gdzie wprost jest mowa o przestępstwach motywowanych uprzedzeniami rasowymi, wyznaniowymi, narodowymi, politycznymi, lub ze względu na określony światopogląd ofiary. Zgodnie z art. 119 § 1 kodeksu karnego ten, kto stosuje przemoc lub groźbę bezprawną wobec grupy osób lub poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub z powodu jej bezwyznaniowości, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Motywacją sprawcy stosującego przemoc są stricte wymienione przesłanki. Karalności podlegają czyny, które dotyczą osoby należącej do innej niż sprawca grupy etnicznej bądź rasowej, czy też innego wyznania lub bezwyznaniowości. Przykładem takiego czynu zabronionego jest pobicie studenta – cudzoziemca, który odbywa wymianę studencką.

5 Krajowy Program Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z Nimi Nietolerancji 2004-2009, Warszawa 2004, s. 9.

6 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

7 Ibidem.

8 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

Artykuł 256 kk. zakazuje publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa, a także nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość. Zachowania takie zagrożone są karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Przestępstwo popełniane z pobudek rasistowskich zostało zawarte w art. 257 – kto publicznie znieważa grupę ludności albo poszczególną osobę z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości lub z takich powodów narusza nietykalność cielesną innej osoby, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Przestępstwo to ścigane na drodze karnej jest przedmiotem ochrony dwóch niezwykle ważnych wartości – godności i nietykalności człowieka. Pojęcie znieważenia jest objaśnione jako okazanie pogardy, która wyraża bardziej negatywne emocje w stosunku do osoby niż tylko lekceważenie<sup>9</sup>. Artykuły 194-196 kodeksu karnego, dotyczące przestępstw przeciwko wolności sumienia i wyznania, przedstawiają system kar za obrażanie uczuć religijnych, złośliwe przeszkadzanie publicznie wykonywanym aktom religijnym oraz ograniczanie człowieka w przysługujących mu prawach, ze względu na jego przynależność wyznaniową albo bezwyznaniowość.

Spśród opisanych powyżej artykułów, przestępstwa ujęte w art. 119 i 257 są karane bardziej surowo niż takie same czyny, lecz popełnione bez związku z czynim pochodzeniem rasowym, narodowym, etnicznym bądź wyznaniem. Zważając jednak na art. 53 § 2 kodeksu karnego, który reguluje zasady wymierzania kary i środków karnych, obowiązkiem sędziego zasądzającego karę jest branie pod uwagę m.in. motywacji sprawcy. Jak wynika z teorii, sędziowie mogą wymierzać wyższe kary za przestępstwa motywowane rasistowsko aniżeli w przypadku takich samych czynów popełnionych z mniej karygodnych pobudek<sup>10</sup>.

Oprócz prawa krajowego, stosowane są również liczne regulacje międzynarodowe, których stroną jest Polska, np. Organizacji Narodów Zjednoczonych (Międzynarodowa Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 roku<sup>11</sup>, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 roku<sup>12</sup>), Rady Europy (Konwencja o Ochronie Praw Człowieka

9 R.A. Stefański, *Przestępstwo publicznego znieważania grupy ludności lub osoby z powodu dyskryminacyjnego*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 6, s. 29.

10 A. Mikulska, *Rasizm w Polsce*. Raport z badań wśród osób, które doświadczyły przemocy ze względu na swoje pochodzenie etniczne, rasowe lub narodowe, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2010, s. 24.

11 Międzynarodowa Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r. (Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187).

12 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 i 169).

i Podstawowych Wolności z 1950 roku<sup>13</sup>, Europejska Karta Społeczna z 1961 roku<sup>14</sup>, Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych z 1995 roku<sup>15</sup>).

Przynależność do Unii Europejskiej obliguje Polskę do implementacji dyrektyw mających na celu walkę z dyskryminacją (podstawą jest art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu ustalonym w Traktacie Amsterdamskim<sup>16</sup>, Dyrektywa Rady Unii Europejskiej nr 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 roku<sup>17</sup>, dotycząca realizacji zasady równego traktowania bez względu na rasę lub pochodzenie etniczne we wszystkich sferach życia społecznego oraz Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 roku<sup>18</sup> w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych).

Unia Europejska kładzie nacisk na poszanowanie podstawowych praw i wolności człowieka, stąd też wyprofilowała instytucje na poziomie krajowym oraz kontynentalnym, np.: Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej ONZ, Europejski Trybunał Praw Człowieka, które mają za zadanie tworzenie i realizowanie poprawnej polityki przeciwdziałania dyskryminacji na tle rasowym czy też wyznaniowym. Na płaszczyźnie unijnej istotną rolę posiada komisarz ds. sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa, który przejął wcześniejsze kompetencje komisarza ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego. Owa transformacja potwierdza związaną spraw o charakterze dyskryminacyjnym z wymiarem sprawiedliwości<sup>19</sup>.

Na przestrzeni ostatnich dwóch lat (2012-2013) niepokojące stały się doniesienia ze stolicy województwa podlaskiego, dotyczące ataków rasistowskich na obcokrajowców. Jak powszechnie wiadomo, Białystok jest postrzegany jako miasto wielu kultur oraz religii. Na jego terenie znajdują się obiekty sakralne, cmentarze, pomniki oraz miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne związane z różną wiarą oraz obcokrajowcami. Taki wizerunek – miasta otwartego, gdzie wspólnie żyje kilka różnych narodowości, był wypracowywany przez wiele lat. Ponadto, poprzez systematyczny rozwój oraz wprowadzane innowacje, miasto stało się nowoczesnym ośrodkiem na wschodzie Polski. Wzbudziło to zainteresowanie środowisk zagranicznych do inwestowania, studiowania czy prowadzenia działalności. Cudzoziemcy zamieszkujący Białystok zameldowani są tu na stałe bądź ubiegają się o status

13 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

14 Europejska Karta Społeczna z 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

15 Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych z 1995 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209).

16 Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (tzw. Traktat Amsterdamski) – podpisany 2 października 1997 r. (wszedł w życie 1 maja 1999 r.) (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31).

17 Dyrektywa 2000/43/EC Rady Unii Europejskiej wprowadzająca zasadę równego traktowania osób bez względu na rasę i pochodzenie etniczne (Dz.U. L 180, 19/07/2000 P. 0022–0026).

18 Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 (Dz.U. L 328 z 6.12.2008).

19 A. Zygierewicz, *Polityka Unii Europejskiej na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji*, „Studia BAS” 2011, nr 2(26), s. 88.



uchodźcy (przebywają w ośrodku dla uchodźców lub zamieszkują mieszkania prywatne) czy też są uczniami białostockich szkół oraz uczelni wyższych<sup>20</sup>. Każdego dnia przyjeżdża również wielu obcokrajowców na zakupy, odwiedzają oni instytucje kulturalne, zwiedzają region.

Obecność cudzoziemców i wielość kultur stanowi niewątpliwie duży atut, jednakże pociąga także problemy wynikające z różnorodności rasowej, religijnej bądź obyczajowej, przez co poczucie bezpieczeństwa w Białymstoku zostało zaburzone. Stało się tak za sprawą nasilającego się rasizmu, poprzez który obcokrajowcy i mieszkańcy poczuli zagrożenie. Cudzoziemcy charakteryzujący się swoją odmiennością wzbudzili zainteresowanie, które niestety nie zawsze było pozytywne, a w pojedynczych przypadkach przerodziło się w zachowania pełne nienawiści, przejawiające się w przemocy. Akty nietolerancji skierowane do osób o odmiennym pochodzeniu bądź kolorze skóry przybierały różną postać – rozboje, pobicia, wyzwiska. Przemoc fizyczna nie musi być bezpośrednio skierowana przeciwko osobie bądź grupie ludzi, ale może być również użyta przeciwko mieniu, np. podpalenie mieszkania, gdzie zamieszkuje cudzoziemiec<sup>21</sup>. Statystycznie każdego dnia dochodzi do różnych zagrożeń i wykroczeń stwarzających niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzi, dla mienia i środowiska.

Ażeby dokładnie zbadać i poznać genezę problemu przemocy na tle rasowym, władze miasta zleciły przeprowadzenie badania pt. „Diagnoza postaw mieszkańców Białegostoku w zakresie tolerancji”. Badania miały charakter diagnostyczny i zostały zrealizowane w oparciu o technikę CATI (Computer Aided Telephone Interviewing), czyli wywiadu telefonicznego<sup>22</sup>. Z przeprowadzonych badań<sup>23</sup> wynika, iż w ocenie mieszkańców miasto należy uznać za względnie bezpieczne miejsce do życia (średnia ocena poziomu bezpieczeństwa wyniosła 7,86; maksymalna ocena – 10 pkt). Miasto Białystok za wielokulturowe postrzega obecnie 84,1% mieszkańców. Osoby starsze chętniej posługują się tą „etykietą” – ponad 90% osób w wieku powyżej 55 lat ją przyjmuje – niż młodsze – dla 31,1% osób w wieku 15-25 lat i 23,9% w wieku 25-34 lat miasto nie jest wielokulturowe.

Według opinii 54,4% mieszkańców białostoczanie są nietolerancyjni. Młodszy respondenci, jak również ci, którzy są aktywni zawodowo oraz niewierzący, wyrażali częściej opinię o nietolerancji mieszkańców Białegostoku. Przeszkodę dla mieszkańców w kontaktach z obcokrajowcami stanowi głównie: orientacja psychoseksu-

20 Raport dotyczący zwalczania przestępczości związanej z dyskryminacją rasową, ksenofobią i nietolerancją na przykładzie działań Policji Podlaskiej Białystok się zmienia, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2004, s. 11.

21 A. Kwiecień, *Poradnik Obywatela. Co możemy zrobić, gdy zetknijemy się z mową nienawiści?* Otwarta Rzeczpospolita – Stowarzyszenie przeciw Antysemityzmowi i Ksenofobii, s. 4.

22 Program Miasta Białegostoku Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z Nimi Nietolerancji na lata 2014-2017, Białystok dla Tolerancji, Urząd Miejski w Białymstoku, Białystok 2013, s. 8.

23 J. Poleszczuk, K. Sztóp-Rutkowska, Ł. Kiszkiel, A. Klimczuk, R.J. Mejsak, *Diagnoza postaw mieszkańców Białegostoku w zakresie tolerancji*, Fundacja SocLab, Białystok 2013.

alna (45%), kolor skóry (41%) i wyznanie (37%) – częściej na te aspekty wskazują ludzie młodzi w wieku 15-35 lat. Z zasady 13% mieszkańców nie ufa cudzoziemcom wyglądającym inaczej niż Polacy. Osoby młode w wieku 15-24 lata (37%) deklarują największe zagrożenie dla utraty tożsamości narodowej Polski na skutek rosnącego udziału imigrantów w strukturze społecznej.

Przeważająca część ankietowanych (71%) uważa, że wielokulturowość jest zjawiskiem korzystnym dla polskiego społeczeństwa. Większość białostoczan jest zdania, że rasizm jest poważnym problemem w Białymstoku. Zdecydowanie częściej uważają tak osoby młode.

Największe zrozumienie dla imigrantów ekonomicznych deklarują zaś osoby z wykształceniem gimnazjalnym oraz z wykształceniem wyższym, a najniższą osobę starsze i z wykształceniem podstawowym. Zauważalna jest wyraźna, pozytywna korelacja odpowiedzi akceptujących zatrudnienie czarnoskórej opiekunki do dziecka – od wieku – im starszy respondent, tym mniejsza akceptacja takiej sytuacji. Osoby o wykształceniu podstawowym najrzadziej akceptują zatrudnienie czarnoskórej opiekunki<sup>24</sup>.

Na podstawie powyższych danych można wywnioskować, iż uznanie miasta za wielokulturowe jest silnie związane z wiekiem. Definicja wielokulturowości straciła walory jako podstawa tożsamości kulturowej miasta dla ludzi młodszych, stąd również bierze się mniejsza chęć do poznawania innych kultur, zamieszkujących region, oraz historii miasta. Białostoczkane zdecydowanie odznacza się na tle Polski większą skalą przywiązania do tradycyjnych form życia społecznego czy instytucji wspólnotowych, dzięki którym mieszkańcy posiadają poczucie kontroli nad życiem. Stąd też pojawiają się negatywne emocje i poczucie dystansu do pewnych odmienności w czterech podstawowych sferach, takich jak: makrosocjalna (przestrzeni miasta), zawodowa, sąsiedztwa i osobista. Dlatego przemoc najczęściej dotyka osoby wyróżniające się wyglądem.

Najczęściej postawy nietolerancji i duże dystanse są zależne od niskiego lub niepewnego statusu społecznego. Obecność obcokrajowców odbierana jest jako swego rodzaju zagrożenie. Narasta poprzez to niepokój, iż rozbiciu ulegną tradycyjne instytucje, głównie chodzi tutaj o rodzinę, która stanowi podstawowy kapitał społeczny. Z kolei mieszkańcy o wyższym statusie socjalnym posiadają poczucie większej kontroli nad otoczeniem i czują się bezpieczni w sytuacji zróżnicowanego narodowościowo otoczenia. Ludzie młodzi częściej nie posiadają wysokiego poziomu wiedzy, a tym samym dystans do grup obcych ulega zwiększeniu. Białostoczkanie w większości posiadają pozytywne nastawienie do obcokrajowców oraz zgadzają się z opinią, że reprezentacja wielu kultur służy polskiemu społeczeństwu, a wraz z napły-

24 Opracowano na podstawie badań Fundacji SocLab, ibidem.

wem cudzoziemców miasto staje się lepszym miejscem do życia. Istotne jest też, iż są otwarci na edukację w tym kierunku.

W ostatnim czasie za pośrednictwem mediów można było usłyszeć o wielu aktach przemocy dokonanych na osobach spoza granicy naszego kraju. Nagłówki artykułów pt. *Atak na Czeczenów w Białymstoku*<sup>25</sup> czy *Kolejny rasistowski atak*<sup>26</sup> z dnia na dzień stawały się coraz bardziej niepokojące. Zgodnie z danymi przedstawionymi w raporcie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych<sup>27</sup>, w województwie podlaskim w 2013 roku wszczęto 85 postępowań z art. 256 kk. Jest to ponad 60 więcej niż w roku 2012. Do odpowiedzialności karnej w ubiegłym roku pociągnięto 35 osób. Więcej dochodzeń w sprawie przestępstw z nienawiści prowadziła w tym czasie tylko Stołeczna Komenda Policji. Warto zwrócić uwagę, że w 2013 roku wszczęto aż 7 postępowań z art. 119 kk., które w latach poprzednich nie zostały w ogóle odnotowane. Statystyki za styczeń i luty 2014 roku pokazują, iż Policja wszczęła 13, a w całym pierwszym półroczu 2013 roku wszczęto tylko 11 postępowań<sup>28</sup>. Należy jednak pamiętać, że wciąż bardzo często ofiary przemocy na tle rasowym nie zgłaszają się z doniesieniem na Policję, w obawie przed wiktyimizacją i ewentualnymi dodatkowymi kłopotami.

Wzrastająca liczba postępowań nie powinna być niepokojąca, a wręcz przeciwnie, jest to optymistyczna prognoza. Świadczy ona o zauważalnym wzroście aktywności podlaskiej Policji w zwalczaniu przestępstw motywowanych uprzedzeniami. Do końca 2013 roku przeszkoleni zostali wszyscy policjanci służby prewencyjnej i kryminalnej. Policjanci nauczyli się, jak rozpoznać przestępstwo z nienawiści, jak na nie reagować, jak postępować z ofiarą takiego zdarzenia oraz jak wyglądają symbole mowy nienawiści.

Tylko zintegrowanie różnych działań umożliwi efektywne zwalczanie przemocy wywodzącej się z nietolerancji. Władze lokalne poważnie potraktowały i zajęły się problemem. Ruszył szereg programów edukacyjnych i profilaktycznych, realizowanych zarówno przez miasto, jak i organizacje pozarządowe. Projekty w większości zostały skierowane do ludzi młodych, jednakże nie tylko. W czerwcu ubiegłego roku (2013) odbył się koncert zatytułowany „Białystok dla tolerancji”<sup>29</sup>. Wszystkie akcje mają na celu podnoszenie społecznej świadomości dotyczącej tolerancji i poszanowania innego człowieka oraz głośno wyrażają sprzeciw przemocy rasowej, która tak nagle zaczęła psuć wizerunek miasta. W ramach uporządkowania działań propagujących ideę tolerancji i współistnienia władze miasta wystąpiły o powoła-

25 <http://www.tvp.pl/bialystok/aktualnosci/kryminalne/atak-na-czeczenow-w-bialymstoku/929015> (8.05.2014).  
26 [http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,85994,6647533,Kolejny\\_rasistowski\\_atak.html](http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,85994,6647533,Kolejny_rasistowski_atak.html) (8.05.2014).  
27 Raport dotyczący zwalczania przestępczości związanej z dyskryminacją rasową, ksenofobią i nietolerancją na przykładzie działań Policji Podlaskiej, op. cit., s. 17.  
28 Opracowanie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na podstawie danych z Komendy Głównej Policji.  
29 <http://wiadomosci.onet.pl/bialystok/bialystok-dla-tolerancji-koncert-przeciw-rasizmowi/4gr13> (8.05.2014).

nie specjalnego Zespołu do spraw przeciwdziałania ksenofobii i rasizmu<sup>30</sup>, do którego zadań należy koordynacja i inspiracja działań zmierzających do przeciwdziałania i zwalczania przejawów dyskryminacji rasowej, ksenofobii i wszelkich aktów nietolerancji. Zauważyć należy, iż pozytywnym zjawiskiem, pomimo negatywnego przedstawienia miasta przez media jest ciągle wzrastająca liczba cudzoziemców, którzy nie obawiają się zamieszkać w Białymstoku.

\*\*\*

W obliczu globalizacji, rosnącej wieloetniczności oraz utrzymujących się stereotypowych ocen różnych grup ludności, pojawia się szereg wyzwań nie tylko dla rządzących, ale i dla całego społeczeństwa, zarówno zamieszkującego Białystok, jak i całą Polskę. Obowiązkiem władz, służb, instytucji, a także wszystkich mieszkańców jest zadbać w sposób maksymalny o bezpieczeństwo własne i innych ludzi. Jednakże aby skutecznie zwalczyć zjawisko nietolerancji, a tym samym rodzącej się z niej przemocy, najważniejsza jest wysoka świadomość społeczna i otwarty umysł osób zamieszkujących dane terytorium. Zainteresowanie drugim człowiekiem, jego osobowością oraz tym, co może on nam pokazać i czego może nas nauczyć, stanowi najlepszy sposób na zawarcie pozytywnych relacji i tym samym zwalczenie wszelkich form dyskryminacji.

## Literatura

- Hankała A., *Przemoc jako przejaw patologizacji więzi międzyludzkich*, [w:] B. Hołyst (red.), *Przemoc w życiu codziennym*, Warszawa 1997.
- Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2009.
- Kwiecień A., *Poradnik Obywatela. Co możemy zrobić, gdy zetkniemy się z mową nienawiści? Otwarta Rzeczpospolita – Stowarzyszenie przeciw Antysemityzmowi i Ksenofobii*.
- Mikulska A., *Rasizm w Polsce. Raport z badań wśród osób, które doświadczyły przemocy ze względu na swoje pochodzenie etniczne, rasowe lub narodowe*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2010.
- Poleszczuk J., Sztop-Rutkowska K., Kiszkiel Ł., Klimczuk A., Mejsak R.J., *Diagnoza postaw mieszkańców Białegostoku w zakresie tolerancji*, Fundacja SocLab, Białystok 2013.
- Stefański R.A., *Przestępstwo publicznego znieważania grupy ludności lub osoby z powodu dyskryminacyjnego*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 6.
- Zygierewicz A., *Polityka Unii Europejskiej na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji*, „Studia BAS” 2011, nr 2(26).

## Źródła prawa

- Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 (Dz.U. L 328 z 6.12.2008).

30 Zarządzenie wewnętrzne Prezydenta Miasta Białegostoku nr 147/13 w sprawie powołania i zakresu zadań Zespołu do spraw przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i nietolerancji, Białystok 2013.

- Dyrektywa 2000/43/EC Rady Unii Europejskiej wprowadzająca zasadę równego traktowania osób bez względu na rasę i pochodzenie etniczne (Dz.U. L 180 z 19.07.2000 P. 0022–0026).
- Europejska Karta Społeczna z 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).
- Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych z 1995 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209).
- Międzynarodowa Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r. (Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 i 169).
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (tzw. Traktat Amsterdamski) – podpisany 2 października 1997 r. (wszedł w życie 1 maja 1999 r.) (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).
- Zarządzenie wewnętrzne Prezydenta Miasta Białegostoku nr 147/13 w sprawie powołania i zakresu zadań Zespołu do spraw przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i nietolerancji, Białystok 2013.

### **Źródła internetowe**

- [http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,85994,6647533,Kolejny\\_rasistowski\\_atak.html](http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,85994,6647533,Kolejny_rasistowski_atak.html)
- <http://www.tvp.pl/bialystok/aktualnosci/kryminalne/atak-na-czecenow-w-bialymstoku/929015>
- <http://wiadomosci.onet.pl/bialystok/bialystok-dla-tolerancji-koncert-przeciw-rasizmowi/4gr13>



## Bezpieczeństwo ekologiczne jako element bezpieczeństwa narodowego RP

### 1. Wprowadzenie

Jednym z podstawowych zagadnień związanych ze współczesną polityką ekologiczną jest próba łączenia rozwoju społeczno-gospodarczego z równoczesną ochroną środowiska naturalnego. Zauważalne w ostatnich latach znaczne tempo zmian, wywołane przede wszystkim dużym postępem technologicznym oraz szybkim wzrostem populacji, przyczyniło się do znacznego pogorszenia stanu środowiska naturalnego, skażenia wielu ekosystemów, a przy tym wystąpienia zagrożeń o charakterze ekologicznym<sup>2</sup>. Wyczerpywanie się zasobów nieodnawialnych surowców, kłęski żywiołowe, zanieczyszczenia oraz awarie przemysłowe, jądrowe i transportowe negatywnie wpływają na jakość życia i zdrowie ludzi, a w dalszej konsekwencji mogą stanowić poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa.

W ostatnich latach coraz częściej w strategiach bezpieczeństwa państw poruszana jest problematyka związków między zagrożeniami naturalnymi a bezpieczeństwem narodowym. Niezbędne staje się w tym kontekście eliminowanie zagrożeń o charakterze ekologicznym oraz zapobieganie negatywnym konsekwencjom rozwoju cywilizacyjnego<sup>3</sup>.

Powyższej problematyce odpowiada pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego. Obejmuje ono przy tym działania nakierowane na różnorodne dziedziny życia społecznego, gospodarczego oraz politycznego. Celem niniejszej pracy jest naszkicowanie pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego, a także przedstawienie go w kontekście założeń dotychczas przyjętych Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 J. Bredo, *Zrównoważony rozwój. W stronę życia w harmonii z przyrodą*, Sopot 2006, s. 7.

3 K. Brendzel-Skowera, *Bariery w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” Uniwersytet Rzeszowski, Zeszyt Nr 14, Rzeszów 2009, s. 102.

## 2. Istota bezpieczeństwa ekologicznego – zarys problematyki

Bezpieczeństwo ekologiczne, zwane również bezpieczeństwem środowiskowym, jest zjawiskiem złożonym i wieloznacznym, które w nauce jest definiowane w różnorodny sposób. Należy do zagadnień, których treść, charakter i zakres podlega w dużym stopniu zdynamizowanemu stosunkom społecznym, oraz jest uwarunkowane od aktualnej sytuacji politycznej.

Zgodnie z definicją wypracowaną przez M. Pietrasia bezpieczeństwo ekologiczne to „taki stan stosunków społecznych, w tym treści, form i sposobów organizacji stosunków międzynarodowych, który nie tylko ogranicza i eliminuje zagrożenia ekologiczne, lecz także promuje pozytywne działania, umożliwiając realizację wartości istotnych dla istnienia i rozwoju narodów i państw”<sup>4</sup>. Profesor Bartosz Rakoczy bezpieczeństwo ekologiczne rozumie „jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka”<sup>5</sup>.

Jednocześnie bezpieczeństwo ekologiczne może być również utożsamiane z umownym systemem „jednostek i instytucji wykonawczych połączonych jednolitym celem, zbiorami zadań itp., którego funkcjonowanie powinno przynieść pożądane efekty w wypadku różnorodnych zagrożeń bez względu na to, czy będą to zagrożenia pokoju, czy okresu wojny”<sup>6</sup>. Bezpieczeństwo ekologiczne jest zatem kształtowaniem stosunków naturalnych i społecznych w biosferze Ziemi, które uwzględnia konieczność wypracowania właściwych warunków życia dla całej ludzkości, biorąc zarazem pod uwagę podstawy życia na naszej planecie<sup>7</sup>. Bezpieczeństwo ekologiczne należy więc wiązać ze stanem środowiska naturalnego, które jest wolne od zagrożeń naruszających równowagę występujących w nim ekosystemów i biosfery.

W próbach definiowania pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego można wyróżnić dwa podejścia – pozytywne i negatywne. W płaszczyźnie pozytywnej oznacza ono przeciwdziałanie powstawaniu zagrożeń w sferze środowiska naturalnego. Tak rozumiane bezpieczeństwo ekologiczne podkreśla ogromną rolę prewencji, myślenia perspektywicznego i współpracy międzynarodowej w wypracowywaniu norm służących stabilizacji stanu środowiska naturalnego. Kładzie się tutaj jednocześnie nacisk na zasadę przezorności. W aspekcie negatywnym bezpieczeństwo ekologiczne jest zaś stanem, w którym dąży się do wyeliminowania już występujących zagrożeń dla środowiska przyrodniczego.

4 M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Lublin 2000, s. 85.

5 B. Rakoczy, *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011, s. 14.

6 S. Śladkowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 10.

7 M. Niedziółka, *Nowe wyzwania ekologiczne w dobie globalizacji*, [w:] J. Bucińska, M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska: Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011, s. 213.



Problematykę bezpieczeństwa ekologicznego można również rozpatrywać poprzez pryzmat sfery społecznej, politycznej i naukowej. W takim ujęciu będzie ono chociażby oznaczało relację człowiek – środowisko naturalne, gdzie jego zadaniem będzie stworzenie warunków odpowiednich do życia<sup>8</sup>.

Wśród najważniejszych rodzajów bezpieczeństwa ekologicznego, według kryterium przedmiotowego, wyróżnia się m.in. bezpieczeństwo biologiczne<sup>9</sup>, chemiczne, techniczno-technologiczne, sanitarne<sup>10</sup>, weterynaryjne<sup>11</sup>, emisyjne<sup>12</sup>, imisyjne<sup>13</sup>, jądrowe, przyrodnicze (w tym bezpieczeństwo gatunkowe i bezpieczeństwo ekosystemów), powodziowe czy też epidemiczne<sup>14</sup>.

### 3. Podstawy prawne bezpieczeństwa ekologicznego w Polsce

Kwestie związane z zagadnieniem bezpieczeństwa ekologicznego są uregulowane w szeregu różnych dokumentów zarówno o zasięgu krajowym, unijnym, jak i międzynarodowym. Podstaw bezpieczeństwa ekologicznego w Polsce należy dopatrywać się w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku<sup>15</sup>, która w art. 74 ust. 1 zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki, która zapewni bezpieczeństwo ekologiczne obecnym i przyszłym pokoleniom<sup>16</sup>. Należy jednak zaznaczyć, iż Konstytucja RP nie zawiera definicji bezpieczeństwa ekologicznego oraz nie precyzuje, jakie konkretnie działania w tym zakresie ciążyą na władzy publicznej<sup>17</sup>.

Doprecyzowanie kwestii związanych z bezpieczeństwem ekologicznym Polski znajduje się w polskiej polityce ekologicznej, której podstawy przyjęcia są zawarte w przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska<sup>18</sup>. Artykuł 13 p.o.ś., cel polityki ekologicznej państwa określa jako „stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska”. Natomiast zgodnie z art. 14 ust. 1 p.o.ś. polityka ekologiczna państwa, na podstawie aktualnego stanu środowiska, określa w szczególności:

- 8 A. Piziak-Rapacz, *Zarządzanie bezpieczeństwem energetycznym Polski a ekologia*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2013, nr 1, s. 48.
- 9 W nauce można spotkać się z poglądem, iż w ujęciu szerokim jest nim przede wszystkim ochrona różnorodności biologicznej, zaś w ujęciu wąskim – ochrona gatunku *Homo sapiens*. W zakresie bezpieczeństwa biologicznego mieści się również problematyka związana z klonowaniem oraz genetycznie zmodyfikowanymi organizmami (GMO).
- 10 Jest związane ze związkiem występującym między stanem środowiska naturalnego a zdrowiem ludzkim.
- 11 Dotyczy stanu zdrowia zwierząt i związanych z tym zagrożeń.
- 12 Wyznacza bezpieczne dla środowiska naturalnego limity emisyjne.
- 13 Dotyczy jakości środowiska.
- 14 M. Bar, Z. Bukowski, J. Jerzmański, S. Urban, *Leksykon prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2012, s. 18-19.
- 15 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), dalej jako Konstytucja RP.
- 16 Szerzej: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- 17 A. Surówka, *Bezpieczeństwo ekologiczne a gospodarowanie odpadami w świetle prawa konstytucyjnego*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, s. 152.
- 18 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627).

- cele ekologiczne,
- priorytety ekologiczne,
- rodzaj i harmonogram działań proekologicznych,
- środki niezbędne do osiągnięcia celów, w tym mechanizmy prawno-ekonomiczne i środki finansowe.

Jednocześnie art. 14 ust. 2 stanowi, iż politykę ekologiczną państwa przyjmuje się na 4 lata, z tym, że przewidziane w niej działania w perspektywie obejmują kolejne 4 lata. Dotychczas w Polsce przyjęto kilka tego typu dokumentów: 1) Politykę Ekologiczną Państwa z 1990 roku, 2) II Politykę Ekologiczną Państwa na lata 2001-2010, 3) Politykę Ekologiczną Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010, 4) Program Wykonawczy do II Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2002-2010 oraz 5) Politykę Ekologiczną Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016.

Dodatkowo wiele kwestii istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa ekologicznego Polski zostało uregulowanych w aktach prawnych o randze ustawowej. Należą do nich m.in.: 1) ustawa z dnia 22 czerwca 2001 roku o organizmach genetycznie zmodyfikowanych<sup>19</sup>, 2) ustawa z dnia 11 maja 2001 roku o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia<sup>20</sup>, 3) ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 roku o środkach żywienia zwierząt, 4) ustawa z dnia 6 czerwca 2002 roku – Prawo własności przemysłowej oraz 5) ustawa z dnia 28 grudnia 2000 roku o obrocie z zagranicą towarami i technologiami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa itd.

Dodatkowo Polska ze względu na członkostwo w Unii Europejskiej jest zobowiązana do uwzględniania w swoim porządku prawnym unijnej polityki ekologicznej, a także regulacji UE w kwestii bezpieczeństwa ekologicznego.

Warto również zaznaczyć, że problematyka bezpieczeństwa ekologicznego z racji na swój globalny charakter wiąże się z szeroko zakrojoną współpracą międzynarodową. W jej efekcie przyjęto szereg dokumentów normujących opisywane w pracy zagadnienie. Wśród najważniejszych dokumentów należy wymienić m.in.:

- Konwencję Genewską o zakazie używania technicznych środków oddziaływania na środowisko w celach militarnych lub jakichkolwiek innych celach wrogich z 1977 roku;
- Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej z 1968 roku<sup>21</sup>;
- Konwencję Wiedeńską o wczesnym powiadamianiu o awarii jądrowej z 1986 roku<sup>22</sup>;

19 Dz.U. z 2001 r. Nr 76, poz. 811.

20 Dz.U. z 2001 r. Nr 63, poz. 634.

21 Układ został przez Polskę przyjęty i ratyfikowany w 1969 roku.

22 Polska przyjęła i ratyfikowała Konwencję 22 stycznia 1988 roku.

- Konwencję Wiedeńską o pomocy w przypadku awarii jądrowej lub zagrożenia radiologicznego z 1986 roku<sup>23</sup>;
- Konwencję o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Konwencja Bazylejska) z 1989 roku;
- Protokół Bazylejski – Protokół w sprawie odpowiedzialności za szkody środowiskowe, przyjęty na V Konferencji Stron Konwencji w 1999 roku;
- Protokół w sprawie bezpieczeństwa biologicznego z 2000 roku. W Polsce został ratyfikowany w 2003 roku;
- Konwencję Helsińską w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych (Konwencja Awaryjna) z 1992 roku<sup>24</sup>;
- Konwencję o zakazie rozwoju, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz zniszczenia jej zapasów sporządzona w Paryżu z 1993 roku<sup>25</sup>;
- Konwencję w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych (Konwencja Sztokholmska) z 2001 roku.

Analizując powyżej wymienione umowy, można zauważyć, iż współpraca międzynarodowa skupia się przede wszystkim na energii jądrowej, transgranicznym przepływie zanieczyszczeń powietrza, przemieszczaniu się odpadów i zanieczyszczenia wód granicznych, odpowiedzialności za szkody środowiskowe oraz przeciwdziałaniu skutkom ewentualnych awarii przemysłowych i transportowych.

#### **4. Bezpieczeństwo ekologiczne w polskich strategiach bezpieczeństwa narodowego**

Problematyka bezpieczeństwa ekologicznego pojawiała się w strategiach bezpieczeństwa narodowego kilkakrotnie. Strategie bezpieczeństwa narodowego są dokumentami, które w syntetyczny sposób przedstawiają kierunki polityki bezpieczeństwa państwa<sup>26</sup>. Dotychczas tego typu strategie w Polsce przyjęto w 2003, 2007 i 2013 roku<sup>27</sup>.

Ujmowanie zagadnień związanych z ochroną środowiska naturalnego w tego typu dokumentach wynika z podejścia do zagadnienia bezpieczeństwa ekologicznego jako elementu bezpieczeństwa narodowego państwa, czyli stanu umożliwiają-

23 Polska przyjęła i ratyfikowała Konwencję w 1988 roku.

24 Polska ratyfikowała Konwencję 21 sierpnia 2003 roku, a jej postanowienia weszły w życie na mocy ustawy w 2004 roku.

25 Polska przyjęła i ratyfikowała Konwencję 27 lipca 1995 roku.

26 S. Koziej, Strategie Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 i 2007 r., Warszawa 2008, <http://www.koziej.pl> (14.05.2014).

27 Podobny charakter miał również przyjęty w 1992 r. dokument „Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa”, „Polityka bezpieczeństwa i strategii obronnej RP” z 2 listopada 1992 r., Strategia Obronności RP z 2000 r. oraz Strategia Obronności RP z 2009 r.

cego „optymalny rozwój państwa, który umożliwi zabezpieczenie interesów i potrzeb obywateli (narodu) oraz pomyślną realizację wszelkich celów państwa”<sup>28</sup>. Zagrożenia ekologiczne mieszczą się bowiem w kategorii czynników pozamilitarnych mających charakter wewnętrzny negatywnie oddziałujący zarówno na stan bezpieczeństwa państwa, jak i bezpieczeństwa obywateli<sup>29</sup>.

W strategiach bezpieczeństwa narodowego RP przyjętych w 2003 i 2007 roku istotną grupę niebezpieczeństw stanowiły zagrożenia o charakterze ekologicznym, takie jak: degradacja środowiska naturalnego (zwłaszcza w najbliższym otoczeniu Polski), katastrofy ekologiczne, awarie elektrowni atomowych i zakładów chemicznych, katastrofy transportowe z niebezpiecznymi materiałami, wielkie zanieczyszczenia atmosfery i wody, skażenia wód powierzchniowych i gleby przez odpady radioaktywne, zanieczyszczenia powietrza przez związki metali ciężkich, siarki i dwutlenku węgla<sup>30</sup>.

W strategii bezpieczeństwa z 2003 roku, która została przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów 22 lipca 2003 roku, kwestie związane z bezpieczeństwem ekologicznym były jedynie zasygnalizowane. Pośrednio był im poświęcony rozdział czwarty – *Gospodarze podstawy bezpieczeństwa państwa*, który zawierał postanowienia dotyczące środowiska naturalnego. W strategii bezpieczeństwa z 2003 roku przyjęto, iż w celu zagwarantowania bezpieczeństwa ekologicznego Polska powinna w działaniach na rzecz ochrony środowiska kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Dzięki temu możliwe będzie zachowywanie równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w biosystemie. Jednocześnie zapowiedziano wdrażanie systemu bezpieczeństwa biologicznego oraz dalszy udział Polski we współpracy międzynarodowej na rzecz ochrony środowiska. Tym samym wspomniana strategia podkreślała wpływ czynników pozamilitarnych – m.in. ekonomicznych, społecznych i ekologicznych, na kwestie związane z bezpieczeństwem państwa.

Szczegółowe kwestie związane z bezpieczeństwem państwa precyzowała Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Radę Ministrów na posiedzeniu z 5 listopada 2007 roku. Jak wynika z dokumentu – Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 roku, bezpieczeństwo ekologiczne państwa sprowadza się przede wszystkim do zapewnienia „obywatelom warunków do lepszego życia w zdrowym środowisku poprzez ochronę przyrody, w tym stymulowanie procesów zrównoważonego rozwoju”<sup>31</sup>. W analizowanym

28 M. Ciszek, *Bezpieczeństwo ekologiczne i zrównoważony rozwój w aspekcie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” UKSW, t. X, Nr 1, Warszawa 2012, s. 32.

29 M. Ciszek, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako element bezpieczeństwa narodowego (państwa)*, [w:] R. Droba, A. Bobryk, M. Jakubiak (red.), *Młodzież akademicka w kreowaniu nauki*, Siedlce 2008, s. 33-36.

30 S. Koziej, op. cit.

31 Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007, s. 19, <http://www.bbn.gov.pl/download/1/1048/SBNRP.pdf> (3.05.2014).

dokumencie podkreślana jest konieczność pełnego wdrożenia zasad unijnej polityki ekologicznej, zwłaszcza w kontekście zupełności i stabilności regulacji prawnych. Dużą rolę przypisuje się również monitoringowi i kontroli stanu środowiska naturalnego, działaniom edukacyjnym oraz opracowywaniu i realizowaniu przez grupy i organizacje pozarządowe projektów na rzecz ochrony środowiska<sup>32</sup>. Podobnie jak w przypadku strategii bezpieczeństwa z 2003 roku, uwytatniona została potrzeba realizacji i uwzględniania w większości działań zasady zrównoważonego rozwoju.

Szczególnie ważnymi zadaniami stojącymi przed Polską w kontekście bezpieczeństwa ekologicznego jest poprawa czystości wód, zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza, zapobieganie degradacji gleb, ograniczanie ryzyka wystąpienia katastrof ekologicznych, także minimalizacja ich skutków poprzez rozwój ratownictwa chemicznego i ekologicznego. Finansowanie działań w tym zakresie zostanie określone w Polityce Ekologicznej Państwa w realizacji wymienionych zadań miała pomóc kompleksowa polityka ekologiczna zgodna z postanowieniami UE w tym zakresie oraz prowadzona z wykorzystaniem środków krajowych i pochodzących z UE. Niezbędny jest przy tym rozwój służb reagowania kryzysowego i ochrony ludności, m.in. na skutek rozbudowy ich struktur, oraz wprowadzenie odpowiednich uregulowań prawnych.

Ponadto zgodnie z Białą Księgą Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej podstawowymi działaniami dążącymi do poprawy jakości środowiska powinny być<sup>33</sup>:

- redukcja emisji dwutlenków węgla, siarki i azotu oraz pyłu drobnego przy wytwarzaniu energii;
- rozwój odnawialnych źródeł w Polsce;
- podjęcie działań służących przygotowaniu do wdrożenia technologii wychwytywania i przechowywania dwutlenku węgla;
- poprawa jakości stanu wód poprzez dokończenie programu budowy i rozbudowy oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnych dla aglomeracji w ramach unijnego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko;
- opracowanie dla każdego dorzecza planu gospodarowania wodami; przygotowanie programu wodno-środowiskowego kraju;
- ograniczenie zanieczyszczenia powodowanego przez substancje niebezpieczne pochodzące ze źródeł przemysłowych;
- zwiększenie odzysku energii z odpadów komunalnych;
- zwiększenie do ponad 50% ilości odzyskiwanych odpadów wytworzonych w gospodarstwach domowych;

32 Ibidem.

33 Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 189, <http://www.spbn.gov.pl/> (2.05.2014).

- wypracowanie efektywnego systemu nadzoru nad substancjami chemicznymi dopuszczonymi na rynek;
- usuwanie polichlorokwów bifenyli z transformatorów i innych urządzeń oraz usuwanie azbestu.

Natomiast w kwestiach związanych z działaniami prewencyjnymi główny nacisk powinien zostać położony na: 1) monitoring skażeń powietrza, wód i gleby oraz prowadzenie doraźnych badań kontrolnych i pomiarowych; 2) informowanie ośrodków decyzyjnych i ludności o skażeniach, a także alarmowanie w razie szczególnego zagrożenia; 3) likwidacja skutków zagrożeń w ramach akcji ratowniczych; 4) działalność profilaktyczna i edukacyjna z zakresu zagrożeń związanych z niebezpiecznymi substancjami, oraz 5) przedsięwzięcia przywracające środowisko do stanu naturalnego<sup>34</sup>.

W najnowszej strategii bezpieczeństwa narodowego, czyli w Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 przyjętej w 2013 roku, z racji na jej zintegrowanie z innymi strategiami rozwojowymi wyłączono z jej zasadniczego zakresu tematycznego większość zagadnień związanych z bezpieczeństwem ekologicznym.

## 5. Podsumowanie

Reasumując, dokonujące się na przestrzeni ostatnich lat zmiany w życiu społeczno-gospodarczym w Polsce, przyniosły szereg nowych zagrożeń, w tym również zagrożenia ekologiczne<sup>35</sup>. Coraz częściej w związku z tym zwraca się uwagę na zagadnienie bezpieczeństwa ekologicznego jako jeden z elementów bezpieczeństwa państwa. W Polsce problematykę bezpieczeństwa ekologicznego reguluje przede wszystkim Konstytucja RP z 1997 roku, która zawiera szereg regulacji odnoszących się do zagadnień związanych z ochroną środowiska oraz zadań administracji publicznej w tym zakresie. Pojęcie to doprecyzowuje Prawo ochrony środowiska oraz przyjęte na jego podstawie Polityki Ekologiczne Państwa. Jednocześnie podkreśla się w tym zakresie istotny związek pomiędzy kwestią bezpieczeństwa ekologicznego a konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP). Ponadto, należy stwierdzić, iż zagadnienie bezpieczeństwa ekologicznego pojawiało się w kolejnych strategiach dotyczących bezpieczeństwa narodowego.

34 Ibidem.

35 J. Stańczyk, *Nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa i pokoju oraz strategie i sposoby ich rozwiązywania*, [w:] R. Rosa (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa i pokoju w obliczu wyzwań XXI wieku. Część I. Filozoficzne i teoretyczne aspekty bezpieczeństwa i pokoju*, Siedlce 2001, s. 17-20.

## Literatura

- Bar M., Bukowski Z., Jerzmański J., Urban S., Leksykon prawa ochrony środowiska, Warszawa 2012.
- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
- Brendzel-Skowera K., Bariery w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w Polsce, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” Uniwersytet Rzeszowski, Zeszyt Nr 14, Rzeszów 2009.
- Ciszek M., Bezpieczeństwo ekologiczne i zrównoważony rozwój w aspekcie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, „Studia Ecologiae et Bioethicae” UKSW, t. X, Nr 1, Warszawa 2012.
- Ciszek M., Bezpieczeństwo ekologiczne jako element bezpieczeństwa narodowego (państwa), [w:] R. Droba, A. Bobryk, M. Jakubiak (red.), Młodzież akademicka w kreowaniu nauki, Siedlce 2008.
- Górski M. (red.), Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2009.
- Niedziółka M., Nowe wyzwania ekologiczne w dobie globalizacji, [w:] J. Buczińska, M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska: Zagadnienia społeczno-prawne, Warszawa 2011.
- Pietraś M., Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie: studium politologiczne, Lublin 2000.
- Piziak-Rapacz A., Zarządzanie bezpieczeństwem energetycznym Polski a ekologia, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2013, nr 1.
- Rakoczy B., Wybrane problemy prawa leśnego, Warszawa 2011.
- Stańczyk J., Nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa i pokoju oraz strategie i sposoby ich rozwiązywania, [w:] R. Rosa (red.), Edukacja dla bezpieczeństwa i pokoju w obliczu wyzwań XXI wieku. Część I. Filozoficzne i teoretyczne aspekty bezpieczeństwa i pokoju, Siedlce 2001.
- Surówka A., Bezpieczeństwo ekologiczne a gospodarowanie odpadami w świetle prawa konstytucyjnego, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4.
- Śladkowski A., Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., Podstawy prawa ochrony środowiska, Warszawa 2007.

## Źródła prawa

- II Polityka Ekologiczna Państwa – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w czerwcu 2000 r. i Sejm RP w sierpniu 2001 r.

## Źródła internetowe

- Koziej S., Strategie Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 i 2007 r., Warszawa 2008, <http://www.koziej.pl>
- Poskrobko T., Zarządzanie bezpieczeństwem ekologicznym w Polsce 2007, <http://www.kee.ae.wroc.pl>





## Przestępczość narkotykowa w Polsce – wybrane aspekty

Przestępczość narkotykowa, na którą składa się produkcja, handel i przemysł narkotyków, jest szczególnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa. Stanowi ona ogromne wyzwanie dla służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa. Zwalczeniem analizowanego zjawiska zajmują się przede wszystkim: Policja, ABW, Straż Graniczna i Służba Celna.

Współcześnie przestępczość narkotykowa stanowi „klasyczny” obszar funkcjonowania polskich zorganizowanych grup przestępczych<sup>3</sup>, ponadto jest jednym z podstawowych źródeł, z którego czerpią one zyski<sup>4</sup>. J. Serdakowski trafnie wskazuje, iż walka z tym zjawiskiem jest bardzo utrudniona z uwagi na to, że działania mieszczące się w pojęciu przestępczości narkotykowej charakteryzuje międzynarodowy charakter, jak też ścisły podział na etapy realizacji<sup>5</sup>. E.W. Pływaczewski podkreśla, że cały biznes narkotykowy ma międzynarodowy wymiar i odznacza się bardzo wysoką profesjonalizacją. Odpowiadają za to przede wszystkim fundusze, jakimi dysponują gangi narkotykowe. Mogą sobie one pozwolić na najlepsze wyposażenie, oferowanie celnikom bardzo wysokich łapówek oraz sprawowanie kontroli nad działalnością organów ścigania<sup>6</sup>. Wszystkie przestępstwa narkotykowe polegają na współdziałaniu, konspiracji, korupcji różnych służb i międzynarodowych kontaktach<sup>7</sup>.

Współczesny polski rynek narkotykowy charakteryzuje się takimi samymi atrybutami, jak zachodnioeuropejskie rynki narkotykowe. Zauważa się, iż sposoby i tendencje panujące w zachodnim narkobiznesie szybko są implikowane i przenoszone

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Uniwersytet w Białymstoku.

3 J. Serdakowski, *Zorganizowana przestępczość narkotykowa w Polsce*, [w:] W. Pływaczewski, J. Świerczewski (red.), *Policja polska wobec przestępczości zorganizowanej*, Szczytno 1997, s. 225.

4 K. Laskowska, *Obszary działalności zorganizowanych struktur przestępczych w Polsce*, [w:] E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana*, Warszawa 2011, s. 110.

5 J. Serdakowski, op. cit., s. 225.

6 E.W. Pływaczewski, *Przestępczość zorganizowana i wybrane problemy jej przeciwdziałania w Polsce*, [w:] W. Pływaczewski, J. Świerczewski (red.), op. cit., s. 32.

7 K. Laskowska, *Obszary...*, op. cit., s. 119.

na nasz obszar. Gangi narkotykowe stale przystosowują swoją przestępczą aktywność do panujących trendów i kształtują popyt na środki odurzające<sup>8</sup>.

Europejski Raport Narkotykowy stanowi niezastąpione źródło informacji przy podejmowaniu prób analizy wskaźników populacji Polaków sięgającej w danym roku po konkretny specyfik.

Tabela 1. Częstotliwość sięgania po narkotyki przez Polaków w 2013 roku

	Przynajmniej jedno-krotne użycie, dorośli (wiek: 15-64 lata)	W ciągu ostatnich 12 miesięcy, młode osoby dorosłe (wiek: 15-34 lata)	Przynajmniej jedno-krotne użycie, uczniowie (wiek: 15-16 lat)
Konopie indyjskie	17,3%	17,1%	23%
Amfetamina	4,2%	1,3%	4%
Ecstasy	3,4%	3,1%	2%
Kokaina	1,3%	1,3%	3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Europejskiego raportu narkotykowego z 2013 r., dostępny pod adresem: [http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_213154\\_PL\\_TDAT13001PLN2\\_rev.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_213154_PL_TDAT13001PLN2_rev.pdf)

Na podstawie powyższych danych zaobserwowano, iż najczęściej używanym środkiem odurzającym są konopie indyjskie i tym samym zajmujemy 12. pozycję<sup>9</sup> wśród badanych europejskich państw. Na kolejnym miejscu znalazła się amfetamina. Niepokojącym faktem jest to, że pod względem częstotliwości sięgania po amfetaminę plasujemy się w europejskiej czołówce, zajmując 5. lokatę<sup>10</sup>. Następnie wyróżnić można ecstasy, gdzie podobnie jak w przypadku amfetaminy przodujemy w statystykach (6. miejsce<sup>11</sup>). Najmniej popularne jest zażywanie przez nasze społeczeństwo kokainy, o czym świadczy 19. miejsce<sup>12</sup> na liście ankietowanych państw.

Bardzo groźnym zjawiskiem jest to, że młodzież już w wieku 15-16 lat sięga po narkotyki. Powyższe dane wskazują, że prawie jedna czwarta młodych ludzi przynajmniej raz zażyła konopi indyjskich. Świadczy to o istnieniu ogromnego społecznego problemu i tym samym powszechnego niebezpieczeństwa dla rozwoju młodego pokolenia. Należy pochylić się także nad problematyką zażywania przez nastolatków narkotyków twardych, tj.: amfetaminy, ecstasy, kokainy. Mimo iż z tabeli odczytać można pozornie niewielkie wartości odnoszące się do ilości zażywania tych środków przez młodych konsumentów, należy podkreślić, że każda ilość

8 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2009 r., dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (28.05.2014).

9 Europejski Raport Narkotykowy z 2013 r., s. 71, dostępny na stronie internetowej: [http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_213154\\_PL\\_TDAT13001PLN2\\_rev.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_213154_PL_TDAT13001PLN2_rev.pdf) (28.05.2014).

10 Ibidem, s. 69.

11 Ibidem, s. 70.

12 Ibidem, s. 68.

narkotyków stanowi zagrożenie dla zdrowia, zarówno psychicznego, jak i fizycznego, oraz życia człowieka, tym bardziej młodego.

Produkcja narkotyku jest pierwszym etapem rozpoczynającym ciąg zachowań przestępczych składających się na przestępczość narkotykową. Początkowo w Polsce produkowany był przede wszystkim kompot (inaczej „gdańska heroina”). Jego wytwarzanie nie miało zorganizowanego charakteru, a produkcją specyfiku, na własny użytek, w tym czasie, trudnili się sami narkomani<sup>13</sup>. W drugiej połowie lat 90. XX wieku zainteresowanie tym narkotykiem znacznie spadło, co spowodowane było dostępnością na nielegalnym rynku narkotykowym innych środków<sup>14</sup>.

Jeżeli chodzi o wytwarzanie narkotyków roślinnego pochodzenia, to w Polsce mamy do czynienia z nielegalną uprawą konopi indyjskich. Gangi trudniące się wyżej wspomnianym procederem, wykorzystują bardzo nowoczesne technologie, czego skutkiem jest występowanie w składzie narkotyku dużej ilości THC<sup>15</sup>.

Polscy przestępcy zajmują wysoką pozycję w gronie producentów narkotyków z grupy cannabis, czyli wytwarzanych z konopi innych niż włókniste<sup>16</sup>. Można wyróżnić dwa rodzaje plantacji. Pierwsze, występujące znacznie częściej, określane są mianem „indoor” i prowadzone są w zamkniętych pomieszczeniach przy użyciu lamp sodowych, systemów wentylacji i nawozów<sup>17</sup>. Umożliwiają one osiągnięcie nawet 8-9 cykli wegetacji<sup>18</sup>. Drugi rodzaj nazywany „outdoor” polega na organizowaniu plantacji pod gołym niebem<sup>19</sup> i występuje znacznie rzadziej, dlatego że ich prowadzenie jest bardziej ryzykowne<sup>20</sup> i nieco utrudnione w naszych warunkach klimatycznych<sup>21</sup>.

Z danych zawartych w Raporcie o stanie bezpieczeństwa w Polsce wynika, że w 2013 roku Policja wykryła 1246 plantacji konopi indyjskich, dla porównania w 2012 roku zlikwidowano ich 1314. Ponadto w ubiegłym roku 13 plantacji zostało ujawnionych przez Straż Graniczną i 1 przez ABW<sup>22</sup>. Jak wynika z najnowszego

13 J. Serdakowski, op. cit., s. 225.

14 K. Laskowska, *Obszary...*, op. cit., s. 111.

15 A. Rapacki, *Przestępczość w Polsce po wstąpieniu do Unii Europejskiej (stan rzeczywisty, prognozy, kierunki, przeciwdziałania)*, [w:] E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, Kraków 2005, s. 548.

16 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2013 r., s. 144, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014).

17 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2011 r., s. 141, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014).

18 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2013 r., s. 144, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014).

19 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2012 r., s. 151, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014).

20 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2013 r., s. 144, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014).

21 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2012 r., s. 151, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014).

22 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2013 r., s. 151, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014).

Raportu o stanie bezpieczeństwa w Polsce, coraz częściej nagłaśniane są przypadki prowadzenia domowych plantacji marihuany<sup>23</sup>. Warto także podkreślić, iż w ostatnim czasie zauważono na naszym obszarze nasilającą się działalność azjatyckich zorganizowanych ugrupowań przestępczych, zajmujących się zakładaniem bardzo profesjonalnych plantacji i uprawą konopi indyjskich<sup>24</sup>.

Za J. Serdakowskim należy podkreślić, że polskie gangi narkotykowe specjalizują się w produkcji narkotyków syntetycznych, wśród których na pierwszym miejscu plasuje się amfetamina<sup>25</sup>. Nasz kraj, analogicznie do tendencji z lat ubiegłych, przoduje wśród największych producentów tego narkotyku, obok Holandii i Belgii<sup>26</sup>. Porównując poprzednie statystyki w tej dziedzinie, nasza pozycja i tak nieco się osłabiła, w połowie lat 90. niektórzy eksperci umiejscawiali nas zaraz po Holandii<sup>27</sup>, a inni przypisywali nam nawet dominującą pozycję w tym procederze<sup>28</sup>. Eksperci Bundeskriminalamt (BKA) wskazywali, że w omawianym okresie w naszym kraju istniało ok. 500 nielegalnych laboratoriów, w których wytwarzano ów produkt<sup>29</sup>. Słusznie E.W. Pływaczewski określił polską amfetaminę mianem „bezkonkurencyjnej”, dlatego że charakteryzuje się bardzo wysoką jakością, a jej cena przy tym nie jest wygórowana<sup>30</sup>. Czystość rodzimego specyfiku dochodziła nawet do granicy 99-100%<sup>31</sup>. Najczęściej osiągnięta czystość wynosi 84%, a średnia z roku 2005 oscylowała w granicach 53%<sup>32</sup>.

Do produkcji omawianego środka służą przede wszystkim dwa rodzaje metod, wyróżniane z uwagi na stosowany półprodukt. Pierwszy rodzaj oparty jest na używaniu benzylo-metylo-ketonu (BMK), w tym miejscu wyróżnić można metodę Leuckarta i metodę redukcyjnego aminowania. Półprodukty można zdobyć w wyniku przekształcania powszechnie dostępnych chemikaliów, produkcji własnej i przemytu<sup>33</sup>. Jeżeli chodzi o podstawowy półprodukt, czyli BMK, to przemycany jest on, według najnowszych danych, przede wszystkim ze Wschodu. Tylko część przemycanego prekursora pozostaje w kraju, pozostała część przetransportowywana jest dalej na Zachód. Od 2008 roku odnotowuje się odchodzenie od stosowania BMK, o czym świadczy znaczny spadek zabezpieczanej substancji w przemyśle do naszego kra-

23 Ibidem, s. 142.

24 Ibidem.

25 J. Serdakowski, op. cit., s. 226.

26 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2013 r., s. 143, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405.Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014).

27 J. Serdakowski, op. cit., s. 227.

28 E.W. Pływaczewski, op. cit., s. 30.

29 Ibidem, s. 31.

30 Ibidem.

31 Z. Bielecki, *Zwalczanie przestępczości narkotykowej w regionie państw Basenu Morza Bałtyckiego*, „Policja” 2004, nr 1-2, s. 92.

32 J. Serdakowski, op. cit., s. 226.

33 D. Potakowski, *Nielegalne laboratoria amfetaminy. Raport z badań*, „Przegląd Policyjny” 2004, nr 1-2, s. 116; oraz D. Dudek, M. Karnaś, *Chemikalia i ich rola w nielegalnej produkcji narkotyków*, „Serwis Informacyjny Narkomania” 2003, nr 4, s. 34.

ju oraz mniejsze ilości zabezpieczane w wykrywanych, nielegalnych miejscach produkcji. Utrudniony dostęp do wskazanego prekursora oraz odejście od jego wytwarzania przez rosyjskie ugrupowania przestępcze<sup>34</sup> spowodowało rodzimych przestępców do poszukiwania legalnych zamienników<sup>35</sup>.

Drugi rodzaj metody produkcji oparty jest na stosowaniu nitroetanu i benzaldehydu, określaną jest on mianem metody nitrosterynowej<sup>36</sup>. Warto także wspomnieć o tym, że zgodnie z tendencją z lat ubiegłych proces wytwarzania narkotyków syntetycznych kończy się przede wszystkim tabletkowaniem produktu<sup>37</sup>.

Należy nadmienić, iż coraz popularniejszym problemem jest wytwarzanie metamfetaminy z powszechnie dostępnych leków na kaszel i katar<sup>38</sup>. Legalnie pozyskane środki, dostępne w aptekach bez recepty, służą do wytwarzania pseudoefedryny, która w dalszej kolejności wykorzystywana jest do produkowania metamfetaminy<sup>39</sup>.

Produkcja amfetaminy odbywa się w specjalnie przygotowanych do tego procedur laboratoriach<sup>40</sup>, które są bardzo dobrze wyposażone w różnego rodzaju sprzęty<sup>41</sup>. Przestępcy często zmieniają miejsca produkcji w celu lepszej konspiracji przedsięwzięcia, a jej rozmiary uzależniają od zapotrzebowań rynku, nie tylko polskiego, ale także międzynarodowego<sup>42</sup>. Ponadto gangi narkotykowe tworzą całe sieci laboratoriów<sup>43</sup>. Warto zaznaczyć, iż w 2013 roku Policja zlikwidowała 16 laboratoriów służących do wytwarzania narkotyków syntetycznych i prekursorów, a Straż Graniczna – zaledwie 1<sup>44</sup>.

Wydawać by się mogło, iż do prawidłowego przebiegu całego nielegalnego przedsięwzięcia potrzebne są osoby, które posiadają wiedzę w dziedzinie chemii. W ostatnim czasie zauważono jednak, iż produkcja przestała być domeną osób wyspecjalizowanych w tym zakresie, nierzadko stała się ona udziałem osób, które umiejętności nabyły np. za pośrednictwem Internetu<sup>45</sup>.

Szczególnym punktem działalności przedstawicieli narkotykowego półświatka jest nielegalny handel specyfikami. Już w latach 90. XX wieku zaopatrzenie polskiego rynku, w różnego rodzaju specyfiki, nie różniło się niczym od zaopatrzenia ryn-

34 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2009 r., s. 86, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenia.html> (10.05.2014).

35 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2011 r., s. 141, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenia.html> (10.05.2014).

36 D. Potakowski, op. cit., s. 116; D. Dudek, M. Karnaś, op. cit., s. 34.

37 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2013 r., dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenia.html> (10.05.2014).

38 Ibidem, s. 144.

39 Ibidem, s. 142.

40 W. Krawczyk, D. Dudek, *Narkotyk z laboratorium*, „Serwis Informacyjny Narkomania” 2006, nr 1, s. 28-30.

41 K. Laskowska, *Obszary...*, op. cit., s. 112.

42 W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008, s. 76.

43 J. Serdakowski, op. cit., s. 227.

44 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2013 r., s. 151, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenia.html> (10.05.2014).

45 K. Laskowska, *Obszary...*, op. cit., s. 112.

ków zachodnioeuropejskich i USA, a nasi handlarze dysponowali bardzo szeroką ofertą środków skierowaną do potencjalnych nabywców<sup>46</sup>. Współcześnie na nielegalnym polskim rynku można zaopatrzyć się przede wszystkim w: marihuanę, haszysz, ecstasy, amfetaminę, kokainę i heroinę. Przedmiotem bezprawnego obrotu są również sterydy, leki nasenne i uspokajające. Podkreślenia wymaga fakt, iż aktualnie najczęściej handluje się marihuaną, ecstasy i amfetaminą<sup>47</sup>.

Handlarze sprzedają omawiane specyfiki głównie w powszechnie uczęszczanych miejscach: klubach, kawiarniach, okolicach szkół, uczelni wyższych oraz miejscach, w których tętni życie nocne<sup>48</sup>. Narkotyki można zatem nabyć prawie wszędzie<sup>49</sup>.

Cena narkotyku uwarunkowana jest przede wszystkim jego czystością<sup>50</sup>, ale także porą dnia, porą roku, pochodzeniem narkotyku i oczywiście wysokością nakładów poniesionych przez samego handlarza<sup>51</sup>. Należy zaznaczyć, że cały narkobiznes oparty jest na prawach rządzących powszechnym obrotem gospodarczym, tj. na prawie popytu i podaży<sup>52</sup>. Tytułem przykładu wskazać można, że w 2013 roku cena za 1 kg kokainy w hurcie oscyływała w całej Europie w granicach 40-50 tys. euro<sup>53</sup>. Z nieco starszych danych wynika, że w 2006 roku za gram amfetaminy trzeba było zapłacić ok. 40 zł, a marihuany 30 zł<sup>54</sup>.

Ponadto podkreślenia wymaga fakt, że w Raporcie o stanie bezpieczeństwa państwa z 2013 roku po raz kolejny potwierdzono udział środowisk kibicowskich w rozprowadzaniu środków odurzających, głównie amfetaminy i ecstasy<sup>55</sup>. Dla potwierdzenia podanej informacji można wskazać, iż w ostatnim czasie funkcjonariusze CBŚP zlikwidowali gang narkotykowy złożony z krakowskich pseudokibiców, zajmujący się produkcją i wprowadzaniem do obrotu na terenie naszego kraju środków odurzających, psychotropowych i dopalaczy. Do tej pory zatrzymano w tej sprawie 41 osób, ale warto zaznaczyć, że Policja nie wyklucza kolejnych zatrzymań<sup>56</sup>.

W tym miejscu należy odnieść się także do problematyki dopalaczy, czyli najprościej rzecz ujmując, zamienników narkotyków. Jest to problem stosunkowo

46 K. Laskowska, *Nielegalny handel narkotykami w Polsce*, Białystok 1999, s. 47.

47 K. Laskowska, *Obszary...*, op. cit., s. 115.

48 J. Serdakowski, op. cit., s. 230.

49 M. Cabalski, *Przestępczość narkotykowa w Polsce*, [w:] M. Jędrzejko (red.), *Narkomania spojrzenie wielowymiarowe*, Pułtusk – Warszawa 2009, s. 179.

50 Ibidem, s. 230.

51 K. Laskowska, *Nielegalny handel...*, op. cit., s. 50.

52 Ibidem, s. 59.

53 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2013 r., s. 144, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014).

54 W. Mądrzejowski, op. cit., s. 77.

55 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2013 r., s. 144, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014).

56 Kolejne uderzenie w narkobiznes, informacja zamieszczona w dn. 21.10.2014 r. na oficjalnej stronie CBŚP, dostępna pod adresem: <http://cbsp.policja.pl/cbs/aktualnosci/104832,Kolejne-uderzenie-w-narkobiznes.html> (28.10.2014).

nowy, który nasilił się w okresie ostatnich kilku lat. Współcześnie dosyć łatwo jest nabyć „nowe substancje psychoaktywne”, np. za pośrednictwem Internetu. Sprzedają tych środków trudnią się też sklepy stacjonarne, a do najczęstszych miejsc zajmujących się handlem tymi specyfikami należą: sklepy wielobranżowe, z akcesoriami dla dorosłych, ze śmieszonymi przedmiotami oraz kwaciarnie. Ciekawostką stanowi fakt, iż często oferowane są w sprzedaży jako: nawóz do kwiatów, kadzidła, śmieszne tabletki oraz aromaty do filtrów do odkurzaczy. W porównaniu do lat ubiegłych zauważyć można wzrost ilości wykrytych producentów i dystrybutorów dopalaczy, ale także przypadków zatruc substancjami psychoaktywnymi<sup>57</sup>.

Zamykając problematykę handlu narkotykami, warto podać oficjalne dane obrazujące rozmiar tego zjawiska wśród osób nieletnich. W 2010 roku stwierdzono 18 449 przestępstw handlu narkotykami, w 2011 roku – 18 410, w 2012 roku – 18 706, a w 2013 roku – 13 656<sup>58</sup>.

Przemysł narkotyków w Polsce ma stosunkowo krótką historię. Niewątpliwie jest to spowodowane późnym upadkiem komunizmu, który przyczynił się do nagłych transformacji politycznych i gospodarczych. Przestępcy zaczęli postrzegać Polskę jako terytorium mogące stanowić dogodny szlak przemytu narkotyków, co jest uwarunkowane istnieniem korzystnych połączeń, zarówno tych drogowych, jak też lotniczych i morskich<sup>59</sup>. M. Cabalski wysuwa hipotezę, iż to „przemysł stworzył narkomanię w Polsce”<sup>60</sup>. Zdaniem autorki nie jest to jednak trafne sformułowanie, przemysł na pewno przyczynił się do rozwoju narkomanii w Polsce, ale twierdzenie, że ją stworzył, jest jednak zbyt daleko idące.

Marihuana, haszysz, heroina i kokaina napływają do nas niemalże z całego świata. Według najnowszych danych, nadal jednym z głównych kierunków przemytu polskiej amfetaminy są kraje skandynawskie. Ponadto wykształciła się nowa praktyka polegająca na udziale polskich obywateli – rezydentów, w tych krajach, w przemyśle narkotyków do Skandynawii, z pominięciem terytorium Polski (np. przemysł kokainy z Hiszpanii do Danii). W wyniku współdziałania Centralnego Biura Śledczego ze służbami krajów skandynawskich ujawniono, iż polskie grupy przestępcze w istotny sposób angażują się w przemysł polskiej amfetaminy właśnie tą drogą. Dostrzeżono także tendencję rekwizycji amfetaminy w postaci płynnej. Wybór skandynawskich szlaków przemytu podyktowany jest aspektami ekonomicznymi-

57 Raport o bezpieczeństwie w Polsce z 2013 r., s. 145, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014) oraz Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2012 r., s. 152, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014).

58 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2013 r., s. 146, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014).

59 K. Laskowska, *Nielegalny handel...*, op. cit., s. 71.

60 M. Cabalski, op. cit., s. 176.

mi, zwłaszcza że cena amfetaminy na tamtejszym rynku jest wielokrotnie wyższa niż w pozostałych krajach UE<sup>61</sup>.

Tak jak w latach ubiegłych, odnotowano zwiększoną dostępność kokainy na nielegalnym rynku, która w coraz większej ilości trafia do Europy z Ameryki Południowej. Polska z kraju typowo tranzytowego staje się w ostatnich latach również jednym z odbiorców tego narkotyku. Polski przemysł polega także na imporcie narkotyków z grupy *cannabis*, czyli produkowanych z konopi innych niż włókniste. Przemycana marihuana trafia do Polski głównie z Holandii, Niemiec i Czech przede wszystkim w transporcie samochodowym. Narkotyki pochodzenia konopnego (marihuana, haszysz) są przemycane z Maroka przez terytorium Hiszpanii, Niemiec, Polski, Ukrainy, Białorusi, Litwy do Rosji. W tym miejscu po raz kolejny warto podkreślić aktywność grup kibicowskich w rozpowszechnianiu narkotyków przemycanych drogą lądową z Holandii i Belgii<sup>62</sup>.

Kompleksowe opracowanie i wyróżnienie wszystkich sposobów i technik przemytu z góry skazane jest na porażkę. Sposoby przemytu wciąż ewoluują. Przestępcy stosują bardzo różne techniki w celu przemycenia narkotyków, które najczęściej uzależnione są od postaci danego środka i jego ceny<sup>63</sup>.

Przemycnicy korzystają głównie z pomocy kurierów<sup>64</sup>, wykorzystując własne pojazdy czy też autobusy w ramach przewozu międzynarodowego. Używane są także samoloty, statki, jachty i pociągi<sup>65</sup>. Z uwagi na otwartość granic, a przez to ograniczone kontrole graniczne, kamuflowanie narkotyków w konstrukcji pojazdu czy też w bagażu podręcznym stało się jedną z podstawowych metod przemytu. W tym celu wykorzystuje się specjalnie przygotowane do tego walizki<sup>66</sup>.

W przypadku przemytu samolotem nierzadko w proceder zaangażowani są członkowie personelu pokładowego. Kolejny sposób sprowadza się do ukrycia narkotyków w bagażach i różnego rodzaju przedmiotach przewożonych przez osoby fizyczne. Narkotyki przewożone są także innymi metodami, np. w: artykułach spożywczych, środkach higieny osobistej, zabawkach, rzeźbach, książkach<sup>67</sup>. Przemycane środki ukrywane są również w przesyłkach handlowych, jest to jedna z mniej ryzykownych metod przemytu, z uwagi na trudności w wykryciu. Korzystają z niej przede wszystkim międzynarodowe organizacje przestępcze. Omawiana

61 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2013 r., s. 144, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014).

62 Ibidem.

63 K. Laskowska, *Nielegalny handel...*, op. cit., s. 75.

64 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2013 r., s. 144, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014).

65 K. Laskowska, *Nielegalny handel...*, op. cit., s. 71.

66 Ibidem.

67 Ibidem.



metoda umożliwia przemyt bardzo dużej ilości narkotyków, przysparzając jednorazowo bardzo wysokie zyski<sup>68</sup>.

Narkotyki ukrywane są także w przesyłkach pocztowych. Podkreśla się, iż ta technika stosowana jest przez niewielkich przemytników<sup>69</sup>. Z najnowszych danych z roku 2013 wynika, że nawet przemyt środków farmaceutycznych z Chin przez Polskę do USA, Wielkiej Brytanii i Rosji odbywa się za pośrednictwem poczty<sup>70</sup>.

Kolejna metoda dotyczy przemycania narkotyków na człowieku bądź w naturalnych zagłębieniach ludzkiego ciała. Narkotyki często chowane są w: przerwywach oraz palcach gumowych rękawic, a następnie połknięte. Jednorazowo jednej osobie udaje się przemyć nawet ok. 2 kg połkniętego specyfiku<sup>71</sup>. Narkotyki zapakowane według wyżej wskazanej techniki ukrywane są także w pochwie i odbycie. Kurierzy chowają narkotyki również pod bielizną, w kamizelkach, pod bandażami pozwalającymi spreparować fikcję ciąży bądź garbu, we włosach, perukach, gipsach, paskach i obcasach obuwia<sup>72</sup>.

Jak wskazują dane z najnowszych raportów, w polskim narkobiznesie wykształciły się nowe formy przemytu. Należy tu wskazać na tworzenie przez przestępców laboratoriów wykorzystywanych do odzysku kokainy, która przemycana jest do Polski w formie ukrytej, jako kompleks chemiczny, z którego następnie uzyskuje się czystą postać narkotyku. Dzięki takim zabiegom wykrycie narkotyku staje się bardzo utrudnione<sup>73</sup>.

Podsumowując przemyt narkotyków, należy przywołać dane z raportu Służby Celnej, zgodnie z którymi w 2013 roku ujawniono na granicy 437 kg narkotyków i 86 kg sterydów anabolicznych i farmaceutyków<sup>74</sup>. Niezwykle niepokojący jest udział osób nieletnich w przemyśle, co obrazują dane dotyczące ilości stwierdzonych przestępstw przemytu narkotyków przez nieletnich w latach 2010-2013.

68 Ibidem, s. 73-74.

69 A. Latka, R. Bajorek, *Narkotyki. Sposoby i metody przemycania. Poradnik dla funkcjonariuszy celnych*, Główny Urząd Ceł, Warszawa 1993, s. 10-57. Cyt. za K. Laskowska, *Nielegalny handel...*, op. cit., s. 75.

70 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2013 r., s. 139, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014).

71 K. Laskowska, *Nielegalny handel...*, op. cit., s. 73.

72 Ibidem.

73 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2013 r., s. 144, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014).

74 Raport roczny Służby Celnej z 2013 r., s. 7, dostępny na oficjalnej stronie internetowej Służby Celnej: <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/8659362/raportSC2014.pdf> (5.09.2014).

Tabela 2. Przemyt narkotyków przez nieletnich stwierdzony przez Policję w latach 2010-2013 z podziałem na poszczególne artykuły ustawy z 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>75</sup>

	2010	2011	2012	2013
Art. 55 ust. 1 i 2 – przemyt <sup>†</sup>	551	497	581	705
Art. 55 ust. 3 – przemyt znacznych ilości <sup>**</sup>	252	255	262	219

\* art. 55. 1. Kto, wbrew przepisom ustawy, dokonuje przywozu, wywozu, przewozu, wewnątrzspółnotowego nabycia lub wewnątrzspółnotowej dostawy środków odurzających, substancji psychotropowych lub słomy makowej, podlega grzywnie i karze pozbawienia wolności do lat 5. 2. W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

\*\* art. 55. 3. Jeżeli przedmiotem czynu, o którym mowa w ust. 1, jest znaczna ilość środków odurzających, substancji psychotropowych lub słomy makowej albo czyn ten został popełniony w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, sprawca podlega grzywnie i karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

Źródło: opracowanie własne, na podstawie informacji zamieszczonej w Raporcie o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2013 r., dostępnej pod adresem: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html>

Wśród stwierdzonych w roku 2013 przestępstw narkotykowych dowiedziono popełnienia 20 617 czynów karalnych przez nieletnich (o 8% mniej niż w roku 2012)<sup>76</sup>. Z powyższych danych wynika, iż ilość przestępstw przemytniczych (na podst. art. 55 ust. 1 i 2) w 2013 roku wzrosła o 21,3% w stosunku do roku ubiegłego. W przypadku przemytu znacznych ilości odnotowano natomiast spadek na poziomie 16,4%.

Skalę zagrożenia przemytem potwierdzają wydarzenia, które miały miejsce w ostatnich latach w Polsce. W 2006 roku Służba Celna wraz z CBS i Europollem, a także służbami z 18 państw członkowskich UE oraz Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii podjęła wyzwanie walki z przemytem ze Wschodu. Celem akcji było skonfiskowanie prekursorów służących do produkcji narkotyków syntetycznych. W efekcie w Budzisku zabezpieczono 530 litrów półproduktu do wytwarzania amfetaminy. Wartość zatrzymanego specyfiku na nielegalnym rynku sięgała ponad 500 tys. zł<sup>77</sup>. Jednym z nowszych sukcesów polskiej Policji jest rozbitcie na przełomie 2010/2011 roku gangu narkotykowego trudniącego się przemytem amfetaminy w puszkach po konserwach do Wielkiej Brytanii. Ostatecznie sprawę zamknięto w 2014 roku, kiedy to ekstradowano do Polski lidera grupy. Warto podkreślić, iż czarnorynkowa wartość skonfiskowanego już na początku akcji towaru wynosiła ok. 100 tys. zł<sup>78</sup>.

75 Ustawa z dnia 25 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485).

76 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2013 r., s. 146, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014).

77 M. Cabalski, op. cit., s. 178.

78 Informacja dostępna na oficjalnej stronie Policji: <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/99077,Rozbita-grupa-zajmujaca-sie-przemym-narkotykow-na-Wyspy-Brytyjskie.html> (11.10.2014).

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę przedstawienia aktualnego obrazu przestępczości narkotykowej w Polsce. Reasumując, należy zaznaczyć, iż w porównaniu do lat ubiegłych w 2013 roku nie dostrzeżono istotnych zmian w narkotykowej przestępczości zorganizowanej w Polsce. W całej UE od lat panują stałe trendy przemytu, produkcji i podaży narkotyków, a rola naszego kraju nie ulega zmianie<sup>79</sup>. Niewątpliwie omawiane zjawisko ma negatywny wpływ na społeczeństwo i zaburza jego prawidłowe funkcjonowanie.

Przestępczość narkotykowa jest szczególnym zagrożeniem, dlatego że stanowi podstawowy obszar działalności grup przestępczych. W zainteresowaniu CBS KGP (obecnie CBSP) w 2013 roku znalazło się 275 grup narkotykowych<sup>80</sup>. Należy podkreślić, że przestępczość narkotykowa jest najbardziej dochodowym obszarem działalności zorganizowanych struktur przestępczych. K. Laskowska nazywa ją nawet „trzonem przestępczości zorganizowanej”<sup>81</sup>. Przestępczość narkotykowa generuje horrendalne zyski dla środowisk przestępczych. Bardzo silnie skorelowane jest z nią zatem „pranie brudnych pieniędzy”, które stanowi realne zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Wpływa na niestabilność i niepewność obrotu gospodarczego. „Pranie brudnych pieniędzy” godzi nie tylko w prawidłowy obrót gospodarczy, ale i w społeczne poczucie sprawiedliwości. Zakładając, iż każdy prawowity obywatel inspirowany do posiadania dóbr materialnych, państwo powinno chronić społeczeństwo przed uczestnikami obrotu gospodarczego, których działalność naraża ich interesy na straty w wyniku nielegalnej działalności zorganizowanych grup przestępczych.

O skali zagrożenia przestępczością narkotykową świadczy fakt, iż przestępstwa związane z narkotykami popełniane są wszędzie. Pomimo że najpopularniejszym miejscem wybieranym przez przestępców jest ulica, to z przestępczością narkotykową możemy zetknąć się niemal wszędzie, np. w: budynku wymiaru sprawiedliwości, domu opieki społecznej, kościele, kaplicy, banku i na cmentarzu<sup>82</sup>. Otwarty katalog miejsc przestępstw narkotykowych świadczy o tym, że narkotyki są „wśród nas”, są bardzo łatwo dostępne.

Na szczególną uwagę zasługuje udział nieletnich w przestępczości narkotykowej, o czym świadczą przedstawione w opracowaniu statystyki. Młodzi ludzie są zarówno konsumentami, jak też dilerami i przemytnikami. Osoby młode są wyjątkowo podatne na wpływy środowiska, w tym przestępczego, a przecież narkoty-

79 Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2013 r., s. 145, dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> (10.05.2014).

80 Sprawozdanie z działalności Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji za rok 2013, s. 3, dostępne na oficjalnej stronie internetowej Policji: <http://www.policja.pl> (11.10.2014).

81 K. Laskowska, *Obszary...*, op. cit., s. 121.

82 Informacja dostępna na oficjalnej stronie Policji: <http://statystyka.policja.pl/st/informacje/82014,Przestepstwa-narkotykowe-w-statystyce-policyjnej.html> (11.10.2014).

ki stanowią dla nich szczególne zagrożenie. Nie należy zapominać, jak negatywne skutki związane są z zażywaniem narkotyków. Ma to swoje przełożenie na zdrowie fizyczne oraz psychiczne.

Współcześnie narkomania występuje we wszystkich środowiskach i warstwach społecznych, stała się ona także elementem trybu życia. Narkotyki stanowią ucieczkę od trudności dnia codziennego, powodując pozorne złudzenie podtrzymywania kondycji psychofizycznej i ułatwiając walkę ze stresem. Zażywanie narkotyków silnie koreluje z popełnianiem przestępstw kryminalnych, takich jak: wypadki drogowe, przemoc – szczególnie w rodzinie, rozboje, pobicia, kradzieże. Nierzadko skutkiem zażywania środków odurzających jest targnięcie się na własne życie.

Z uwagi na ogromne zagrożenie przestępczością narkotykową konieczne jest podejmowanie różnorodnych inicjatyw w celu jej przeciwdziałania, zarówno na poziomie krajowym, lokalnym, jak i międzynarodowym. Dlatego też w interesie wielu instytucji leży zwalczanie tego typu działalności. Zważywszy na ograniczenia objętościowe przyjęte w pracy, nie sposób poruszyć zagadnienia przeciwdziałania i zwalczania przestępczości związanej z narkotykami, ale należy zauważyć, że profilaktyka to ogromnie ważny element w systemie dbałości o bezpieczeństwo zdrowotne społeczeństwa, które musi być wspierane skuteczną polityką państwa.

## Literatura

- Bielecki Z., Zwalczanie przestępczości narkotykowej w regionie państw Basenu Morza Bałtyckiego, „Policja” 2004, nr 1-2.
- Cabalski M., *Przestępczość narkotykowa w Polsce*, [w:] M. Jędrzejko (red.), *Narkomania spojrzenie wielowymiarowe*, Pułtusk – Warszawa 2009.
- Dudek D., Karnas M., *Chemikalia i ich rola w nielegalnej produkcji narkotyków*, „Serwis Informacyjny Narkomania” 2003, nr 4.
- Krawczyk W., Dudek D., *Narkotyk z laboratorium*, „Serwis Informacyjny Narkomania” 2006, nr 1.
- Laskowska K., *Nielegalny handel narkotykami w Polsce*, Białystok 1999.
- Laskowska K., *Obszary działalności zorganizowanych struktur przestępczych w Polsce*, [w:] E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana*, Warszawa 2011.
- Latka A., Bajorek R., *Narkotyki. Sposoby i metody przemycania. Poradnik dla funkcjonariuszy celnych*, Główny Urząd Ceł, Warszawa 1993.
- Mądrzejowski W., *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008.
- Pływaczewski E.W., *Przestępczość zorganizowana i wybrane problemy jej przeciwdziałania w Polsce*, [w:] W. Pływaczewski, J. Świerczewski (red.), *Policja polska wobec przestępczości zorganizowanej*, Szczytno 1997.
- Potakowski D., *Nielegalne laboratoria amfetaminy. Raport z badań*, „Przegląd Policyjny” 2004, nr 1-2.
- Rapacki A., *Przestępczość w Polsce po wstąpieniu do Unii Europejskiej (stan rzeczywisty, prognozy, kierunki, przeciwdziałania)*, [w:] E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, Kraków 2005.
- Serdakowski J., *Zorganizowana przestępczość narkotykowa w Polsce*, [w:] W. Pływaczewski, J. Świerczewski (red.), *Policja polska wobec przestępczości zorganizowanej*, Szczytno 1997.

Sprawozdanie z działalności Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji za rok 2013, dostępne na oficjalnej stronie internetowej Policji: <http://www.policja.pl>

### **Źródła prawa**

Ustawa z dnia 25 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485).

### **Źródła internetowe**

Europejski Raport Narkotykowy z 2013 r., dostępny na stronie internetowej: [http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_213154\\_PL\\_TDAT13001PLN2\\_rev.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_213154_PL_TDAT13001PLN2_rev.pdf)

Informacja dostępna na oficjalnej stronie Policji: <http://statystyka.policja.pl/st/informacje/82014,Przestepstwa-narkotykowe-w-statystyce-policyjnej.html>

Informacja dostępna na oficjalnej stronie Policji: <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/99077,Rozbita-grupa-zajmujaca-sie-przemymem-narkotykow-na-Wyspy-Brytyjskie.html>

Kolejne uderzenie w narkobiznes, informacja zamieszczona w dn. 21.10.2014 r. na oficjalnej stronie CBŚP, dostępna pod adresem: <http://cbsp.policja.pl/cbs/aktualnosci/104832,Kolejne-uderzenie-w-narkobiznes.html>

Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2009 r., dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html>

Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2011 r., dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html>

Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2012 r., dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html>

Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce z 2013 r., dostępny na oficjalnej stronie MSW: <http://bip.msw.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html>

Raport roczny Służby Celnej z 2013 r., dostępny na oficjalnej stronie internetowej Służby Celnej: <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/8659362/raportSC2014.pdf>



## Część III

# Prawne aspekty ochrony bezpieczeństwa





## Jak daleko można się posunąć w celu ochrony dóbr prawnie chronionych? Problematyka przekroczenia granic obrony koniecznej w ujęciu cywilistycznym

### 1. Wstęp

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że „bezpieczeństwo” w klasycznym jego ujęciu niewiele ma wspólnego z prawem cywilnym. Kojarzy się zdecydowanie bardziej z prawem publicznym. Przecież to prawo karne ma zadanie karać przestępców, a w konsekwencji kształtować w społeczeństwie poczucie bezpieczeństwa. Prawo cywilne natomiast reguluje stosunki prawne pomiędzy osobami i w mniejszym stopniu ma na celu zwiększenie poczucia bezpieczeństwa obywateli. Jest to jednak tylko pozorne, ponieważ prawo prywatne niewątpliwie współtworzy wraz z prawem publicznym cały system prawa, który właśnie po to istnieje, aby jednostki w nim funkcjonujące czuły się pewnie i bezpiecznie.

### 2. Obrona konieczna jako przykład instytucji zapewniającej każdemu możliwość dbania o bezpieczeństwo

W kontekście prawa cywilnego, idealnym przykładem instytucji, która służy zapewnieniu bezpieczeństwa każdemu z nas, jest obrona konieczna<sup>2</sup>. Ustawodawca polski instytucję tę wprowadził do kodeksu cywilnego<sup>3</sup> w art. 423, zgodnie z którym kto działa w obronie koniecznej, odpierając bezpośredni i bezprawny zamach na jakiegokolwiek dobro własne lub innej osoby, ten nie jest odpowiedzialny za szkodę wyrządzoną napastnikowi. Artykuł ten statuuje jedną z okoliczności wyłączających bezprawność działania sprawcy szkody<sup>4</sup>, w konsekwencji prowadzi do jego

1 Uniwersytet Łódzki.

2 Por. szeroko o kontratypach, w tym obronie koniecznej, J.M. Kondek, *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej*, wyd. 1, Warszawa 2013, Legalis.

3 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93).

4 Por. G. Bieniek, *Komentarz do art. 423 kc.*, [w:] G. Bieniek (red.), *Komentarz do Kodeksu Cywilnego, Księga Trzecia, Zobowiązania*, t. I, wyd. 9, Warszawa 2008, s. 444.

ekskulpacji i zwalnia od odpowiedzialności odszkodowawczej<sup>5</sup>. Sytuacja obrony koniecznej uregulowana w przytoczonym przepisie może być kwalifikowana jako tzw. kontratyp. Oznacza to, że jej wystąpienie wyłącza uznanie, że zachowanie sprawcy szkody miało charakter bezprawny, a co za tym idzie, niemożliwe jest uznanie, że popełnił on czyn niedozwolony. Działanie w obronie koniecznej wyłącza odpowiedzialność deliktową zarówno na zasadzie winy, jak i ryzyka. Słusznie bowiem podkreśla się, że odparcie bezpośredniego i bezprawnego zamachu nastąpić może przy zastosowaniu wszelkich metod, w tym także za pomocą mechanicznych środków komunikacji<sup>6</sup>. Powszechnie przyjmuje się, że powyższy przepis ogranicza stosowanie norm sankcjonujących, wprowadzających nakazy lub zakazy działania z uwagi na brak społecznej dezaprobaty dla danego działania<sup>7</sup>.

Na marginesie należy wskazać, że regulację obrony koniecznej zawiera także oprócz art. 423 kc, przepis art. 343 § 1 kc., zezwalający posiadaczowi na jej stosowanie w celu odparcia samowolnego naruszenia posiadania. Z kolei art. 343 § 3 kc. rozszerza hipotezę powyższego przepisu na dzierżyciela. Ponieważ ustawodawca polski zdecydował się na wyodrębnienie przepisu art. 343 kc., nie można traktować tego przepisu jako zbytecznego, którego cała treść jest pochłonięta przez art. 423 kc. Należy bowiem wskazać, że posiadanie, o którym mowa w art. 343 § 1 kc., jest stanem faktycznym i mimo że niewątpliwie chronionym przez prawo, nie jest prawem podmiotowym. Zatem jak trafnie zauważył G. Karaszewski, przy wykładni art. 423 kc. mogłaby pojawić się istotna wątpliwość, czy posiadanie jest dobrem w rozumieniu tego przepisu<sup>8</sup>.

W prawie karnym odpowiednikiem pojęciowym regulacji przewidzianej w art. 423 kc. jest kontratyp obrony koniecznej uregulowany w art. 25 kodeksu karnego<sup>9</sup>. Obrona konieczna w prawie karnym jest okolicznością wyłączającą bezprawność karną czynu. Oznacza to, że czyn zabroniony popełniony w warunkach tego kontratypu staje się legalny, co uniemożliwia pociągnięcie jego sprawcy do odpowiedzialności karnej<sup>10</sup>.

5 W. Dubis, *Komentarz do art. 423 kc.*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2014, s. 844.

6 Por. Z. Banaszczyk, *Komentarz do art. 423 kc.*, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2013, s. 1231; W. Dubis, *Komentarz do art. 423 kc.*, [w:] E. Gniewek (red.), *Komentarz do Kodeksu Cywilnego*, Warszawa 2008; P. Machnikowski, *Komentarz do art. 423 kc.*, [w:] A. Olejniczak (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. VI, Warszawa 2009, s. 389.

7 P. Machnikowski, op. cit., s. 389.

8 Por. G. Karaszewski, *Komentarz do art. 423 kc.*, [w:] J. Ciszewski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2013, s. 715.

9 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553).

10 P. Daniluk, *Komentarz do art. 25 kk.*, [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 8, Legalis 2014.

### 3. Przesłanki zastosowania obrony koniecznej

Konstrukcja obrony koniecznej pozwala na wyróżnienie dwóch koniecznych elementów: zamachu napastnika i obrony sprawcy szkody<sup>11</sup>. Przesłanki zastosowania obrony koniecznej i nieodpowiadanie z tytułu odpowiedzialności odszkodowawczej za wyrządzoną sprawcy szkodę są zbieżne z tymi uregulowanymi w art. 25 kk. I tak, przesłankami obrony koniecznej są: (1) bezprawność odpieranego zamachu; (2) bezpośredniość odpieranego zamachu; (3) konieczność obrony; oraz (4) dopuszczalność obrony koniecznej.

Bezprawność odpieranego zamachu oceniana jest szeroko. Chodzi tu bowiem o każde zachowanie się, które pozostaje w sprzeczności z przepisami prawa lub zasadami współżycia społecznego<sup>12</sup>. Zamach nie musi być przy tym zawiniony. Może się bowiem zdarzyć, że napastnik żadnej winy w ogóle nie ponosi, jest bowiem niepoczytalny albo odpowiada na zasadzie ryzyka<sup>13</sup>. Zamach musi jednak pochodzić od człowieka, a nie, przykładowo, od rzeczy lub zwierzęcia, gdyż tylko zachowanie ludzkie może być oceniane w kategoriach bezprawności. Sposób, w jaki działała taka osoba, i fakt, że np. posługuje się podczas swego działania rzeczą lub zwierzęciem bądź energiami, jest z punktu widzenia zastosowania art. 423 kc. obojętny. Należy przy tym wskazać, iż jeżeli zagrożenie określonego dobra powstało bez celowego działania człowieka i wytwarza je sama rzecz, energia bądź zwierzę działające samoistnie z własnego popędu, uzasadnione być może podjęcie nie obrony koniecznej, a co najwyżej działanie w stanie wyższej konieczności, kontratypano uregulowanego w przepisie następnym, art. 424 kc.<sup>14</sup> Źródło grożącego niebezpieczeństwa jest zatem podstawową cechą odróżniającą obronę konieczną od stanu wyższej konieczności<sup>15</sup>.

Przesłanka bezpośredniości zamachu sprowadza się do tego, że zamach i obrona stanowią jedno zdarzenie ciągłe, pozostając ze sobą w ścisłym związku. Chronologicznie zatem zamach poprzedza obronę, która podejmowana jest w czasie jego trwania<sup>16</sup>. Dlatego też obrona podjęta przed zamachem, w celu zapobieżenia przyszłemu niebezpieczeństwu, nawet w obliczu realnego jego zagrożenia, ani także represja po zakończeniu zamachu, dokonana z zamiarem uzyskania kompensaty lub wymierzenia sankcji, nie mogą być kwalifikowane jako okoliczności wyłączające bezprawność zachowania się sprawcy szkody<sup>17</sup>. Powyższe wskazane sytuacje mogą zostać zakwalifikowane jako stosowanie samopomocy, która co do zasady jest zaka-

11 W. Dubis, op. cit., s. 844-845.

12 Tak, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 maja 1965 r., I CR 5/65, Legalis.

13 Por. G. Karaszewski, op. cit., s. 715.

14 W. Dubis, op. cit., s. 844-845; tak też P. Machnikowski, op. cit., s. 389-390.

15 Tak, G. Karaszewski, op. cit., s. 716.

16 W. Dubis, op. cit., s. 844-845.

17 Por. A. Olejniczak, *Komentarz do art. 423 kc.*, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. III, *Zobowiązania, część ogólna*, Warszawa 2010, s. 392.

zana, a tylko wyjątkowo może być zachowaniem legalnym (por. art. 343 § 2 kc.)<sup>18</sup>. Wymóg bezpośredniości zamachu sprawia, że obrona konieczna jest dopuszczalna jedynie w trakcie trwania zamachu, natomiast podjęcie działań obronnych zbyt wcześnie, zanim spodziewany zamach nastąpił, lub też w sposób spóźniony, kiedy zamach ustał, klasyfikowane jest już jako przekroczenie granic obrony koniecznej, o czym szczegółowo będzie dalej mowa.

Odnosząc się do przesłanki konieczności obrony koniecznej, posłużę się jej określeniem przyjętym przez Sąd Najwyższy, który wskazał, że „konieczność obrony należy rozumieć w ten sposób, że bez czynu, który wyrządził szkodę, nie można odeprzeć zamachu, a jeśli można, to czynem wyrządzającym jeszcze większą szkodę”<sup>19</sup>. Sprawca zatem nie będzie zobowiązany do naprawienia szkody wyrządzonej napastnikowi, jeżeli użyte przez niego środki były odpowiednie w danej, konkretnej sytuacji, mając na uwadze cel ich użycia, jakim jest odparcie zamachu, czyli zapobieżenie bezprawnym działaniom napastnika. Przede wszystkim chodzi o takie środki, które były dostępne dla sprawcy w momencie zamachu, a jednocześnie skuteczne dla osiągnięcia celu<sup>20</sup>. Należy podkreślić, że nie można wymagać od sprawcy szkody w momencie zamachu przykładowo na jego życie, aby używał konkretnych środków w celu odparcia niebezpieczeństwa, zazwyczaj bowiem może posłużyć się jedynie tym, co w danej chwili jest mu dostępne w konkretnym czasie i miejscu, a zazwyczaj wybór środków nie jest szeroki, a wręcz mocno ograniczony. Konieczność obrony nie może być rozumiana jako wymóg zachowania odpowiedniej proporcji między dobrem bronionym a dobrem naruszonym wskutek obrony, albowiem proporcja taka jest przesłanką stanu wyższej konieczności, kontratypu uregulowanego w przepisie art. 424 kc., a nie obrony koniecznej. Można zatem narużyć dobra osobiste, broniąc dóbr majątkowych<sup>21</sup>.

Z istoty obrony koniecznej zmierzającej do odparcia zamachu wynika, że stosujący obronę może w razie potrzeby zaatakować osobę dokonującą zamachu i zastosować niezbędną przemoc nawet wówczas, gdy dobro chronione przedstawia mniejszą wartość aniżeli dobro zagrożone zniszczeniem lub uszkodzeniem w obronie koniecznej<sup>22</sup>. Niewątpliwie jednak zamach musi być skierowany na określo-

18 Tak, G. Karaszewski, op. cit., s. 716.

19 Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 listopada 1945 r., C III 428/45, „Państwo i Prawo” 1946, nr 3, s. 139.

20 Por. A. Olejniczak, op. cit., s. 392-393.

21 Tak, G. Karaszewski, op. cit., s. 716.

22 Tak, Sąd Najwyższy w wyroku z 27 maja 1985 r., I CR 152/85, OSN 1986, nr 7-8, poz. 119 z gloszą A. Szpunara, „Nowe Prawo” 1987, nr 6, s. 120; teza z ww. orzeczenia: „posiadacz działający w obronie koniecznej może w razie potrzeby zaatakować osobę dokonującą zamachu i zastosować względem niej niezbędną przemoc, nawet jeżeli dobro chronione przez posiadacza przedstawia mniejszą wartość w porównaniu z dobrem zagrożonym zniszczeniem lub uszkodzeniem w obronie koniecznej”; jak wskazał G. Bieniek, „z istoty obrony koniecznej zmierzającej do odparcia zamachu wynika, że stosujący obronę może w razie potrzeby zaatakować osobę dokonującą zamachu i zastosować niezbędną przemoc nawet wówczas, gdy dobro chronione przedstawia mniejszą wartość aniżeli dobro zagrożone zniszczeniem lub uszkodzeniem w obronie koniecznej”, por. G. Bieniek, op. cit., s. 445.

ne dobro własne lub innej osoby, majątkowe lub osobiste<sup>23</sup>, jak przykładowo życie, zdrowie, cześć, wolność, własność<sup>24</sup>. Jednak wartość dobra nie ma w świetle literalnej wykładni art. 423 kc. znaczenia. Ustawa nie wymaga bowiem, aby dobro zagrożone pozostawało w jakimś stosunku wartości z dobrem poświęcanym. To jednak, czy związku tego nie ma, jest rzeczą sporną. Niemniej, jak słusznie zauważył J.M. Kondek, „nie do zaakceptowania, z punktu widzenia aksjologii systemu prawnego, byłaby sytuacja, w której legalne stałoby się wyrządzenie szkody poważniejszej w celu uchylenia zagrożenia słabszego”<sup>25</sup>.

Należy podkreślić, że brzmienie art. 423 kc. nie uzależnia jego stosowania od podniesienia „zarzutu obrony koniecznej”. Oznacza to, że sąd powinien oddalić powództwo odszkodowawcze, zawsze wtedy, gdy stan faktyczny wskazuje na obronę konieczną pozwanego, nawet jeśli pozwany nie podnosi tej okoliczności jako wyłączającej bezprawność<sup>26</sup>. Oczywiście powództwo będzie podlegać oddaleniu w całości jedynie wtedy, gdy nie doszło do przekroczenia granic obrony koniecznej, które to zagadnienie będzie przedmiotem analizy w następnym części artykułu.

#### 4. Przekroczenie granic obrony koniecznej

Jedną z ciekawszych kwestii związanych z instytucją obrony koniecznej jest niewątpliwie problematyka przekroczenia jej granic. Należy wskazać, że prawo cywilne, w odróżnieniu od prawa karnego, nie zna pojęcia przekroczenia granic obrony koniecznej. Oznacza to, że działanie przedwczesne lub spóźnione w stosunku do zamachu, nieadekwatne w stosunku do zamachu lub przekraczające funkcje obronne będzie bezprawne, a sprawca szkody poniesie odpowiedzialność odszkodowawczą<sup>27</sup>. W celu zilustrowania mogących wystąpić sytuacji, w których dochodzi do przekroczenia granic obrony koniecznej, należy wskazać na kilka z nich. I tak, za działanie przedwczesne należy uznać podpięcie ogrodzenia do prądu w celu zapobieżenia kradzieży z włamaniem, nawet jeśli do właścicieli danego domu już się włamywano i nawet jeśli faktycznie porażenie włamywacza prądem zapobiegnie włamaniu. Z kolei jako działanie spóźnione należy potraktować wyśledzenie złodzieja torebki i włamanie się do jego mieszkania w celu jej odzyskania, w wyniku czego dojdzie do uszkodzenia drzwi złodzieja. Jako przykład działania nieadekwatnego w stosunku do zamachu należy natomiast uznać postrzelenie złodzieja, który kradnie jabłka z jabłoni sąsiada; niewątpliwie bowiem nie można uznać za konieczne użycie środka w postaci broni palnej w tym przypadku, zważając na dobro będą-

23 Por. A. Olejniczak, op. cit., s. 392.

24 Por. G. Bieniek, op. cit., s. 444.

25 J.M. Kondek, op. cit.; por. także G. Bieniek, op. cit., s. 445.

26 Tak, G. Karaszewski, op. cit., s. 716.

27 Tak, J.M. Kondek, op. cit.

ce przedmiotem zamachu. We wszystkich powyższych przypadkach sprawca szkody ponosiłby odpowiedzialność za jej wyrządzenie na zasadach ogólnych.

W obszarze prawa cywilnego o tym, czy w danych okolicznościach nastąpiło przekroczenie granic obrony koniecznej, powinny decydować zasady współżycia społecznego<sup>28</sup>. Wynika to z przyjęcia, że osoba niedziałająca w granicach obrony koniecznej, a zatem w ramach uprawnienia przyznanego przez system prawny, narusza ten porządek i działa bezprawnie. W rezultacie uniewinnienie w procesie karnym sprawcy szkody, z uwagi na przekroczenie przez niego granic obrony koniecznej, nie wyłącza odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone tym/takim ekscesem<sup>29</sup>.

Mimo że sprawca szkody w razie przekroczenia granic obrony koniecznej będzie odpowiadać za wyrządzoną napastnikowi szkodę, możliwe jest powołanie się na zarzut przyczynienia się zamachowca do powstania szkody (art. 362 kc.) albo powołanie się na nadużycie przez zamachowca prawa podmiotowego (roszczenia odszkodowawczego) na podstawie art. 5 kc.

Odnosząc się do pierwszej ze wskazanych możliwości, z której może skorzystać sprawca szkody działający z przekroczeniem granic obrony koniecznej, należy wskazać, że przepis art. 362 kc. reguluje przypadek przyczynienia się poszkodowanego do powstania lub powiększenia szkody. W przypadku takim obowiązek naprawienia szkody ulega odpowiedniemu zmniejszeniu stosownie do okoliczności, a zwłaszcza do stopnia winy obu stron. Mimo kontrowersji odnośnie do tego, jak należy rozumieć zwrot stanowiący o „przyczynieniu” się poszkodowanego, w judykaturze Sądu Najwyższego przyjmuje się koncepcję, zgodnie z którą zachowanie się poszkodowanego, oprócz tego, że musi pozostawać w adekwatnym związku przyczynowym z powstałą szkodą, za którą ponosi odpowiedzialność inna osoba (tzw. *causa concurrans*, tj. przyczyna współuczestnicząca), „musi być dotknięte jakąś obiektywną nieprawidłowością czy niezgodnością z powszechnie przyjętymi sposobami postępowania; postępowanie bowiem prawidłowe nie może pociągać za sobą powstania szkody jako normalnego skutku”<sup>30</sup>. Przyczynienie się poszkodowanego otwiera możliwość obniżenia odszkodowania według kryteriów wskazanych w art. 362 kc. Przede wszystkim więc należy brać pod uwagę stopień winy obu stron, a ponadto inne okoliczności, jak np. stopień przyczynienia się (wyrażany zazwyczaj w procentach), stopień naruszenia obiektywnych reguł postępowania przez poszkodowanego oraz pobudki, jakimi kierował się poszkodowany, podejmując działanie nieprawidłowe<sup>31</sup>.

28 Tak, G. Bieniek, op. cit., s. 445.

29 Tak, Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyr. z 18.9.1991 r., IACR 344/91, „Wokanda” 1992, nr 2, s. 26.

30 Uchwała Sądu Najwyższego (7) z dnia 20 września 1975 r., III CZP 8/75, OSN 1976, nr 7-8, poz. 151.

31 Por. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, wyd. 9, Warszawa 2010, s. 98-100.

Jedynie krótko odnosząc się do drugiej możliwości, polegającej na powołaniu się na nadużycie przez zamachowca prawa podmiotowego na podstawie art. 5 kc., należy wskazać, że istotą tego zjawiska jest to, iż określone zachowanie mieści się, formalnie rzecz ujmując, w granicach przysługującego prawa, w rzeczywistości jednak narusza ono porządek prawny i sformułowane w nim w sposób obiektywny zasady postępowania<sup>32</sup>. Tematyka ta jest bardzo obszerna i przekracza ramy niniejszego artykułu.

Następnie, w celu zilustrowania praktycznego zastosowania przekroczenia granic obrony koniecznej, należy wskazać na wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 18 września 1991 roku<sup>33</sup>. W sprawie tej, prawomocnym wyrokiem Sądu Rejonowego pozwany Adam W. uznany został winnym przestępstwa z art. 156 § 1 kk. (tj. spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu). Stan faktyczny przedstawiał się następująco: w czasie trwania dyskoteki uderzył on ręką w twarz powoda Pawła P., w wyniku którego to uderzenia ten upadł, doznając stłuczenia głowy, wstrząśnienia mózgu i pęknięcia zwieracza prawego oka, skutkujących w 22,5% trwałym inwalidztwem. Przyjmując jednak, iż pozwany działał w warunkach przekroczenia granic obrony koniecznej, odstąpiono w procesie karnym od wymierzenia kary. W związku z opisanym zdarzeniem skutkującym trwałym kalectwem, powód Paweł P. domagał się zasądzenia mu od Adama W. – sprawcy pobicia, zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę. Sąd Wojewódzki ustalił, że wskutek wspomnianego pobicia powód jest w 22,5% trwałym inwalidą, cierpi na zespół pourazowy po przebyтым urazie głowy i wstrząsie mózgu oraz na pogorszenie widzenia prawego oka, co jednakże nie powoduje utraty ani ograniczenia zdolności do pracy w wyuczonym zawodzie mechanika maszyn rolniczych. Sąd przyjął, że w 85% powód przyczynił się do zaistniałej szkody, jako że zanim został uderzony, zaczepiał pozwanego, szarpiąc go. W konsekwencji sąd zasądził powodowi od pozwanego kwotę 168 750 zł tytułem zadośćuczynienia. Od tego wyroku apelację złożył pozwany. Sąd Apelacyjny stwierdził jednak, że sąd I instancji prawidłowo ustalił na podstawie art. 362 kc., iż powód w 85% przyczynił się do zaistnienia szkody, a ustalenia stopnia tego przyczynienia się powód nie zwalczał. Fakt natomiast, że pozwanemu w związku z pobiciem przezeń powoda, przy przyjęciu jednak działania z przekroczeniem granic obrony koniecznej, nie wymierzono kary, nie wyłącza jego odpowiedzialności cywilnej za ujemne w zdrowiu powoda wynikłe stąd trwałe skutki.

Powyższe orzeczenie uwidacznia, jak prawo cywilne współgra z prawem karnym w celu zapewnienia podmiotom prawa jak największą ochronę i bezpieczeństwo. Każda bowiem osoba może chronić się przed bezprawnym zamachem na jakiegokolwiek jej lub cudze dobro, niemniej jednak, nie może przekroczyć granic

32 Por. szeroko o tym zagadnieniu A. Zbiegień-Turzańska, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 8, Legalis 2014.

33 Sygn. IACR 344/91, „Wokanda” 1992, nr 2, s. 26.

obrony koniecznej, w innym zaś razie, będzie ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie prawa cywilnego i będzie musiała naprawić szkodę poszkodowanemu napastnikowi.

## 5. Podsumowanie

Analiza zagadnienia skłania do konkluzji, że granice działania w obronie koniecznej i ich przekroczenie nie są określone jednoznacznie. Niemożliwe jest bowiem kazuistyczne wymienienie możliwie wszystkich mogących wystąpić sytuacji w tym zakresie. Aksjologicznym wytłumaczeniem omawianej instytucji jest niemoralność pociągania do odpowiedzialności odszkodowawczej osoby, która wyrządziła szkodę, chroniąc własne lub cudze dobro prawnie chronione, jak zdrowie, życie lub mienie. Regulacja ta zasługuje zatem na pełną aprobatę. W innym razie osoby mogłyby być zniechęcone i bałyby się skutecznie samemu chronić lub pomagać w odpięciu zagrożonych dóbr innym osobom – w strachu przed ponoszeniem odpowiedzialności za wyrządzone napastnikowi szkody. W każdym jednak przypadku granicą ochrony bezpieczeństwa określonych dóbr jest bezpieczeństwo innych dóbr, o czym nie można zapominać.

## Literatura

- Banaszczyk Z., *Komentarz do art. 423 kc.*, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 2013.
- Bieniek G., *Komentarz do art. 423 kc.*, [w:] G. Bieniek (red.), *Komentarz do Kodeksu Cywilnego, Księga Trzecia, Zobowiązania*, t. I, wyd. 9, Warszawa 2008.
- Dubis W., *Komentarz do art. 423 kc.*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny, Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2014.
- Karaszewski G., *Komentarz do art. 423 kc.*, [w:] J. Ciszewski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2013.
- Kondek J.M., *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej*, wyd. 1, Warszawa 2013.
- Machnikowski P., *Komentarz do art. 423 kc.*, [w:] A. Olejniczak (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. VI, Warszawa 2009.
- Olejniczak A., *Komentarz do art. 423 kc.*, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. III, *Zobowiązania, część ogólna*, Warszawa 2010.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, wyd. 9, Warszawa 2010.

## Źródła internetowe

- Daniluk P., *Komentarz do art. 25 kk.*, [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 8, Legalis 2014.
- Zbiegień-Turzańska A., [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 8, Legalis 2014.



## Bezpieczeństwo osobiste w kontekście naruszeń prawa do prywatności

Pojęcie bezpieczeństwa osobistego nie może istnieć bez odniesienia do konkretnego podmiotu. W ujęciu podmiotowym bezpieczeństwo może dotyczyć trzech kategorii: człowieka, którego wartości wymagają ochrony (bezpieczeństwo indywidualne), grupy ludzi (bezpieczeństwo grupowe) oraz struktur terytorialnych, państwa itp. (bezpieczeństwo lokalne, narodowe)<sup>2</sup>. Człowiek może postrzegać bezpieczeństwo osobiste na różne sposoby – jako kondycję psychiczną, fizyczną, duchową<sup>3</sup>.

Nie sposób jednak nie zauważyć, że z tak pojmowaną definicją bezpieczeństwa osobistego związana jest nieodłącznie godność człowieka, która jest kamieniem węgielnym prawa do prywatności człowieka. Godność człowieka jest atrybutem niezbywalnym, ma znaczenie nadrzędne w odniesieniu do kształtowania jego praw i obowiązków.

Istotną rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa osobistego jednostki odgrywają prawa człowieka, które mają wpływ na prawidłowe postrzeganie jego podmiotowego wymiaru. Autonomia każdego człowieka w połączeniu z jego niezbywalnym i konstytucyjnym przymiotem godności podlegają ochronie. Stąd bez wątpienia prawa człowieka, których atrybutami są powszechność, niezbywalność, nienaruszalność i równość kształtują element życia człowieka, którym jest jego bezpieczeństwo osobiste, przestrzeń prywatna wolna od zagrożeń<sup>4</sup>.

To jednostka wyznacza granice swojej prywatności i decyduje o ujawnianiu zdarzeń, faktów i sytuacji osobom trzecim. Strefa odosobnienia, będąca immanentnym wyznacznikiem prawa do prywatności i wynikająca poniekąd z godności człowieka pozwala decydować, które elementy życia prywatnego mogą być ujawnione innym osobom, a każdorazowe ograniczenia w realizacji tego uprawnienia mogą

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 W. Chojnacki, *Pojęcie oraz typologie bezpieczeństwa i zagrożeń. Współczesne rozumienie bezpieczeństwa*, [w:] B. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Szczytno 2011, s. 19, cyt. za: W. Kitler, *Istota bezpieczeństwa narodowego*, [w:] B. Wiśniewski, W. Fehler (red.), *Edukacja obronna społeczeństwa*, Białystok 2006, s. 9.

3 K. Drabik, *Rozdział II. Bezpieczeństwo personalne – podmiot jednostkowy*, [w:] *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne*, Warszawa 2013, s. 51.

4 W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, tłum. S. Kowalski, Kraków 2011, s. 59.

wynikać jedynie z przepisów prawa<sup>5</sup>. Konstytucja RP w art. 30 chroni godność człowieka, która jest prawem podmiotowym, a także źródłem wolności oraz praw człowieka i obywatela. Godność jest nienaruszalna i wymaga, by władze publiczne, podejmując działania w zakresie swoich obowiązków, stały na straży jej poszanowania i ochrony<sup>6</sup>.

Okazuje się, że podmiotowe rozumienie bezpieczeństwa osobistego jest niewystarczające, ponieważ określa jedynie krąg osób, do których zagadnienie bezpieczeństwa ma zastosowanie. Stąd też elementem niezbędnym do stworzenia pełnej koncepcji bezpieczeństwa jest dodanie kryterium przedmiotowego, którym w odniesieniu do jednostki będą np. bezpieczeństwo fizyczne, psychiczne i zdrowotne. Bezpieczeństwo osobiste zależy także od działań państwa, którego rolą jest zapewnienie strukturalnej ochrony obywatela w wielu dziedzinach powiązanych z życiem człowieka, np. edukacją, służbą zdrowia, ochroną przed przestępczością. Głównym założeniem bezpieczeństwa personalnego *sensu largo* jest zapewnienie każdemu podmiotowi życia godnego, nastawionego na realizację polityki rozwoju oraz zaspokajania podstawowych potrzeb przy jednoczesnym poszanowaniu prywatności<sup>7</sup>. Istotnym zagadnieniem pozostaje rozstrzygnięcie charakteru relacji jednostki z otoczeniem, ponieważ jest to ukierunkowane na przenikanie dwóch aspektów: personalnego i strukturalnego (systemy instytucjonalne, struktury społeczne, polityczne).

Zdarza się, że interes indywidualny musi zostać ograniczony na rzecz podmiotu większego, np. z uwagi na bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny. Wtedy też zagadnienie bezpieczeństwa osobistego rozumiane jest nie tylko jako integralność psychiczna i fizyczna, ale w powiązaniu z przysługującymi jednostce prawami czy uprawnieniami, może doznawać ograniczeń.

W 1993 roku Polska dołączyła do grona państw, które podpisały Europejską Konwencję Praw Człowieka (EKPC), tym samym jej regulacje stały się integralną częścią polskiego porządku prawnego<sup>8</sup>. Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w niej przepisów, jak i w ratyfikowanych przez Polskę protokołach dodatkowych do Konwencji, umożliwi obywatelom skuteczniejszą obronę swoich praw, po wyczerpaniu środków prawnych przewidzianych w krajowym porządku prawnym. Uzyskanie orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), uznającego działanie państwa-sygnatariusza Konwencji za niezgodne z EKPC oznacza

5 M. Safjan, *Prawo do ochrony życia prywatnego*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 128.

6 Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

7 K. Drabik, op. cit., s. 54-56.

8 M. Ziółkowski, *Obowiązek przestrzegania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w świetle art. 46 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy z 26 stycznia 2011 r. 1787 (2011)*, [w:] *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Sejm*, s. 25. Publikacja stanowi opracowanie pokonferencyjne dostępne na stronie internetowej: <http://www.orka.sejm.gov.pl> (14.05.2014).

w praktyce możliwość uzyskania rekompensaty za doznane działaniem lub zaniechaniem państwa krzywdy czy cierpienia<sup>9</sup>.

Ważnym i wciąż aktualnym zagadnieniem w kontekście kierowanych do Trybunału skarg są te, które dotyczą naruszeń art. 8 EKPC. Ochrona życia prywatnego zaliczana jest do katalogu praw fundamentalnych, wyznacza standard ochrony praw podstawowych jednostki<sup>10</sup>.

W treści art. 8 EKPC, który *expressis verbis* uwzględnia prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, stanowi się w ust. 1: „Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji”, a w ust. 2: „Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie, z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności osób”<sup>11</sup>.

Jednym z komponentów prywatności jednostki, który podlega ochronie na podstawie art. 8 EKPC, jest poszanowanie mieszkania. Artykuł 8 EKPC w ten sposób zredagowany kładzie nacisk na słowo „poszanowanie”, co świadczy o pozytywnym obowiązku państwa do niepodejmowania działań ingerujących w dobra jednostki. Regulacja zawarta w EKPC stanowić może formę kontroli decyzji podejmowanych przez państwo i to w sytuacji, gdy zostały wyczerpane wszystkie środki przewidziane przez prawo krajowe. Gwarancje ochrony przewidziane w art. 8 EKPC mają zastosowanie do ingerencji nie tylko przez władze publiczne, ale także ze strony osób prywatnych, instytucji czy środków masowego przekazu<sup>12</sup>.

W ust. 2 art. 8 EKPC przewidziano przesłanki dopuszczalnej ingerencji w prawa chronione w ust. 1 omawianego artykułu. Stanowią one zamknięty katalog dopuszczalnych wyjątków, ponieważ wyłączają bezprawność naruszeń, a legalizują ingerencję władzy publicznej w sferę prywatności człowieka m.in. z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, publiczne, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom. Złamaniem postanowień EKPC będzie sytuacja, w której przepis prawa krajowego nie przewiduje ustawowej ochrony tego dobra, a zostanie ono naruszone lub gdy istnieje przepis ustawy gwarantujący ochronę i zostanie on złamany, naruszając regulację EKPC<sup>13</sup>.

9 W. Osiatyński, *op. cit.*, s. 62.

10 I. Oleksiewicz, *Godność jako podstawowe prawo człowieka*, [w:] E. Dynia, Cz.P. Klak (red.), *Europejskie Standardy Ochrony Praw Człowieka a ustawodawstwo polskie*, Rzeszów 2005, s. 78.

11 Europejska Konwencja Praw Człowieka (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

12 J. Sobczak, *Prawo do prywatności a wolność słowa i druku*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolność i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 156.

13 P. Hofmański, *Prawo do poszanowania prywatności (art. 17 Paktu i art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) a rozwiązania polskiego prawa karnego materialnego i procesowego*, [w:] J. Skupiński (red.), *Standardy praw człowieka a polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s. 255.

Prawo krajowe, a na pierwszym miejscu Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, podobnie jak EKPC, przewiduje ochronę prawa do prywatności oraz nienaruszalność mieszkania. Jest to istotna zmiana w odniesieniu do konstytucyjnej ochrony tych praw, ponieważ wcześniejsza Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 roku obejmowała ochroną tylko nienaruszalność mieszkania i tajemnicę korespondencji<sup>14</sup>.

Konstytucja stanowi gwarant poszanowania praw i wolności obywatela w demokratycznym państwie. W zakresie ochrony prywatności szczególnie istotny jest art. 47 Konstytucji: „Každy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”<sup>15</sup>. Uzupełnieniem tej regulacji w odniesieniu do nienaruszalności mieszkania jest art. 50 Konstytucji, w którym zapewnia się nienaruszalność mieszkania. Działania ingerujące w to prawo, w tym przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu, są dopuszczalne, ale tylko, gdy wynika to z przepisu ustawy i w sposób tam określony. Niemniej art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi, iż dopuszczalne są ograniczenia przy korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, jeżeli wynikają z ustawy i tylko, gdy ingerencja w prawa i wolności jest konieczna w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób. Jakkolwiek legalizacja działań wkraczających w sferę praw i wolności przy poszanowaniu powyższych wymogów jest obligatoryjna, tak ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać ich istoty.

Bezpieczeństwo personalne (osobiste) człowieka jest związane z pojęciem zagrożenia (które jest subiektywną reakcją na wystąpienie zjawiska braku bezpieczeństwa lub doprowadzenie do utraty bezpieczeństwa). Zagrożenia bezpieczeństwa personalnego jednostki można podzielić na zewnętrzne zagrożenia zależne oraz wewnętrzne zagrożenia niezależne. Do tych pierwszych zaliczamy zagrożenia kulturowe, technologiczne czy społeczne, natomiast do drugich – zjawiska naturalne (np. powódź)<sup>16</sup>. Na stabilność jednostki, a więc jej bezpieczeństwo, wpływ mają: stabilność psychiczna, społeczna oraz obiektywne możliwości podejmowania działań zapobiegających wystąpieniu stanu zagrożenia<sup>17</sup>. Niemniej stan bezpiecznej stabilności jest pojęciem nieostrym, ponieważ może być definiowany inaczej u każdego człowieka, nie ma powszechnej miary, której ustalenie umożliwiłoby precyzyjne wskazanie poziomu zagrożenia czy poczucia bezpieczeństwa. Jak się okazuje, o bezpieczeństwie jednostki można mówić wtedy, gdy ewentualne czy też realne zagrożenia podlegają kontroli, co przy przekroczeniu progu akceptacji i dopuszczalnej ingeren-

14 Art. 87 ust. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).

15 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

16 K. Drabik, *op. cit.*, s. 113.

17 *Ibidem*, s. 107-108.

cji w prawa i wolności jednostki, doprowadzi do ich całkowitego lub częściowego zredukowania lub wyeliminowania. Przyjęta klasyfikacja zagrożeń bezpieczeństwa personalnego nie ma charakteru dychotomicznego, stąd możliwe, a nawet pożądane wydaje się dodanie kategorii bezpieczeństwa osobistego w kontekście zagrożeń inicjowanych przez inne podmioty w określonych sytuacjach, co w konsekwencji prowadzi do naruszenia przysługujących jednostce konstytucyjnych praw, w tym prawa do nienaruszalności mieszkania z jednej strony oraz ochrony miru domowego z drugiej strony.

Na marginesie rozważań należy wskazać, że bezpieczeństwo osobiste aktualizuje się również w odniesieniu do ochrony mieszkania zagwarantowanej w art. 193 kk. Regulacja ta zapewnia nie tylko ochronę prywatności, ale też ochronę sfery odosobnienia człowieka oraz miejsc, takich jak dom, mieszkanie, lokal, pomieszczenie czy ogrodzony teren, w których jednostka decyduje o swoich sprawach osobistych<sup>18</sup>. Oprócz wspomnianych regulacji, bezpieczeństwo osobiste jednostki, prawo do jej spokojnego zamieszkiwania, w odpowiednim zakresie podlega także ochronie cywilnoprawnej (ochrona własności, posiadania).

Orzecznictwo ETPC na podstawie art. 8 dopuszcza nie tylko możliwość przeprowadzania rewizji i przeszukania domu, ale także rewizji w postępowaniu celnym<sup>19</sup>. Jakkolwiek powyższe działania są dopuszczalne i legalne, muszą spełniać dodatkowe przesłanki, którymi są: wyraźne uregulowanie w ustawie – podstawa prawna, wydanie przez uprawniony organ, określenie zakresu i przedmiotu rewizji oraz wskazanie organu uprawnionego do przeprowadzenia przeszukania czy rewizji. Co istotne, należy zapewnić właścicielowi/lokatorowi domu, w którym ma być dokonane przeszukanie, prawo uczestniczenia w tych czynnościach (uczestnictwo bierne)<sup>20</sup>.

W kwestiach ingerencji w nienaruszalność mieszkania i mir domowy orzecznictwo ETPC, podobnie jak i w innych sprawach, uzależnione jest od indywidualnego stanu faktycznego, ponieważ może się okazać, że doszło do naruszenia, ale uznano je za legalne.

W odniesieniu do art. 8 EKPC w sprawach dotyczących Polski w zakresie naruszeń prawa do poszanowania swojego mieszkania warto przybliżyć sprawę Rachwalski i Ferenc przeciwko Polsce (skarga nr 47709/99). Stan faktyczny sprawy dotyczył przeszukania mieszkania skarżących, podczas którego nie zostali oni dopuszczeni do uczestniczenia w czynnościach przeszukania oraz zasadności i legalności użycia siły przez funkcjonariuszy Policji wobec skarżących w trakcie przeszukania. Skarżący mieszkali w mieszkaniu studenckim. W dniu 14 czerwca 1997 roku

18 A. Sakowicz, *Prawnokarne gwarancje prywatności*, Kraków 2006, s. 353.

19 L. Garlicki, *Rozdział I. Prawa i wolności, Komentarz do art. 8 EKPC*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych wolności. Komentarz do artykułów 1-18*, t. I, Warszawa 2010, s. 541.

20 Sprawa Niemietz przeciwko Niemcom, skarga nr 13710/88.

o godzinie 3:00 rano zostali obudzeni przez funkcjonariuszy Policji, którzy rozpytywali, czy w tym mieszkaniu znajduje się właściciel nieprawidłowo zaparkowanego przed blokiem samochodu. Po udzieleniu twierdzącej informacji przez skarżących, wylegitymowaniu się oraz okazaniu dowodu rejestracyjnego pojazdu, skarżący nie chcieli usunąć pojazdu, gdyż uważali, że jest zaparkowany prawidłowo. W odpowiedzi na powyższe między funkcjonariuszami a skarżącymi wywiązała się szarpanina, zostało wezwanych kolejnych dziesięciu funkcjonariuszy, którzy weszli do mieszkania i obezwładnili pozostałych współlokatorów, po czym rozpoczęli przeszukiwanie mieszkania bez okazania nakazu przeszukania. W trakcie przeszukania okazało się, że niektórzy z przebywających w mieszkaniu nie są tam zameldowani. Policja miała zagrozić, że w razie zgłoszenia całego zajścia „mogą mieć z tego tytułu problemy”. Skarżący po wykorzystaniu krajowych środków odwoławczych w niniejszej sprawie wnieśli skargę do ETPC, który w rozstrzygnięciu stwierdził m.in. naruszenie art. 8 EKPC. Trybunał ustalił, że doszło do użycia niewspółmiernej siły fizycznej przez funkcjonariuszy oraz że wejście i przeszukanie mieszkania było bezprawne i naruszyło prawo do spokojnego korzystania z mieszkania skarżących tym bardziej, że nie dali oni podstaw do tego przeszukania. Nie było także podstaw, by zalegalizować działanie funkcjonariuszy w oparciu o art. 8 ust. 2 EKPC<sup>21</sup>.

Kolejną, zapewne dobrze znaną sprawą w kontekście naruszenia art. 8 EKPC jest sprawa Niemietz przeciwko Niemcom, która dotyczyła przeszukania kancelarii adwokackiej w związku z postępowaniem karnym prowadzonym przeciwko innej osobie. Skarżący Niemietz był adwokatem i liderem partii politycznej. W związku z otrzymaniem przez sędziego sądu we Freising listu związanego z prowadzoną sprawą karną, zawierającego treści obraźliwe, zostało wszczęte śledztwo przeciwko osobie, która podpisała list prawdopodobnie pod fikcyjnym nazwiskiem „Klaus Wagner”. Osoba ta miała być członkiem tej samej partii politycznej co skarżący. Sąd wydał nakaz przeszukania kancelarii skarżącego, w celu odnalezienia dokumentów, które potwierdzałyby, że skarżący i Klaus Wagner to ta sama osoba. Z uzasadnienia nakazu przeszukania wynikało, że korespondencja do partii skarżącego była wysyłana na adres kancelarii, co według sądu uzasadniało przekonanie, że list z treściami obraźliwymi został również wysłany z tego miejsca. W trakcie przeszukania przejrano akta spraw klientów skarżącego oraz ich dane osobowe. Po wyczerpaniu krajowych środków prawnych, którymi skarżącemu nie udało się wzruszyć nakazu przeszukania i wykazania bezprawności podjętych działań, skarżący wniósł skutecznie skargę do ETPC. Trybunał stwierdził naruszenie art. 8 Konwencji, konstatując, że znaczenie słowa „dom” w niektórych ustawodawstwach państw-stron Konwencji obejmuje także pomieszczenia służące do prowadzenia działalności gospodarczej. Trybunał dostrzegł tu naruszenie prawa do prywatności w postaci ochrony domu i uznał, że ingerencja organów śledczych, która polegała na dokonaniu rewizji kan-

21 Sprawa Rachwański i Ferenc przeciwko Polsce, skarga nr 47709/99.

celarii adwokackiej, została przeprowadzona z przekroczeniem dopuszczanej w art. 8 ust. 2 EKPC ingerencji władzy publicznej koniecznej w demokratycznym społeczeństwie. Nadto orzekł, że przeglądanie materiałów zawierających dane osobowe klientów stanowiło bezprawne złamanie tajemnicy adwokackiej i przez to należy takie działanie traktować jako naruszenie art. 8 EKPC<sup>22</sup>.

Równie ciekawą sprawą, która pojawiła się na strasburskiej wokandzie, była sprawa Hatton i inni przeciwko Wielkiej Brytanii (skarga nr 36022/97), w której orzeczenie zapadło 2 października 2001 roku. Skarżący byli właścicielami domów posadowionych w niewielkiej odległości od lotniska Heathrow w Londynie. Do 1993 roku hałas powodowany nocnymi lotami z Heathrow był kontrolowany, co umożliwiała ograniczanie hałasu przez wprowadzanie odpowiednich limitów. Po zmianie systemu wprowadzono dopuszczalne limity hałasu w zależności od godziny. Władze lokalne złożyły do sądu wnioski o kontrolę sądową, który następnie uznał, że wprowadzone zmiany są sprzeczne z prawem lotniczym, nie określają bowiem dopuszczalnej liczby samolotów startujących i lądujących. Wprowadzone ograniczenia tylko w określonych godzinach nie pozostawały obojętne właścicielom pobliskich domów. Skarżący domagali się uznania, że doszło do naruszenia art. 8 EKPC gwarantującego poszanowanie ich życia prywatnego, rodzinnego i domu. Z uwagi na fakt, że ani samoloty, ani lotnisko nie należały do państwa, Trybunał uznał, że Wielka Brytania nie mogła ingerować w życie prywatne lub rodzinne skarżących. Niemniej rozważał zarzuty z punktu widzenia obowiązku Państwa podejmowania rozsądnych i odpowiednich kroków zabezpieczających przed naruszeniem art. 8 EKPC. W orzeczeniu Trybunał podkreślił, że państwa muszą ograniczać ingerencję w miarę możliwości do minimum, szukając rozwiązań alternatywnych, ponieważ konieczne jest zachowanie równowagi sprzecznych interesów jednostki i społeczności jako całości. Trybunał uznał, że powoływanie się wyłącznie na dobrobyt gospodarczy kraju nie jest wystarczające, by uchylić prawa innych osób. Ustalił także, że ani państwo, ani właściciel samolotów i lotniska nie przeprowadzili badań, które wykazałyby korzyści płynące ze zwiększenia liczby nocnych kursów samolotów, co w konsekwencji utrzymywało stan bezprawnego zakłócania życia prywatnego. Nadto wskazano, że „wprowadzenie po 1993 roku nowego systemu ograniczeń hałasu nastąpiło bez zachowania właściwej równowagi między dobrobytem gospodarczym Wielkiej Brytanii i skutecznym korzystaniem z prawa do poszanowania domu, życia prywatnego i rodzinnego”<sup>23</sup>.

Z analizy powyższych spraw wypływa wniosek, że Trybunał ze szczególną skrupulatnością badał sprawy, w których stwierdzono naruszenie art. 8 EKPC. Powyższe wynika przede wszystkim z charakteru naruszanego dobra, ponieważ dopuszczal-

22 M.A. Nowicki, *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 1991-1993*. Biuletyn: wydanie specjalne 2/94, Warszawa 1994, s. 91-92.

23 M.A. Nowicki, *Wałę w uszy*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 253 (6026), s. C4.

na ingerencja w prawo do prywatności oraz do nienaruszalności mieszkania powinna być współmierna do celu, który chce się osiągnąć. Działanie w granicach prawa, noszące znamiona legalności powinno być dokonywane z poszanowaniem oraz zapewnieniem bezpieczeństwa osobistego jednostki, które podobnie jak konstytucyjne prawa i wolności, podlega szczególnej ochronie. Niemniej należy mieć na uwadze, że przepisy prawne nie zapewniają ochrony absolutnej sfery osobistej jednostki, a uzyskanie stanu, w którym bezpieczeństwo osobiste jednostki będzie pełne i niezakłócone, nie jest możliwe.

## Literatura

- Chojnacki W., *Pojęcie oraz typologie bezpieczeństwa i zagrożeń. Współczesne rozumienie bezpieczeństwa*, [w:] B. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Szczytno 2011, s. 19, cyt. za: W. Kitler, *Istota bezpieczeństwa narodowego*, [w:] B. Wiśniewski, W. Fehler (red.), *Edukacja obronna społeczeństwa*, Białystok 2006.
- Drabik K., *Rozdział II. Bezpieczeństwo personalne – podmiot jednostkowy*, [w:] *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne*, Warszawa 2013.
- Garlicki L., *Rozdział I. Prawa i wolności, Komentarz do art. 8 EKPC*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych wolności. Komentarz do artykułów 1-18, t. I*, Warszawa 2010.
- Hofmański P., *Prawo do poszanowania prywatności (art. 17 Paktu i art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) a rozwijania polskiego prawa karnego materialnego i procesowego*, [w:] J. Skupiński (red.), *Standardy praw człowieka a polskie prawo karne*, Warszawa 1995.
- Nowicki M.A., *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 1991-1993. Biuletyn: wydanie specjalne 2/94*, Warszawa 1994.
- Nowicki M.A., *Wagę w uszy, „Rzeczpospolita” 2001, nr 253 (6026)*.
- Oleksiewicz I., *Godność jako podstawowe prawo człowieka*, [w:] E. Dynia, Cz.P. Kłak (red.), *Europejskie Standardy Ochrony Praw Człowieka a ustawodawstwo polskie*, Rzeszów 2005.
- Osiatyński W., *Prawa człowieka i ich granice*, tłum. S. Kowalski, Kraków 2011.
- Safjan M., *Prawo do ochrony życia prywatnego*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Sakowicz A., *Prawnokarne gwarancje prywatności*, Kraków 2006.
- Sobczak J., *Prawo do prywatności a wolność słowa i druku*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolność i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006.

## Źródła internetowe

- Ziółkowski M., *Obowiązek przestrzegania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w świetle art. 46 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 26 stycznia 2011 r. 1787 (2011)*, [w:] *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Sejm*. Publikacja stanowi opracowanie pokonferencyjne dostępne na stronie internetowej: <http://www.orka.sejm.gov.pl>



## Prawnoporównawcza analiza kryminalizacji terroryzmu w Polsce i w Niemczech

### 1. Geneza kryminalizacji terroryzmu

Problem terroryzmu na świecie istnieje już od wieków. Wiek XX okazał się okresem, w którym terroryzm rozwinął się i ukształtował w formie, jaką znamy obecnie. W tamtym czasie pojawił się w Europie terroryzm tzw. nacjonalistyczny, nacechowany szowinistycznymi i ksenofobicznymi poglądami, mającymi swoje źródło w poczuciu wyższości i nietolerancji wobec jednych narodowości przez inne, jak również terroryzm separatystyczny, który występował w szczególności w Północnej Irlandii i na Bałkanach<sup>2</sup>. Już w 1976 roku potrzebę kryminalizacji terroryzmu zauważono w Niemczech. Wprowadzono więc ustawą antyterrorystyczną<sup>3</sup> z dnia 18 sierpnia 1976 roku do niemieckiego kodeksu karnego (StGB)<sup>4</sup> przepis § 129a. Było to następstwem poszukiwań środków umożliwiających ukaranie przede wszystkim członków Czerwonej Armii<sup>5</sup>, jak również opanowanie szerzącej się fali ataków terrorystycznych w Niemczech w latach 70. XX wieku.

Dotychczas przestępstwa popełniane przez ugrupowania terrorystyczne były kwalifikowane z przepisu § 129 (odpowiednik polskiego art. 258 kk. – udział w związku przestępczym). Jednakże, jak się podnosi w literaturze przedmiotu, stwarzało to trudności orzecznicze dla sądów związane z definicją terroryzmu, wykorzystywane w procesach przez obrońców uczestników związków terrorystycznych<sup>6</sup>. W konsekwencji wprowadzono przepis penalizujący udział w związkach ter-

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Dostępne na stronie internetowej: <http://www.slideshare.net/BellumBiW/historia-terroryzmu>, slajd 22 (10.06.2014).

3 Antiterrorgesetz z dnia 18 sierpnia 1976 r. BGBl. I S. 2181; Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes, der Bundesrechtsanwaltsordnung und des Strafvollzugsgesetzes z 18 sierpnia 1976 r. (BGBl. I 2181).

4 Strafgesetzbuch vom 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322).

5 Opracowane na podstawie S. Sneiper, Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes, der Bundesrechtsanwaltsordnung und des Strafvollzugsgesetzes [§ 129a StGB Bildung terroristischer Vereinigungen, „Anti-Terror-Gesetz“].

6 Ibidem.

rorystycznych, czego inicjatorem był ówczesny minister ds. wewnętrznych Prof. Dr. Werner Maihofer<sup>7</sup>.

Na poziomie międzynarodowym problemem terroryzmu zajęto się mniej więcej w tym samym czasie, choć pierwsze próby zdefiniowania tego szerokiego i niejednoznacznego pojęcia pojawiły się już w roku 1937, pod auspicjami Ligi Narodów w Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu. Mianem terroryzmu określono wówczas każdy akt przestępczy skierowany przeciwko państwu, mający na celu wywołanie strachu u konkretnych osób lub społeczeństwa<sup>8</sup>. W tym czasie nie dostrzeżono potrzeby ani również podstaw do kryminalizacji udziału czy też zakładania grup terrorystycznych, co obecnie jest istotą i głównym elementem kryminalizacji terroryzmu.

Po II wojnie światowej problemem terroryzmu zajęła się Organizacja Narodów Zjednoczonych. W tym obszarze podjętych zostało 14 konwencji oraz wiele innych rezolucji<sup>9</sup>. W Strasburgu, dnia 27 stycznia 1977 roku w ramach działalności Rady Europy podjęto Konwencję o zwalczaniu terroryzmu. Nie zalicza ona przestępstw terrorystycznych do przestępstw politycznych ani przestępstw z pobudek politycznych.

Unia Europejska początkowo bagatelizowała problem terroryzmu, skupiając się na integracji i kwestiach gospodarczych, tym samym pozostawiając pole ONZ, Radzie Europy i innym organizacjom, których dorobek niewątpliwie stał się podstawą późniejszych regulacji unijnych. Obecnie podstawowym źródłem regulacji odnoszących się do kryminalizacji terroryzmu w Europie są właśnie przepisy prawa unijnego. Mimo tej samej podstawy, którą jest Ramowa Decyzja Rady z dnia 13 czerwca 2002 roku o zwalczaniu terroryzmu<sup>10</sup>, na przykładzie Polski i Niemiec doskonale można zauważyć różnice systemów prawa, których podstawą są różne realia historyczne.

Decydującym wydarzeniem, które zdeterminowało cały proces kryminalizacji i walki z terroryzmem, były ataki terrorystyczne w Nowym Jorku i Waszyngtonie z dnia 11 września 2001 roku. Po tych wydarzeniach Wspólnota Europejska niezwłocznie podjęła działania, przyjmując Ramową Decyzję Rady z dnia 13 czerwca 2002 roku o zwalczaniu terroryzmu<sup>11</sup>. Państwa członkowskie musiały przewidzieć sankcje i kary za przestępstwa terrorystyczne, zarówno w odniesieniu do osób fizycznych, jak i prawnych. Dlatego też po raz pierwszy przestępstwo o charakte-

7 Ibidem.

8 K. Kozłowski, *Terroryzm jako zagrożenie państwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa – wybrane zagadnienia*, ELIPSA, Warszawa 2009, s. 299.

9 J. Depo, *Prawnomiędzynarodowe mechanizmy zwalczania terroryzmu – Zeszyt problemowy – Nauka – Praktyka – Refleksje*, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, nr 5, wrzesień/październik 2011 r. – opracowanie dostępne na stronie internetowej: <http://www.apeiron-wydawnictwo.pl/ZP5.pdf> (10.06.2014).

10 Decyzja Ramowa Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (2002/475/WSiSW).

11 Ibidem.

rze terrorystycznym pojawiło się w polskim kodeksie karnym właśnie po podjęciu przedmiotowej Decyzji. Zwrócono również uwagę na potrzebę podjęcia szczególnych środków w stosunku do ofiar przestępstw terrorystycznych i ich rodzin.

## 2. Kryminalizacja terroryzmu w Polsce

W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz zmianie niektórych innych ustaw<sup>12</sup> wprowadzono do polskiego kodeksu karnego regulacje narzucone przez Unię. Do podstawowych nowelizacji należało wprowadzenie do art. 115 § 20 kk. definicji przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Regulacja ta, umieszczona w części ogólnej kodeksu karnego, umożliwia utworzenie typu kwalifikowanego czynu z innego artykułu części szczególnej. Przepis ten zawiera przesłanki pozwalające na taką kwalifikację. Sam w sobie przepis nie stanowi podstaw karalności przestępstwa terrorystycznego, ale jest punktem wyjścia do nadania czynowi znamienia charakteru terrorystycznego. W wyniku takiego zabiegu legislacyjnego każde przestępstwo, spełniające przesłanki wymienione w § 20 staje się przestępstwem o charakterze terrorystycznym, a więc typem kwalifikowanym innego przestępstwa.

Ramowa Decyzja wymagała w obszarze wysokości kary, aby sankcja odzwierciedlała poważny charakter tych przestępstw. W Uzasadnieniu<sup>13</sup> do projektu ustawy wprowadzającej omawiany przepis uznano, że jedynie najgroźniejsze czyny powinny być kwalifikowane jako terrorystyczne. W związku z tym przesłanką umożliwiającą utworzenie typu kwalifikowanego przestępstwa – o charakterze terrorystycznym jest górna granica zagrożenia przestępstwa typu podstawowego. Ustalono ją w wysokości co najmniej 5 lat kary pozbawienia wolności. W związku z taką regulacją każde przestępstwo, zagrożone taką karą może być kwalifikowane jako terrorystyczne. Jednakże muszą zostać spełnione również przesłanki celu.

Katalog celów jest zamknięty i ułożony według gradacji ważności. I tak przestępstwo o charakterze terrorystycznym może być popełnione w celu:

- „poważnego zastraszenia wielu osób,
- zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu, organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności,
- wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej”<sup>14</sup>.

12 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 93, poz. 889).

13 Druk sejmowy 2407 – projekt ustawy – o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

14 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

Cele te nie są literalnie wprowadzone z Decyzji do kodeksu karnego. Ramowa Decyzja inaczej je formułuje, aczkolwiek sens i znaczenie pozostaje jednakowe.

W omawianej Decyzji, poza sformułowaniem alternatywnych celów popełnienia przestępstwa terrorystycznego, zawarty jest też katalog czynów, które po wypełnieniu przesłanki celu będą kwalifikowane jako terrorystyczne. Należy w tym miejscu podkreślić, że także groźenie popełnieniem tych czynów, zarówno w Decyzji, a co za tym idzie, również w polskim i niemieckim kodeksie karnym, zostało uznane za przestępstwo o charakterze terrorystycznym.

W Uzasadnieniu<sup>15</sup> do projektu omawianej ustawy uznano, że włączanie zawartego w Ramowej Decyzji katalogu przestępstw do kodeksu karnego jest zbędne. A to ze względu chociażby na fakt, iż niektóre czyny zabronione, z racji swojego charakteru nie mogłyby być kwalifikowane jako terrorystyczne. Należą do nich szczególnie te skierowane na konkretną osobę lub mienie. Założenie opiera się na tym, że jeżeli przestępstwo spełnia warunki z § 20 i może z racji swojego charakteru zostać uznane za terrorystyczne, to nie ma potrzeby sztucznie rozszerzać części szczególnej kodeksu o wszystkie możliwe warianty.

Podsumowując, można dojść do wniosku, że celem ustawodawcy było uznanie za czyn terrorystyczny każdego przestępstwa spełniającego kryterium charakteru czynu, granicy zagrożenia karą, jak również celu. Powyższe przesłanki, zgodnie z wytycznymi Ramowej Decyzji Rady, kwalifikują do surowszego karania, nawet jeśli dany czyn, jeżeli nie byłby popełniony w określonym celu, nie byłby przestępstwem w ogóle.

Drugą podstawową zmianą w polskim porządku prawnym odnoszącą się do kryminalizacji terroryzmu były zmiany wprowadzone omawianą ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 roku do art. 258 kk. Regulacja ta uzupełnia przepisy penalizujące czyny, będące atakami terrorystycznymi o przestępstwo udziału w związku terrorystycznym mającym na celu ich popełnienie. Decyzja Ramowa w art. 2 wymagała kryminalizacji kierowania oraz udziału w zorganizowanej grupie lub związku terrorystycznym. Wskazując na potrzebę kryminalizacji terroryzmu, uznano, że kryminalizacja udziału w związkach terrorystycznych będzie bardziej efektywna i lepiej spełni funkcję prewencyjną niż penalizacja samych tylko ataków terrorystycznych. Wymusiłoby to oczekiwanie na realizację znamion ataku, co spowodowałoby trudności w faktycznym karaniu osób zaangażowanych w proceder terroryzmu.

Dotychczas w ustawodawstwie polskim zarówno kierowanie, jak i udział w zorganizowanej grupie lub związku podlegały karalności, a ewentualne przestępstwa terrorystyczne kwalifikowane były z tego ogólnego przepisu. Była to sytuacja analogiczna do sytuacji w Niemczech przed wprowadzeniem ustawy antyterrorystycznej w 1976 roku. Jednak Decyzja UE narzuciła wyższą karalność przestępstw o cha-

15 Druk sejmowy 2407..., op. cit., s. 12.

rakterze terrorystycznym, w stosunku do przestępstw bez tego znamienia. Definicje grup i związków przestępczych odpowiadały polskiej definicji, więc wystarczyło dodać dwa paragrafy zaostrzające odpowiedzialność w przypadku terrorystycznego charakteru czynu. Zabieg legislacyjny polegał na dodaniu znamienia „terrorystycznego celu działania”<sup>16</sup>. W konsekwencji wprowadzono do art. 258 kk. § 2 z typem kwalifikowanym w postaci udziału w zorganizowanej grupie lub związku mającym na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym oraz do § 4 tworzenia i kierowania taką grupą.

Decyzja Ramowa UE w art. 5 narzuca, aby górna granica kary pozbawienia wolności za kierowanie grupą terrorystyczną wynosiła nie mniej niż 15 lat, a za udział w takiej grupie ta granica powinna być nie niższa niż lat 8.

Ustawodawca nie ustanowił górnej granicy zagrożenia karą za kierowanie grupą lub związkiem terrorystycznym, a w odniesieniu do udziału w takiej grupie ustanowił minimalną granicę wyznaczoną przez Decyzję w wysokości 8 lat pozbawienia wolności. Górne granice zagrożenia karą są więc takie, jak wyznaczone minimum przez Unię.

W roku 2009 do kodeksu karnego wprowadzono przepis art. 165a<sup>17</sup>, który kryminalizuje czyny polegające na finansowaniu przestępstwa o charakterze terrorystycznym, a więc wspieraniu, poprzez podejmowanie działań mających na celu sfinansowanie takiego przestępstwa. Wprowadzenie tego przepisu jest wynikiem realizacji zaleceń Komitetu Antyterrorystycznego Rady Bezpieczeństwa ONZ, monitorującego przestrzeganie przez państwa członkowskie ONZ Rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1373 z 2001 roku, konwencji ONZ z 1999 roku o zwalczaniu finansowania terroryzmu<sup>18</sup>, jak również postulatów polskiej doktryny<sup>19</sup>. Penalizacja tego proceduru i włączenie go do kodeksu karnego ma na celu „ujednoczenie stosowania standardów międzynarodowych”<sup>20</sup>. Jest to przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności od 2 lat do 12.

16 Ibidem, s. 13.

17 Dodany ustawą z dnia 25 czerwca 2009 r. (Dz.U. Nr 166, poz. 1317).

18 Druk sejmowy 1394 z dnia 21 listopada 2008, Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw wraz z projektami aktów wykonawczych, s. 16-17.

19 E. Guzik-Makaruk, W. Filipkowski, *Kryminalizacja grup terrorystycznych w ustawodawstwie RFN i Polski. Próba studium komparatystycznego*, [w:] K. Indecki (red.), *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań 2006, s. 102.

20 Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych innych ustaw, s. 20 (Dz.U. z 2009 r. Nr 166, poz. 1317).

### 3. Kryminalizacja terroryzmu w Federalnej Republice Niemiec

Decyzja Ramowa Rady z 2002 roku jednakowo zobowiązywała wszystkie państwa członkowskie do wprowadzenia zmian w swoich porządkach prawnych. Jednakże, jak już wcześniej wspomniano, przez wzgląd na swoje uwarunkowania historyczne, Niemcy już w 1976 roku podjęły się kryminalizacji terroryzmu. Z tego też względu wystarczające było jedynie dostosowanie swoich regulacji do wymogów unijnych. Konsekwencją tego są istotne różnice między regulacjami polskimi a niemieckimi, mimo istnienia jednakowej podstawy, jaką jest Decyzja Ramowa Rady. Dla pełnego unaocznienia różnic niezbędne jest przytoczenie omawianej regulacji. Przestępstwo terrorystyczne zostało uregulowane w § 129a, zatytułowanym „Zakładanie związku terrorystycznego”, a jego dosłowne brzmienie jest następujące<sup>21</sup>:

„I. Kto zakłada związek, którego cele lub działania skierowane są na popełnienie:

1. morderstwa, umyślnego zabójstwa, ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości, zbrodni wojennej, lub
2. czynów zabronionych przeciwko wolności osobistej w przypadkach § 239a (uprowadzenie z szantażem) lub § 239b (wzięcie zakładników) StGB,
3. lub kto jest członkiem takiego związku (bierze udział), podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

II. Takiej samej karze podlega ten, kto zakłada związek, którego cele lub działania skierowane są na:

1. wyrządzenie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu lub psychice (dosł. uszczerbek duchowy), w szczególności, w formie określonej w § 226 (ciężki uszczerbek na zdrowiu),
2. popełnienie czynów zabronionych według § 303b (sabotaż komputerowy), § 305 (zniszczenie budowli), § 305a (zniszczenie wartościowych środków do pracy) lub czynów karalnych powszechnie niebezpiecznych w przypadkach określonych w § 306-306c (podpalenie i typy kwalifikowane podpalenia), § 307 ust. 1-3 (doprowadzenie do eksplozji energii jądrowej), § 308 ust. 1-4 (spowodowanie eksplozji materiałów wybuchowych), § 309 ust. 1-5 (nadużycie materiałów jonizujących), § 313 (spowodowanie powodzi), § 314 (powszechnie niebezpieczne skażenie), § 315 ust. 1, 3 lub 4 (niebezpieczne naruszenie w transporcie kolejowym, morskim i lotniczym), § 316b ust. 1 lub 3 (nietrzeźwość w ruchu drogowym), § 316c ust. 1-3 (ataki na statki morskie i lotnicze) lub § 317 ust. 1 (zakłócenia urządzeń telekomunikacyjnych),

21 Strafgesetzbuch, z dnia 13 listopada 1998 r. (BGBl. I S. 3322) ze zm.

3. popełnienie czynów zabronionych przeciwko środowisku w przypadkach określonych w § 330a ust. 1-3 (poważne zagrożenie poprzez wyzwolenie trucizny),
  4. popełnienie czynów określonych w § 19 ust. 1-3 (przepisy karne o broni atomowej), § 20 ust. 1 lub 2 (przepisy karne o broni biologicznej i chemicznej), § 20a ust. 1-3 (przepisy karne o minach przeciwpiechotnych i amunicji rozrzutnej), § 19 ust. 2 nr 2 lub ust. 3 nr 2, § 20 ust. 1 lub 2, § 20a ust. 1-3, każdorazowo również w związku z § 21 (czyny wykraczające poza zakres ustawy – odpowiedzialność Niemca, który popełnił przestępstwo uregulowane w ustawie w miejscu, w którym nie obowiązuje jurysdykcja prawa niemieckiego), lub określonego w § 22a ust. 1-3 (pozostałe czyny ustawy o kontroli broni wojennej)<sup>22</sup>, lub
  5. popełnienie czynów określonych w § 52 ust. 1-3 ustawy o broni<sup>23</sup>, lub kto jest członkiem takiego związku (bierze udział), gdy decyduje się na popełnienie czynu określonego pod numerami 1-5, by zastraszyć ludność w sposób znaczący, władze lub organizację międzynarodową zmusić bezprawnie, przemocą lub groźbą bezprawną lub by likwidować polityczny, konstytucyjny, gospodarczy lub społeczny system/ustrój państwa albo organizacji międzynarodowej, lub istotnie szkodzić poprzez formę żądzy lub jej oddziaływania, które mogą poważnie szkodzić państwu lub organizacji międzynarodowej.
- III. Jeżeli cele lub działania związku skierowane są na groźenie popełnieniem czynów zabronionych określonych w ustępach I i II, orzeka się karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5.
- IV. Jeżeli sprawca jest prowodyrem (kieruje) lub faktycznym sprawcą, jak to jest w przypadkach określonych w ustępach I i II, orzeka się karę pozbawienia wolności nie krótszą od lat 3, a w przypadkach określonych w nr 3, karę pozbawienia wolności od roku do lat 10.
- V. Względem tego, kto wspiera związek określony w ustępie I, II lub III, w przypadkach ust. I i II orzeczona zostanie kara pozbawienia wolności od roku do lat 10, a w przypadkach ust. III, kara pozbawienia wolności do lat 5 lub grzywna. Kto werbuje do przystąpienia jako członek do związku określonego w ust. I lub II, lub do jego wspierania, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5.
- VI. Sąd może, co do uczestników, których wina jest niewielka i których przyczynienie się ma podrzędne znaczenie, w przypadkach określonych w ustępach I, II, III lub V, złagodzić karę według swojego uznania (§ 49 ust. 2).

22 Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen, z dnia 22 listopada 1990 r. (BGBl. I S. 2506) ze zm.

23 Waffengesetz z dnia 11 października 2002 r. (BGBl. I S. 3970, 4529) ze zm.

VII. § 129 ust. VI stosuje się odpowiednio.

VIII. Obok kary pozbawienia wolności na minimum 6 miesięcy, sąd może odebrać prawo do wykonywania zawodu, prawa do piastowania publicznego stanowiska, oraz zdolność i prawo do wyborów powszechnych (§ 45 ust. 2).

IX. W przypadkach określonych w ustępach I, II i IV sąd może zastosować dozór (§ 68 ust. I)”.

#### 4. Analiza prawnoporównawcza

Pierwszą istotną różnicą jest niewątpliwie sposób ujęcia przestępstwa formalnego – udziału w różnych formach w związku terrorystycznym, a więc mającym na celu popełnienie przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz przestępstw materialnych – a więc dopuszczenia się tych czynów zabronionych. Niemiecka regulacja zawarta w § 129a StGB jest regulacją kompleksową, gdzie w zamkniętym katalogu ujęte zostały przestępstwa, które mają być celem związku, aby udział w nim mógł zostać spenalizowany. Ponadto w niektórych przypadkach wymagane jest istnienie celów dalszych. Przepis ten charakteryzuje się tym, że wymienione zostały w nim konkretne przestępstwa (paragrafy), gdzie, jeżeli związek ma na celu ich popełnienie, będą kwalifikowane z tego przepisu (§ 129a), jako przestępstwa terrorystyczne, a faktyczne sprawstwo (ustęp III) jest zagrożone wyższą karą w stosunku do samego uczestnictwa (przestępstwo formalne) w takim związku.

Polski kodeks karny zawiera natomiast trzy oddzielne przepisy odnoszące się do tej materii. Przepis podstawowy zawarty jest w części ogólnej, w art. 115 kk. – słowniczku, dwa pozostałe uregulowane zostały już w części szczególnej (art. 258 § 2 i 4 oraz art. 165a kk.).

Niewątpliwie takie ujęcie, jak w niemieckim ustawodawstwie jest dużo bardziej skomplikowane, jeśli chodzi o kwalifikację tych czynów. Ujęcie to można nazwać kazuistycznym. Taki zabieg legislacyjny uniemożliwia, lub przynajmniej utrudnia, zakwalifikowanie niektórych czynów do przestępstw terrorystycznych, ze względu na ograniczenie przewidywanych stanów faktycznych. Szczególnie niezrozumiałe jest rozdzielenie dwóch pierwszych ustępów, ponieważ jedyne co je wyróżnia, to wymóg istnienia celów dalszych związku, w przypadku przestępstwa brania udziału w związku, które nie są wymagane dla związku skierowanego na popełnienie morderstwa, ludobójstwa czy przestępstw przeciwko wolności osobistej. To wszystko powoduje, że przepis ten jest nieczytelny, trudny do interpretacji, choć niewątpliwie bardziej konkretny, szczegółowy. Dzięki temu z kolei wykładnia i stosowanie przepisu nie budzi tak wielu wątpliwości jak w przypadku odpowiednich polskich przepisów.



Ponadto zamierzano do § 129a StGB wprowadzić kolejny ustęp o brzmieniu, że stosuje się go również do związków za granicą, jeżeli cele lub działania związku dążą do popełnienia przestępstwa o zasięgu międzynarodowym<sup>24</sup>. Zrezygnowano z tego jednak i utworzono § 129b StGB, ponieważ byłoby to kolejne rozszerzenie zakresu zastosowania jednego przepisu, który i tak już zawiera kilka regulacji ogólnych (ust. VI-IX). Odpowiadający tej regulacji przepis w polskim kodeksie zamieszczony jest w art. 110 kk.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że niemiecka regulacja zawiera poza wymienionymi już stanami faktycznymi także skryminalizowane przestępstwo wspierania i werbowania do przystąpienia do związku terrorystycznego. Takie uregulowanie w polskim kodeksie ułatwiłoby kwalifikowanie takich czynów, które obecnie, jak podnosi się w doktrynie i literaturze przedmiotu, mogłyby być kwalifikowane jedynie jako formy zjawiskowe, czyli podżeganie – jeśli chodzi o werbowanie (ponieważ wspieranie jest zawarte w art. 165a kk.)<sup>25</sup>. W Ramowej Decyzji Rady Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2002 roku w sprawie zwalczania terroryzmu, w art. 3 nałożono na państwa członkowskie obowiązek, by uznać za przestępstwo m.in. czyny polegające na „publicznym nawoływaniu do popełniania przestępstw terrorystycznych; rekrutacji na potrzeby terroryzmu; szkoleniu terrorystycznym”, niezależnie, czy przestępstwo terrorystyczne zostało faktycznie popełnione. W związku z tym wydaje się słuszne, aby wprowadzić przepis uznający takie czyny za przestępstwo.

Znaczne różnice w regulacjach odnoszących się do przestępstw związanych z terroryzmem można również dostrzec odnośnie do polityki karania. Aby ułatwić porównanie powyższych kwestii, dane zamieszczono w tabeli.

24 Druk sejmowy (Gesetzentwurf) 725/2/01 25.09.2001, do § 129b.

25 E. Guzik-Makaruk, W. Filipkowski, op. cit., s. 103.

Tabela 1. Porównanie zagrożenia karą za przestępstwa terrorystyczne w ustawodawstwie polskim i niemieckim

Czyn	Zagrożenie karą			
	Polski kodeks karny		Niemiecki kodeks karny (StGB)	
Branie udziału w związku (grupie) terrorystycznym	art. 258 § 2	od 6 miesięcy do 8 lat k.p.w.*	od roku do lat 10 k.p.w.	§ 129a ust. I i II
Zakładanie związku (grupy) terrorystycznego	art. 258 § 4	od lat 3 k.p.w.	od roku do lat 10 k.p.w.	§ 129a ust. I i II
Kierowanie związkiem (grupą) terrorystycznym	art. 258 § 4	od lat 3 k.p.w.	od roku do lat 10 k.p.w.	§ 129a ust. IV
Faktyczne sprawstwo	art. 115 § 20	w zależności, z którego przepisu kwalifikowane	od roku do lat 10 k.p.w.	§ 129a ust. IV
Groźba popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym	art. 115 § 20	w zależności, z którego przepisu kwalifikowane	od 6 miesięcy do 5 lat k.p.w.	§ 129a ust. III
Wspieranie związku terrorystycznego	art. 165a	od 2 lat do lat 12 k.p.w.	od roku do lat 10 k.p.w. (ust. I i II) albo k.p.w. do lat 5 lub grzywna (ust. III)	§ 129a ust. V
Werbowanie do przystąpienia jako członek		forma zjawiskowa – podżeganie → kwalifikowane z przepisów ogólnych	od 6 miesięcy do 5 lat k.p.w.	§ 129a ust. V

\* k.p.w. oznacza karę pozbawienia wolności.

Źródło: opracowanie własne.

W tym miejscu należy jedynie podkreślić, że w przeciwieństwie do uregulowań polskich, w przepisach niemieckich zakładanie i kierowanie związkiem terrorystycznym zagrożone jest różną karą. Kierowanie związkiem jest karane surowiej – karą co najmniej 3 lat pozbawienia wolności, a za zakładanie przewidziana jest taka sama kara jak za udział w związku – od roku do 10 lat pozbawienia wolności. Polskie przepisy przewidują jednakową karę za powyższe przestępstwa – karę co najmniej 3 lat pozbawienia wolności.

Ze względu na sposób uregulowań polskich, kara za faktyczne sprawstwo będzie uzależniona od tego, jakie znamiona zostaną zrealizowane przez czyn przestępny. Jak wynika to z przepisów ogólnych, górna granica zagrożenia karą musi wynosić co najmniej 5 lat pozbawienia wolności. W StGB natomiast jest to kara co najmniej 3 lat pozbawienia wolności.

Odnosnie do nomenklatury użytej w obu kodeksach warto zwrócić uwagę na fakt, że w przeciwieństwie do polskiej ustawy karnej, niemiecki StGB nie rozróżnia pojęć związek i grupa. Wydaje się to celowe, ponieważ takie rozróżnienie nie niesie za sobą żadnych praktycznych konsekwencji. Bez względu na to, czy przestępstwo popełnia związek, czy grupa terrorystyczna kara za nie będzie jednakowa i uzależniona od wypełnienia znamion.

Podsumowując, uregulowania polskie są zdecydowanie szersze i ogólniejsze. Umożliwiają kwalifikację nieograniczonej ilości stanów faktycznych, jednakże jednocześnie powodują trudności związane z wykładnią. Niemieckie uregulowania natomiast są bardziej kazuistyczne. Wydaje się, że mogłaby być to wada, aczkolwiek ze względu na dużo częstsze wykorzystanie praktyczne niż w Polsce, jest to, jak się okazuje, trafna regulacja. Z pewnością plusem jest ponadto skryminalizowanie werbowania do związku terrorystycznego, czego zabrakło w polskiej regulacji, a w wyniku tego konieczne jest kwalifikowanie takiego czynu jako podżeganie.

Wydawać by się mogło, że jeśli chodzi o materię ustawową, to problem terroryzmu jest w tym sensie „rozwiązany”. Niewątpliwie jednak, aby skutecznie walczyć z terroryzmem, niezbędne są działania operacyjne Policji i innych służb, w tym – na poziomie międzynarodowym – np. Europolu. Konieczne są nakłady pieniężne i szkolenia oraz ścisła współpraca między państwami.

## Literatura

- Ćwiakalski Z., Komentarz do art. 258 i 259 kodeksu karnego, [w:] A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, t. II, Kraków 2006.
- Dietl W., Hirschmann K., Tophoven R., *Terroryzm*, Warszawa 2009.
- Fischer T., *Kommentar zu Strafgesetzbuch*, 58 Auflage, München 2011.
- Guzik-Makaruk E., Rozwiązania materialnoprawne w obszarze penalizacji terroryzmu w Republice Federalnej Niemiec i Austrii na tle decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu, [w:] K. Indecki, P. Potejko (red.), *Terroryzm – Materia ustawowa?*, Warszawa 2009.
- Guzik-Makaruk E., Filipkowski W., Kryminalizacja grup terrorystycznych w ustawodawstwie RFN i Polski. Próba studium komparatystycznego, [w:] K. Indecki (red.), *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań 2006.
- Hołyst B., *Terroryzm*, t. I, Warszawa 2011.
- Kozłowski K., *Terroryzm jako zagrożenie państwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- Liedel K., *Zwalczanie terroryzmu międzynarodowego w polskiej polityce bezpieczeństwa – zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2010.
- Marek A., *Komentarz do art. 258 kk.*, Warszawa 2012.
- Mozgawa M. (red.), *Kodeks karny – komentarz*, Warszawa 2013.
- Pływaczewski E.W. (red.), *Przestępczość zorganizowana*, Warszawa 2011.
- Przesławski T., Cel w konstrukcji przestępstwa terrorystycznego, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 5.

Rudolphi H.-J., Horn E., *Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch – Besonderer Teil*, Luchterhand, Oktober 2005.

Skała J., *Normatywne mechanizmy zwalczania przestępczości zorganizowanej w świetle przepisów kodeksu karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 7-8.

Sneiper S., *Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes, der Bundesrechtsanwaltsordnung und des Strafvollzugsgesetzes* [§ 129a StGB Bildung terroristischer Vereinigungen, „Anti-Terror-Gesetz”].

### **Źródła prawa**

Antiterrorgesetz z dnia 18 sierpnia 1976 r. BGBl. I S. 2181; Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes, der Bundesrechtsanwaltsordnung und des Strafvollzugsgesetzes (BGBl. I 2181).

Decyzja Ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (2002/475/WSiSW).

Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen z dnia 22 listopada 1990 r. (BGBl. I S. 2506 z późn. zm.).

Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses vom 13 Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze (BGBl. I 2836).

Strafgesetzbuch vom 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 166, poz. 1317).

Waffengesetz z dnia 11 października 2002 r. (BGBl. I S. 3970, 4529 ze zm.).

### **Źródła internetowe**

Depo J., *Prawnomiędzynarodowe mechanizmy zwalczania terroryzmu – Zeszyt problemowy – Nauka – Praktyka – Refleksje*, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Aperion” w Krakowie, nr 5, wrzesień/październik 2011 r. – opracowanie dostępne na stronie internetowej: <http://www.apeiron-wydawnictwo.pl/ZP5.pdf>

Druk sejmowy (Gesetzentwurf – projekt ustawy) 725/01, <http://www.gesetze-im-internet.de>

Druk sejmowy (Gesetzentwurf – projekt ustawy) 725/1/01, <http://www.gesetze-im-internet.de>

Druk sejmowy (Gesetzentwurf – projekt ustawy) 725/2/01 25.09.2001, do § 129b StGB, <http://www.gesetze-im-internet.de>

Druk sejmowy (Gesetzentwurf – projekt ustawy) 14/8893 z 24 kwietnia 2002 r., Zalecenia komisji sejmowej do projektu ustawy wprowadzającej § 129b, <http://www.gesetze-im-internet.de>

Druk sejmowy (Gesetzentwurf) 725/2/01 25.09.2001, do § 129b, <http://www.gesetze-im-internet.de>

Druk sejmowy 1394 z dnia 21 listopada 2008, Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw wraz z projektami aktów wykonawczych, <http://www.sejm.gov.pl>

Druk sejmowy 2407 z dnia 8 stycznia 2004 r. – projekt ustawy – o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl>

Historia terroryzmu – <http://www.slideshare.net/BellumBiW/historia-terroryzmu>

Marek A., Komentarz do art. 258 kodeksu karnego, stan prawny na 1.03.2012 r., źródło lex.

Oficjalna strona Eurlexu – <http://eurlex.europa.eu/>

Oficjalna strona internetowa Sejmu RP – <http://orka.sejm.gov.pl>

Oficjalna strona Unii Europejskiej – <http://europa.eu/>

Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 166, poz. 1317), <http://orka.sejm.gov.pl>



## Ochrona prawna funkcjonariusza Policji. Wybrane zagadnienia

Jednym z podstawowych zadań Policji wynikających z art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji<sup>2</sup> jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Rozważając o tematyce bezpieczeństwa nie sposób pominąć tak istotnej kwestii, jak ochrona prawna policjanta wykonującego swoje ustawowe obowiązki. W ostatnich latach ochrona prawna funkcjonariuszy Policji, którzy z racji pełnionych obowiązków są w największym stopniu narażeni na niebezpieczeństwo osobiste, uległa wzmocnieniu.

Zgodnie z zapisem art. 66 UPol, policjant podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych korzysta z ochrony przewidzianej w kodeksie karnym<sup>3</sup> dla funkcjonariuszy publicznych. Z takiej ochrony korzysta również policjant podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, który poza czasem służby działa na rzecz:

- 1) zapobieżenia zagrożeniu dla życia lub zdrowia ludzkiego;
- 2) przywrócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- 3) ujęcia sprawcy czynu zabronionego.

W rozdziale XXIX kodeksu karnego zawarte są regulacje dotyczące przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego.

Na początku należy wskazać przepis art. 222 § 1 kk., który penalizuje naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych. Przedmiotem ochrony omawianego przepisu jest nietykalność cielesna funkcjonariusza publicznego oraz powaga reprezentowanego przez niego urzędu i niezakłócona realizacja zadań związanych z pełnioną funkcją<sup>4</sup>. Przepis stypizowane w tym przepisie zagrożone jest karą grzywny, karą ograniczenia wolności lub pozbawie-

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 – t.j. ze zm. – dalej cyt. jako UPol.

3 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2013 r., poz. 849 ze zm.) – dalej cyt. jako kk.

4 A. Marek, *Komentarz do art. 222 Kodeksu karnego*, <http://www.lex.pl> (20.04.2014).

nia wolności do lat 3. Wątpliwości budzi zapis § 2 przywołanego przepisu – „Jeżeli czyn określony w § 1 wywołało niewłaściwe zachowanie się funkcjonariusza (...), sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet odstąpić od jej wymierzenia”. Taką formę złagodzenia kary przewiduje również zapis § 2 art. 226 kk. dotyczącego znieważenia funkcjonariusza publicznego.

Wydaje się niezbite to, że przy profesjonalnie prowadzonej linii obrony i odpowiednio przedstawionym materiale dowodowym, sąd będzie zmuszony stosować cytowane zapisy depenalizacyjne. Należy też przypuszczać, że każdorazowa próba zdefiniowania pojęcia „niewłaściwe zachowanie funkcjonariusza” powodować będzie rozbieżności w orzekaniu.

Ponadto, należy w tym miejscu podkreślić, że analizowane pojęcie może być jednocześnie utożsamiane z czynem wypełniającym znamiona dyspozycji art. 231 § 1 kk., to znaczy może być czynem polegającym na przekroczeniu uprawnień przez tego funkcjonariusza. Tak więc w toku zbierania materiału dowodowego okazać się może, że z pokrzywdzonego policjant stanie się sprawcą<sup>5</sup>.

Według statystyk Policji liczba postępowań wszczętych i liczba przestępstw stwierdzonych na podstawie art. 222 kk. przedstawia się następująco:

Tabela 1. Liczba postępowań wszczętych i liczba przestępstw stwierdzonych na podstawie art. 222 kk.

Rok	Liczba postępowań wszczętych	Liczba przestępstw stwierdzonych
2013	3506	5773
2012	3288	5469
2011	3240	5247
2010	2956	4806
2009	2789	4482
2008	2499	4122
2007	2453	3870
2006	2420	3593
2005	1965	2927
2004	1745	1803
2003	1541	2333
2002	1529	2198

<sup>5</sup> M.J. Bednarski, *System ochrony prawnej policjanta* – artykuł dostępny na stronie Instytutu Wiedzy i Umiejętności: <http://www.iwiu.pl> (20.04.2014).



2001	1401	2104
2000	1458	2108
1999	1259	1772

Źródło: dane dostępne na oficjalnej stronie Policji: <http://statystyka.policja.pl>

Dane zawarte w tabeli wskazują na znaczny wzrost liczby przestępstw stwierdzonych, czyli takich zdarzeń, co do których organ prowadzący postępowanie stwierdził realizację znamion czynu zabronionego oraz liczby postępowań wszczętych (dochodzeń lub śledztwa) w porównaniu z latami poprzednimi. Tak więc z analizy danych przedstawionych w powyższej tabeli wynika, iż policjanci coraz bardziej narażeni są na agresywne zachowania ze strony społeczeństwa.

Następnym przepisem zawartym w tym rozdziale jest art. 223 kk., w którym przewidziano odpowiedzialność za czynną napaść na funkcjonariusza Policji. Paragraf 1 tego przepisu stanowi, że: „Kto działając wspólnie i w porozumieniu i z inną osobą lub używając broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu albo środka obezwładniającego, dopuszcza się czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego (...) podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10”<sup>6</sup>. W tym miejscu komentarza wymaga jednak skuteczność art. 223 kk. z punktu widzenia osoby nim chronionej. Dla bytu tego przestępstwa konieczne jest, aby broń palna, nóż, inny niebezpieczny przedmiot lub środek obezwładniający został przez sprawcę użyty<sup>7</sup>. Warto podkreślić, że użycie broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu albo środka obezwładniającego jest pojęciem węższym od posługiwania się nimi. Użycie to konkretne zastosowanie przedmiotu, czyli posłużenie się zgodnie z przeznaczeniem<sup>8</sup>. W związku z tym przez użycie broni palnej należy rozumieć strzelanie do celu, a nie np. „demonstrowanie” posiadania niebezpiecznego przedmiotu<sup>9</sup>.

W art. 223 § 2 kk. wprowadzono typ kwalifikowany w stosunku do przestępstwa czynnej napaści unormowanej w art. 223 § 1 kk. Przepis zastrzega odpowiedzialność karną, jeżeli skutkiem czynnej napaści jest ciężki uszczerbek na zdrowiu funkcjonariusza publicznego lub osoby mu przybranej do pomocy. W takim przypadku sprawca podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12. Ponadto, przepis art. 10 § 2 kk. umożliwia pociągnięcie do odpowiedzialności karnej nieletnich, którzy dopuścili się po ukończeniu 15. roku życia czynnej napaści skutkującej cięż-

6 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2013 r., poz. 849 ze zm.).

7 M.J. Bednarski, op. cit.

8 M. Kulik, *Komentarz do art. 223 Kodeksu karnego*, <http://www.lex.pl> (20.04.2014).

9 M.J. Bednarski, op. cit.

kim uszczerbkiem na zdrowiu funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej (art. 223 § 2 kk.)<sup>10</sup>.

Tabela 2. Liczba postępowań wszczętych i liczba przestępstw stwierdzonych na podstawie art. 223 kk.

Rok	Liczba postępowań wszczętych	Liczba przestępstw stwierdzonych
2013	314	396
2012	336	430
2011	301	393
2010	342	399
2009	340	412
2008	341	399
2007	386	502
2006	570	695
2005	435	594
2004	410	651
2003	417	540
2002	308	424
2001	287	287
2000	309	521
1999	299	466

Źródło: dane dostępne na oficjalnej stronie Policji: <http://statystyka.policja.pl>

Z tabeli wynika, że liczba przestępstw stwierdzonych oraz postępowań wszczętych utrzymuje się na podobnym poziomie od kilkunastu lat. Najwięcej przestępstw stwierdzonych z art. 223 kk. oraz wszczętych w związku z tym postępowań było w roku 2006, najmniej zaś w roku 2001 – 287.

Z kolei w art. 224 § 2 kk. przewiduje się ochronę prawną dla funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej, wobec których stosuje się przemoc lub groźbę bezprawną w celu zmuszenia do przedsięwzięcia lub zaniechania prawnej czynności służbowej. Podkreślić należy, że wątpliwości budzi, czy wypełnia znamiona omawianego czynu zabronionego stosowanie tzw. biernego oporu wobec funkcjonariusza. Należy podzielić pogląd, że nie wypełnia znamion tego

10 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2013 r., poz. 849 ze zm.).

czynu zabronionego, gdyż pojęciowo bierny opór zakłada niestosowanie przemocy w stosunku do osoby lub rzeczy<sup>11</sup>. Sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Natomiast jeśli następstwem czynu określonego w art. 224 § 2 kk. jest spowodowanie uszczerbku na zdrowiu określonego w art. 156 § 1 kk. lub art. 157 § 1 kk., wtedy sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5<sup>12</sup>.

Tabela 3. Liczba postępowań wszczętych i liczba przestępstw stwierdzonych na podstawie art. 224 kk.

Rok	Liczba postępowań wszczętych	Liczba przestępstw stwierdzonych
2013	2004	4263
2012	2160	4572
2011	2162	4662
2010	2198	4944
2009	2325	5095
2008	2371	5267
2007	2412	5564
2006	2263	5433
2005	2155	5002
2004	1789	2848
2003	1519	3864
2002	1278	3620
2001	1218	3339
2000	1176	3331
1999	964	2531

Źródło: dane dostępne na oficjalnej stronie Policji: <http://statystyka.policja.pl>

Z danych przedstawionych powyżej wynika, że od 2010 roku notowany jest ujemny spadek liczby przestępstw stwierdzonych i liczby postępowań wszczętych na podstawie tego przepisu. W 2013 roku przestępstw stwierdzonych z tego artykułu było 4263, zaś postępowań wszczętych – 2004.

Wspomnieć również należy o przepisie znajdującym się w art. 226 § 1 kk.: „§ 1. Kto znieważa funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybra-

11 M. Kulik, *Komentarz do art. 223 Kodeksu karnego*, <http://www.lex.pl> (20.04.2014).

12 A. Marek, *Komentarz do art. 222 Kodeksu karnego*, <http://www.lex.pl> (20.04.2014).

nią, podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”<sup>13</sup>.

Omawiane przestępstwo jest typem kwalifikowanym w stosunku do przestępstwa znieważenia człowieka. Zaostrzenie karalności wynika z tego, iż wspomniane wyżej przestępstwo godzi nie tylko w godność osobistą funkcjonariusza, lecz pośrednio także w poszanowanie reprezentowanej przez niego instytucji. Czynność sprawcza (§ 1) polega na znieważaniu, a znamię znieważania należy wyklądać tak jak na gruncie art. 216 kk.<sup>14</sup>

Podobnie jak w przypadku naruszenia nietykalności funkcjonariusza, jego niewłaściwe zachowanie może uzasadniać nadzwyczajne złagodzenie kary wymierzonej sprawcy zniewagi lub nawet odstąpienie od ukarania go (art. 226 § 2 kk.)<sup>15</sup>.

W poniższej tabeli przedstawione są dane dotyczące liczby postępowań wszczętych oraz przestępstw stwierdzonych na podstawie art. 226 kk.:

Tabela 4. Liczba postępowań wszczętych i liczba przestępstw stwierdzonych na podstawie art. 226 kk.

Rok	Liczba postępowań wszczętych	Liczba przestępstw stwierdzonych
2013	6171	13124
2012	5665	13149
2011	5719	13252
2010	5897	13774
2009	5909	13213
2008	5647	12394
2007	5375	11098
2006	5189	10624
2005	4320	9076
2004	3636	4195
2003	2825	6718
2002	2354	5758
2001	2083	5442
2000	1996	5443
1999	1558	4478

Źródło: dane dostępne na oficjalnej stronie Policji: <http://statystyka.policja.pl>

13 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2013 r., poz. 849 ze zm.).

14 M. Kulik, *Komentarz do art. 226 Kodeksu karnego*, <http://www.lex.pl> (20.04.2014).

15 A. Marek, *Komentarz do art. 226 Kodeksu karnego*, <http://www.lex.pl> (20.04.2014).

Wyniki zawarte w tabeli wskazują na to, że od roku 1999 do 2010 można założyć systematyczny wzrost liczby przestępstw stwierdzonych i wzrost liczby postępowań wszczętych od 1999 do 2009 roku na podstawie tego artykułu. Najwięcej postępowań wszczęto w roku 2013, natomiast najmniej w 1999 roku. Co się tyczy przestępstw stwierdzonych, to najczęściej było ich w 2010 roku, najmniej w 1999 roku.

Z kolei w art. 231a kk. została przyznana wzmocniona ochrona funkcjonariuszom publicznym, w tym policjantom. Według tego przepisu: „Z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych funkcjonariusz publiczny korzysta również wtedy, jeżeli bezprawny zamach na jego osobę został podjęty z powodu wykonywanego przez niego zawodu lub zajmowanego stanowiska”<sup>16</sup>.

W związku z tym funkcjonariuszowi, w stosunku do którego skierowano jakiegokolwiek bezprawny zamach, podjęty z powodu wykonywanego przez niego zawodu lub zajmowanego stanowiska (godzący np. w jego nietykalność cielesną, zdrowie, wolność), przysługuje ochrona tożsama z ochroną przysługującą mu podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych. Przepis ma na celu przeciwdziałanie aktom agresji (słownej, fizycznej), skierowanej m.in. przeciwko policjantom, motywowanym wyłącznie niechęcią czy nawet nienawiścią do tej grupy zawodowej<sup>17</sup>.

W art. 148 § 3 kk. znajduje się typ kwalifikowany przestępstwa zabójstwa, który został dodany po szczególnie okrutnym zabójstwie policjanta. W tym przypadku sprawca zabójstwa funkcjonariusza publicznego popełnionego podczas lub w związku z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych związanych z ochroną bezpieczeństwa ludzi lub ochroną bezpieczeństwa lub porządku publicznego podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 12, karze 25 lat pozbawienia wolności albo karze dożywotniego pozbawienia wolności<sup>18</sup>. Chroni on tym samym funkcjonariuszy służb porządkowych, których pozbawienie życia zagrożone jest wyższą karą.

Można powiedzieć, że specyfiką zawodu policjanta jest ciągłe „ocieranie” o granice prawa. W trakcie służby funkcjonariusz Policji, stosując środki przymusu bezpośredniego, używając broni palnej lub dokonując zatrzymania w policyjnych aresztach, podejmuje decyzje mogące skutkować różnorodnymi zarzutami, dlatego też powinien być do służby profesjonalnie przygotowany. To przygotowanie powinno być zapewnione przez system szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy, a także przez przełożonych służbowych policjanta. W przeciwnym razie każde podjęcie interwencji stwarzać będzie duże prawdopodobieństwo popełnienia błędu,

16 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2013 r., poz. 849 ze zm.).

17 M. Kulik, *Komentarz do art. 226 Kodeksu karnego*, <http://www.lex.pl> (20.04.2014).

18 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2013 r., poz. 849 ze zm.).

czyli przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków. Sytuacja ta niesie za sobą poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Zachowawcze postawy policjantów, które wynikają ze świadomości własnej sytuacji prawnej, znajdują akceptację i zrozumienie we własnym środowisku i nie budują pozytywnego wizerunku Policji w odbiorze opinii publicznej.

Policjant, wykonując obowiązki służbowe, często narażony jest na sytuacje konfliktowe, które coraz częściej kończą się w sądzie – w postępowaniach karnych lub cywilnych. W procesach karnych funkcjonariuszom najczęściej zarzuca się bezpodstawne użycie siły fizycznej, niezgodne z prawem pozbawienie wolności, próbę pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za niepopelnione przestępstwo, przyjęcie korzyści materialnej. W tym miejscu należy podkreślić, że policjant, występując w charakterze oskarżonego, nie występuje tylko jako osoba prywatna, ale również broni dobrego imienia całej Policji<sup>19</sup>.

Aktualnie problematykę ochrony prawnej funkcjonariuszy ma wpisane w katalog swoich zadań Biuro Spraw Wewnętrznych KGP. Najczęściej po przeprowadzonych czynnościach przez funkcjonariuszy BSW, w wyniku których nie potwierdziło się popełnienia przestępstwa przez funkcjonariusza, na wniosek Biura Spraw Wewnętrznych KGP przeciwko zgłaszającemu zostaje wszczęte postępowanie, a prokuratura przedstawia mu zarzuty składania fałszywych zeznań i zawiadomienia o niepopelnionym przestępstwie.

Jednakże należy w tym miejscu podkreślić, iż policjant w momencie postawienia mu zarzutów dyscyplinarnych lub karnych pozostawiony jest samemu sobie. Wynika to często z braku zaangażowania kierownictwa służbowego w realizację tego zadania, a także biernej postawy przełożonych służbowych, którzy nie podejmują w praktyce żadnych działań zmierzających do wyjaśnienia sprawy, zazwyczaj czekając na rozstrzygnięcie właściwej prokuratury lub sądu. Dopiero po ewentualnym uniewinnieniu policjant może liczyć na pozostawienie go w służbie.

Przedstawiając problematykę ochrony policjanta, nie sposób nie wspomnieć o znaczącej roli związku zawodowego policjantów w tym zakresie. Związek zawodowy w praktyce stanowi fundament systemu ochrony policjanta. Policjanci zgodnie z zapisem art. 67 UPol mogą zrzeszać się tylko w jednym związku zawodowym<sup>20</sup>.

Zgodnie z zapisem § 9 pkt 2 statutu związku: „Celami Związku są obrona praw, godności oraz interesów policjantów, emerytów i rencistów Policji, w szczególności poprzez ochronę prawną policjantów”<sup>21</sup>. Ponadto, w § 13 pkt 2 tego statutu znajduje się zapis, który przewiduje korzystanie przez policjanta – członka związku z pomocy organizacji związkowej w obronie swych praw w razie ich naruszenia przez przeło-

19 M.J. Bednarski, op. cit.

20 Ibidem.

21 Statut NSZZ Policjantów. Spała 2008 rok, <http://www.podlaska.policja.gov.pl/> (20.04.2014).

zonych służbowych, administrację państwową lub inne podmioty. Natomiast § 13 pkt 8 daje prawo do ochrony prawnej na zasadach określonych w przepisach prawa. Wojewódzkie organizacje związkowe wybrały różne sposoby rozwiązania problemu. W niektórych powołano niezależne fundusze, na rzecz których policjant może uiszczać określoną składkę, np. NSZZ Policjantów województwa podlaskiego, gdzie utworzono Fundusz Ochrony Prawnej przeznaczony na pokrycie kosztów obsługi prawnej dla policjantów, przeciwko którym zostało wszczęte postępowanie karne o przestępstwo popełnione w czasie i w związku z wykonywaniem czynności służbowych lub postępowanie dyscyplinarne. Fundusz działa na podstawie regulaminu Funduszu Ochrony Prawnej z dnia 15 maja 2013 roku. Członkostwo w Funduszu Ochrony Prawnej nabywa się z chwilą opłacenia pierwszej składki. Dochody funduszu to dobrowolne miesięczne składki policjantów w kwocie ustalonej przez Zarząd Wojewódzki NSZZ Policjantów potrącane z uposażenia na podstawie oświadczenia złożonego przez policjanta.

W regulaminie Funduszu Ochrony Prawnej czytamy, że: „Ochrona prawna w postępowaniu karnym może być udzielona w formie zapomogi finansowej w oparciu o uchwałę Komisji Funduszu Ochrony Prawnej w wysokości ustalonej przez Zarząd Wojewódzki NSZZ Policjantów w zależności od posiadanych środków finansowych”<sup>22</sup>.

Natomiast ochrona prawna w postępowaniu dyscyplinarnym odbywa się na zasadzie realizacji umowy cywilnoprawnej z wybranym podmiotem zawartej przez Zarząd Wojewódzki. Do pomocy określonej w regulaminie Funduszu uprawnieni są wyłącznie policjanci, którzy zadeklarowali wpłaty na Fundusz, bez względu na przynależność do NSZZ Policjantów. Jednakże w takim przypadku, okres uiszczania składek nie może być krótszy niż 6 miesięcy od dnia popełnienia zarzucanego czynu. Z pomocy wymienionej wyżej mogą korzystać również policjanci zwolnieni ze służby, o ile spełniają łącznie poniższe warunki:

- jeżeli postępowanie karne pozostaje w związku ze służbą,
- uiszczali składkę przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy,
- okres wszczęcia postępowania karnego od dnia zwolnienia ze służb nie jest dłuższy niż trzy lata.

Decyzję o przyznaniu pomocy z Funduszu podejmuje Komisja Funduszu Ochrony Prawnej na wniosek zainteresowanego. Składający wniosek obowiązany jest na prośbę Komisji uzupełnić w ciągu siedmiu dni dane, potrzebne Komisji do podjęcia decyzji. Rozpatrzenie wniosku powinno nastąpić w ciągu 30 dni od przekazania go do Zarządu Wojewódzkiego NSZZ Policjantów. W regulaminie przewidziany jest również zapis, iż wnioskodawcy nie przysługują roszczenia do Komisji Fundu-

---

22 Ibidem.

szu ani do organów Związku odnośnie do wysokości udzielonej pomocy lub jakości usług prawnych<sup>23</sup>.

Podjęcie przez Związek praktycznej próby udzielania policjantom pomocy prawnej może stanowić jedynie element niezbędnych działań w tym zakresie, gdyż istnieje potrzeba zorganizowania całego systemu działań wspomagających policjanta w jego zmaganiach z przestępczością. Tylko funkcjonariusz, który jest wyposażony we właściwe instrumenty prawne, należycie wyszkolony, biegle znający pragmatykę służbową oraz posiadający zaplecze w postaci skutecznej ochrony prawnej, ma szansę na efektywną walkę z przestępcami i osiągnięcie sukcesów.

### Literatura

Królikowski M., Ostrowski M. (red.), *Prawo karne – część szczególna: orzecznictwo*, Warszawa 2012.

### Źródła prawa

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 – t.j. ze zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2013 r., poz. 849 ze zm.).

### Źródła internetowe

Bednarski M.J., *System ochrony prawnej policjanta* – artykuł dostępny na stronie Instytutu Wiedzy i Umiejętności, <http://www.iwiu.pl>

Kulik M., *Komentarz do art. 223 Kodeksu karnego* – tekst komentarza dostępny na stronie internetowej serwisu LEX: <http://www.lex.pl>

Kulik M., *Komentarz do art. 224 Kodeksu karnego* – tekst komentarza dostępny na stronie internetowej serwisu LEX: <http://www.lex.pl>

Kulik M., *Komentarz do art. 226 Kodeksu karnego* – tekst komentarza dostępny na stronie internetowej serwisu LEX: <http://www.lex.pl>

Kulik M., *Komentarz do art. 231a Kodeksu karnego* – tekst komentarza dostępny na stronie internetowej serwisu LEX: <http://www.lex.pl>

Marek A., *Komentarz do art. 222 Kodeksu karnego* – tekst komentarza dostępny na stronie internetowej serwisu LEX: <http://www.lex.pl>

Marek A., *Komentarz do art. 224 Kodeksu karnego* – tekst komentarza dostępny na stronie internetowej serwisu LEX: <http://www.lex.pl>

Marek A., *Komentarz do art. 226 Kodeksu karnego* – tekst komentarza dostępny na stronie internetowej serwisu LEX: <http://www.lex.pl>

*Ochrona prawna funkcjonariuszy publicznych 2011*, Nr 73 – artykuł dostępny na stronie internetowej: <http://gazeta.policja.pl>

Regulamin Funduszu Ochrony Prawnej z dnia 15 maja 2013 r., <http://zwnszpzbialystok.pl>

Statut NSZZ Policjantów. Spała 2008 rok, <http://www.podlaska.policja.gov.pl/>

---

23 Regulamin Funduszu Ochrony Prawnej z dnia 15 maja 2013 r., <http://zwnszpzbialystok.pl> (20.04.2014).



## Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa narodowego – kilka uwag krytycznych

Punktem wyjścia w rozważaniach o prawnych podstawach bezpieczeństwa narodowego powinny być regulacje konstytucyjne<sup>2</sup>. Konstytucja jest bowiem ustawą zasadniczą państwa i jako taka reguluje podstawy jego ustroju, jest uchwalana i zmieniana w szczególnym trybie oraz posiada najwyższą moc prawną<sup>3</sup>. Takie pojmowanie konstytucji (w sensie formalnym) występuje współcześnie powszechnie, zwłaszcza wśród państw Europy kontynentalnej<sup>4</sup>. Wskazanim cechom w pełni odpowiada Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku<sup>5</sup>. Jej postanowienia w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego będą przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu.

Konstytucja stanowi *lex fundamentalis*, podstawę hierarchicznie zbudowanego systemu prawa. Z konstatacji tej wynika, iż normy konstytucyjne mają najwyższą moc prawną i jako takie stanowią podstawę obowiązywania norm niższego rzędu. Obowiązkiem organów stanowiących prawo (zwłaszcza parlamentu uchwalającego ustawy) jest tworzenie takich uregulowań, które nie tylko będą zgodne z treścią konstytucji, ale również będą merytorycznie rozwijały jej postanowienia.

Z punktu widzenia prawa bezpieczeństwa narodowego kluczowe znaczenie ma konstytucyjna zasada niepodległości i suwerenności Państwa Polskiego<sup>6</sup>. Nie została ona zapisana *expressis verbis* w Konstytucji z 1997 roku, niemniej można ją skonstruować na podstawie szeregu przepisów ustawy zasadniczej. Nie umniejsza to w żadnym stopniu waloru normatywności tejże zasady, gdyż w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego już dawno zostało ustalone, że zasada konstytucyjna może bezpośrednio wynikać z przepisów Konstytucji, jak i być interpretowana na podstawie jednego lub wielu przepisów.

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011, *passim*; K. Dunaj, *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa*, [w:] W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 145 i n.

3 S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961, s. 8 i n.

4 S. Bożyk, *Konstytucja*, Białystok 1999, *passim*.

5 Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

6 W. Wołpiuk, *Sily Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 40-41; K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl – Rzeszów 2012, s. 152 i n.

Zasadę niepodległości i suwerenności Państwa Polskiego można skonstruować w pierwszej kolejności na podstawie postanowień Wstępu do Konstytucji, które traktują o wdzięczności przodkom „za walkę o niepodległość **okupioną ogromnymi ofiarami**” oraz o odzyskaniu w 1989 roku możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny. W dalszej kolejności należy przytoczyć przepisy rozdziału I, zwłaszcza art. 5 (przepis ten uznaje za jedno z najważniejszych zadań Rzeczypospolitej Polskiej strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium), art. 19 (szczególna opieka Rzeczypospolitej Polskiej nad weteranami walk o niepodległość, a zwłaszcza inwalidami wojennymi) oraz art. 26 (zadania Sił Zbrojnych RP). Przepisy konstytucyjne zamieszczone w kolejnych rozdziałach określają natomiast zadania i kompetencje organów państwowych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa.

Na pierwszorzędną uwagę zasługuje rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie bezpieczeństwa narodowego<sup>7</sup>. Konstytucja – mimo że poświęca kompetencjom głowy państwa w tej sferze szereg przepisów – pozostawia wiele wątpliwości. Wynikają one głównie z faktu, że Konstytucja z 1997 roku jest efektem wielu negocjacji i kompromisów<sup>8</sup>. W rezultacie cechy polskiego systemu konstytucyjnego noszą zarówno znamiona systemu kanclerskiego (silna pozycja premiera, konstruktywne wotum nieufności), jak i systemu parlamentarno-prezydenckiego (powszechne i bezpośrednie wybory Prezydenta)<sup>9</sup>. W związku z tym w praktyce rodzą się problemy z określeniem wzajemnych relacji na linii Prezydent – Rada Ministrów, zwłaszcza w warunkach *cohabitation*<sup>10</sup>. Odnoszą się one również do sfery obronności i bezpieczeństwa państwa.

Kluczowe znaczenie dla określenia ogółu relacji na linii Prezydent – Rada Ministrów ma art. 146 ust. 1-2 Konstytucji. Na podstawie tych przepisów Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej i na jej rzecz przysługuje domniemanie kompetencji w zakresie polityki państwa<sup>11</sup>. Na obu organach egzekutywy spoczywa obowiązek współpracy między organami egzekutywy w sferze polityki wewnętrznej i zewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej. Niezależnie od tego, że współpracę taką wymuszają mechanizmy parlamentarnego systemu rządów, została ona zadeklarowana we Wstępie do Konstytucji. Nie ma

7 K. Dunaj, *Kompetencje Prezydenta RP w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Rozważania nad problemami współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Płock 2010, s. 83 i n.

8 S. Gebethner, *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji RP*, Warszawa 1998, *passim*.

9 Zob. zwłaszcza M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.

10 Najbardziej bodaj spektakularnym przejawem tego stanu rzeczy był w nieodległej przeszłości konflikt między Prezydentem a Radą Ministrów w sferze polityki zagranicznej, kulminację którego stanowiło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego. Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08 (OTK-A 2009, nr 5, poz. 78).

11 K. Dunaj, *Zadania i kompetencje Rady Ministrów w sferze obronności i bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Kubiak, M. Minkina (red.), *Współczesne bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Uwarunkowania, relacje, zależności*, cz. I, Siedlce 2011.

natomiast w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa odpowiednika art. 133 ust. 3 Konstytucji, który nakazuje, by Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziałał z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Z braku odpowiedniego przepisu odnoszącego się do bezpieczeństwa i obronności państwa nie można jednak wyciągać zbyt daleko idących konsekwencji. Błędne byłoby zwłaszcza założenie, że skoro Konstytucja nie nakłada na Prezydenta *expressis verbis* takiego obowiązku, to on nie istnieje. Niemniej brak odpowiednich unormowań sprawia, że obowiązek podjęcia współpracy spoczywa niejako na równi między Radą Ministrów a Prezydentem, podczas gdy w sferze polityki zagranicznej Konstytucja wyraźnie wskazuje, że to przede wszystkim Prezydent ma szukać drogi porozumienia z rządem.

Mimo że Prezydent jest strażnikiem suwerenności i bezpieczeństwa państwa, główny ciężar kierowania systemem bezpieczeństwa narodowego spoczywa na barkach Rady Ministrów. Zapewnia ona bowiem bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 4 pkt 7-8) oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności (art. 146 ust. 4 pkt 11). To ostatnie zadanie – przysługujące na tle Małej Konstytucji Prezydentowi<sup>12</sup> – oznacza, że Rada Ministrów władna jest do podejmowania kluczowych decyzji w sferze obronności i do sprawowania bezpośredniego nadzoru nad Ministrem Obrony Narodowej i podlegającym mu dowództwem Wojska Polskiego, które w czasie pokoju składa się z Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Należy podkreślić, że wskazane zadania nie podlegają modyfikacji czy to w czasie wojny, czy w razie wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych (zwłaszcza stanu wojennego). Uwaga ta jest istotna z punktu widzenia treści art. 134 ust. 2 Konstytucji oraz postanowień ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>13</sup>, która – zdaniem autora w sposób nieuprawniony – wyklucza Ministra Obrony Narodowej ze struktury dowodzenia Siłami Zbrojnymi.

Artykuł 134 ust. 1 Konstytucji ustanawia najwyższe zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi. Ta funkcja głowy państwa nie budzi wątpliwości, pojawiają się one jednak wraz z próbą wyciągnięcia konsekwencji z nich płynących. Otóż z samego art. 134 ust. 1 Konstytucji nie wypływają szczególne kompetencje Prezydenta względem Sił Zbrojnych. Przepisy o podległości wojska głowie państwa znajdują się w konstytucjach wielu innych państw, przyjmujących różne systemy rządów. Do

12 Art. 34 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.); K. Działocha, *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga Pamiątkowa ku czci prof. J. Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.

13 Dz.U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.

wyjątków należy Ustawa Zasadnicza RFN, która – mając na względzie złe doświadczenia z okresu Republiki Weimarskiej<sup>14</sup> – wyłączyła Prezydenta ze sprawowania najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi.

Niemniej nie należy zapominać, że zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji Prezydent jest strażnikiem suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Dlatego rzeczą naturalną jest, że Prezydent na mocy przepisów konstytucyjnych i ustawowych dysponuje szeregiem daleko idących kompetencji, jak np. wydanie postanowienia o użyciu Sił Zbrojnych do obrony państwa czy wprowadzenie stanu wojennego, a w zastępstwie Sejmu – ogłoszenie stanu wojny. Dlatego też z punktu widzenia art. 126 Konstytucji pozycja Prezydenta w sferze obronności i bezpieczeństwa państwa nie może być deprecjonowana.

Jednakże samo przyznanie Prezydentowi najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi nie daje mu (przynajmniej bezpośrednio) dodatkowych możliwości wpływania na kształt polityki obronnej państwa, tym bardziej że to Rada Ministrów – zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 8 i 11 Konstytucji – zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Prezydent przy pomocy przysługujących mu kompetencji – jako organ stojący na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz niepodzielności i nienaruszalności jego terytorium – może wpływać na kształt tejże polityki (np. w drodze realizacji inicjatywy ustawodawczej, weta ustawodawczego lub przy pomocy instytucji Rady Gabinetowej), ale decydujący głos należy do rządu. Natomiast w sytuacji największych zagrożeń Konstytucja uzależnia podjęcie określonych decyzji od zgody Prezydenta. Chodzi tu zwłaszcza o możliwość wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego (art. 229 i 230). Ponadto Prezydent – na wniosek premiera – powołuje na czas wojny Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4) oraz zarządza – również na wniosek premiera – częściową lub powszechną mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa (art. 136).

W świetle art. 134 ust. 2 Konstytucji Prezydent sprawuje w czasie pokoju najwyższe zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej<sup>15</sup>. Uwagi, jakie się tutaj pojawiają, są dwojakiej natury. Przede wszystkim uwagę zwraca fakt, że ustrojodawca ograniczył sprawowanie najwyższego zwierzchnictwa za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej do „czasu pokoju”. Pojawia się wobec tego pytanie, czy w czasie wojny Prezydent ma sprawować najwyższe zwierzchnictwo bez czyjegokolwiek pośrednictwa, przejmując zwierzchnic-

14 E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*, Katowice 1972, s. 243-244.

15 K. Dunaj, *Miejsce i rola Ministra Obrony Narodowej w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, [w:] W. Kitler (red.), *Minister Obrony Narodowej i Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP*, Warszawa 2013, s. 73 i n.

two bezpośrednie. Czy też ma sprawować to zwierzchnictwo za pośrednictwem Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, który jest powoływany na czas wojny?

Jedna i druga konstrukcja jest trudna do przyjęcia z punktu widzenia zasady parlamentarnego systemu rządów oraz zasady podległości Sił Zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli. Kwestię kluczową stanowi określenie pozycji ustrojowej Ministra Obrony Narodowej. Z przepisów ustawy o stanie wojennym zdaje się wynikać rola koordynująco-wspomagająca ministra. Efektem regulacji ustawowej jest jednak znaczne ograniczenie roli parlamentu w sprawowaniu kontroli nad Siłami Zbrojnymi wtedy, gdy jest ona najbardziej potrzebna, tj. w sytuacji zagrożenia państwa. Minister Obrony Narodowej ponosi bowiem odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Możliwość wyegzekwowania tej odpowiedzialności zapewnia izbie – pośrednio – zachowanie kontroli nad Siłami Zbrojnymi. Staje się natomiast wątpliwa przy przyjęciu konstrukcji sprawowania przez Prezydenta najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, gdyż Prezydent – zgodnie z zasadami rządzącymi parlamentarnym systemem rządów – nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem<sup>16</sup>. Co prawda akty rządowe Prezydenta muszą być dla swej ważności kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów, który ponosi za nie odpowiedzialność przed Sejmem, niemniej wyegzekwowanie odpowiedzialności politycznej urzędującego szefa rządu staje się mocno problematyczne w okresie zagrożenia państwa, skoro jedyną możliwością jego obalenia jest uchwalenie całemu gabinetowi konstruktywnego wotum nieufności. Wykluczenie pośrednictwa Ministra Obrony Narodowej ze struktury dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie wojny stawia pod znakiem zapytania realizację zasady podległości Sił Zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli – oczywiście tylko w tej części, która odnosi się do roli parlamentu w jej sprawowaniu<sup>17</sup>.

Z art. 134 ust. 2 nie wynika konieczność przyjęcia interpretacji wyłączającej Ministra Obrony Narodowej ze zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w czasie wojny. Musiałaby ona bowiem opierać się na rozumowaniu *a contrario*, które przy interpretacji przepisów konstytucyjnych jest stosunkowo mało użyteczne. Dlatego rozwiązanie przyjęte w ustawie o stanie wojennym, które wprowadza bezpośrednią podległość Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych Prezydentowi, bez uwzględnienia roli Ministra Obrony Narodowej, powinno zostać zmodyfikowane. Nie można bowiem sprowadzać roli ministra do wspomagania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, bez możliwości wydawania mu rozkazów.

Inną wątpliwością, która pojawia się na tle art. 134 ust. 2, jest rola Prezesa Rady Ministrów. Konstytucja milczy na ten temat, ale to nie znaczy, iż ustrojodawca de-

16 B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012, s. 61 i n.

17 Por. W. Wołpiuk, *Konstytucyjna zasada podległości sił zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli*, „Przeгляд Sejmowy” 1998, nr 6, s. 33 i n.

precjonuje rolę szefa rządu w sferze obronności i bezpieczeństwa państwa. Należy przypomnieć, że na wniosek premiera, Prezydent powołuje i odwołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, jak również zarządza powszechną lub częściową mobilizację oraz użycie Sił Zbrojnych do obrony państwa. Prezes Rady Ministrów jest w końcu szefem gabinetu, któremu Konstytucja powierza zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz sprawowanie ogólnego kierownictwa w sferze obronności państwa. Wykluczenie na czas wojny Ministra Obrony Narodowej ze zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w konsekwencji rodzi dalsze wątpliwości związane z określeniem pozycji premiera i całej Rady Ministrów.

Kolejny, trzeci, ustęp art. 134 określa kompetencje Prezydenta w procedurze powołania Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Nie ma wątpliwości co do tego, że taka decyzja powinna spoczywać w ręku Prezydenta, jeśli zważymy na jego zadania związane ze sferą obronności i bezpieczeństwa państwa (art. 126 ust. 2) oraz sprawowanie najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi (art. 134 ust. 1). Niemniej, mimo kadencyjności najwyższych stanowisk wojskowych, należałoby uzależnić decyzję nominacyjną Prezydenta od stosownego wniosku Ministra Obrony Narodowej, skoro jest on bezpośrednim zwierzchnikiem Sił Zbrojnych – przynajmniej w czasie pokoju.

Przy tej okazji należy zgłosić wątpliwość co do potrzeby konstytucjonalizacji stanowiska dowódcy rodzaju Sił Zbrojnych. Być może lepiej byłoby pozostawić ustawodawcy większą swobodę w określeniu struktury Sił Zbrojnych, zwłaszcza na czas wojny. Wątpliwości związane z konstytucjonalizacją stanowiska dowódcy rodzaju Sił Zbrojnych pogłębiły się w ostatnim czasie w związku z powołaniem do życia – na mocy ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>18</sup> – stanowiska dowódcy operacyjnego Sił Zbrojnych, który – zgodnie z pierwotnymi uregulowaniami – zajmował stanowisko równorzędne wobec dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Ostatnim, doniosłym etapem reformy struktury dowodzenia Siłami Zbrojnymi jest ustawa z dnia 21 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw<sup>19</sup>, na mocy której utworzono stanowisko Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, znosząc jednocześnie funkcjonujące do tej pory stanowiska dowódców wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki morskiej i wojsk specjalnych. Dowódcę Operacyjnego przemianowano na Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych – zmiana poniekąd formalna, ale dzięki temu udało się zachować zgodność ustawy z art. 134 ust. 3 Konstytucji, który używa liczby mnogiej: dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych.

Najważniejszym jednak elementem reformy jest zdeprecjonowanie stanowiska Szefa Sztabu Generalnego, który do tej pory dowodził Siłami Zbrojnymi w czasie po-

18 T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 461 z późn. zm.

19 Dz.U. z 2013 r., poz. 852.

koju w imieniu Ministra Obrony Narodowej. Od dnia 1 stycznia 2014 roku (kiedy weszła w życie wspomniana nowelizacja) Szef Sztabu Generalnego jest – obok Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych – jednym z trzech równorzędnych dowódców Wojska Polskiego podległych Ministrowi Obrony Narodowej. Pozostawiając na boku logikę tego rozwiązania – autor nie posiada odpowiednich kwalifikacji do jej oceny – należy zgłosić poważne wątpliwości co do zgodności tych zmian z art. 134 ust. 3 Konstytucji, który to przepis – w całkiem jasny sposób – określa strukturę Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, ustanawiając Szefa Sztabu Generalnego najwyższym rangą oficerem Wojska Polskiego w służbie czynnej. Niezależnie od tego, że art. 134 ust. 3 w momencie wejścia w życie Konstytucji usankcjonował funkcjonującą strukturę dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, na szczególną pozycję Szefa Sztabu Generalnego wskazuje użycie przez ustrojodawcę nazwy własnej, podczas gdy dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych są nazwą rodzajową. Nie może więc ustawodawca tworzyć konstrukcji, która przekreśla owo szczególne stanowisko Szefa Sztabu Generalnego jako „pierwszego żołnierza” Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju.

W kolejnym, czwartym, ustępie art. 134 Konstytucja przewiduje powołanie przez Prezydenta na wniosek premiera na czas wojny Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Sam sens utrzymywania instytucji Naczelnego Dowódcy – nota bene w przeszłości bardzo zasłużonej – na tle Konstytucji z 1997 roku jest mocno wątpliwy. Nie jest zwłaszcza jasne, jaką rolę ma do odegrania Naczelny Dowódca. Interpretacja, zgodnie z którą miałby on niejako na czas wojny zastąpić Ministra Obrony Narodowej w sprawowaniu bezpośredniego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, nie wytrzymuje krytyki, gdyż Naczelny Dowódca powinien być oficer Wojska Polskiego w czynnej służbie. Jeśli tak, to on sam jest częścią Sił Zbrojnych, podlegających Prezydentowi<sup>20</sup>.

Rola, jaką ma pełnić Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych, jest na tyle wątpliwa, że należy wyrazić przekonanie o potrzebie podjęcia refleksji zmierzającej w kierunku rezygnacji z tejże instytucji i przekazania kluczowych decyzji w przedmiocie prowadzenia działań wojennych albo Prezydentowi, albo premierowi (lub Ministrowi Obrony Narodowej) – w zależności od kierunku ewentualnych zmian przepisów konstytucyjnych. Niezależnie od kierunku ewentualnych zmian należy uwzględnić postulat, by w czasie działań wojennych, niezależnie od tego, czy toczą się na obszarze terytorium RP, powinna obowiązywać struktura dowodzenia Siłami Zbrojnymi taka sama jak w czasie pokoju.

Mimo troski, jaką przyłożyli twórcy Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku do właściwego uregulowania problemów związanych ze sferą bezpieczeństwa narodowego, regulacja konstytucyjna zawiera pewne wątpliwości interpretacyjne. Nie

20 Por. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 144-146.

usuwa ich bynajmniej obecnie obowiązująca ustawa o stanie wojennym, która określa również kompetencje i zasady podległości Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Istnieje pilna potrzeba podjęcia prac badawczych nad stanem rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych w dziedzinie szeroko pojętego bezpieczeństwa narodowego, z udziałem przedstawicieli nie tylko środowiska konstytucjonalistów, ale również Sił Zbrojnych. Należy poddać rozwadze zwłaszcza takie kwestie, jak: uściślenie zasad podległości Sił Zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli w czasie wojny; likwidacja stanowiska Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i pozostawienie dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie wojny Szefowi Sztabu Generalnego; określenie – na poziomie konstytucyjnym – zasad kierowania obroną państwa w czasie wojny.

## Literatura

- Bożyk S., *Konstytucja*, Białystok 1999.
- Dunaj K., *Kompetencje Prezydenta RP w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Rozważania nad problemami współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Płock 2010.
- Dunaj K., *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa*, [w:] W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013.
- Dunaj K., *Miejsce i rola Ministra Obrony Narodowej w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, [w:] W. Kitler (red.), *Minister Obrony Narodowej i Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym RP*, Warszawa 2013.
- Dunaj K., *Zadania i kompetencje Rady Ministrów w sferze obronności i bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Kubiak, M. Minikina (red.), *Współczesne bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Uwarunkowania, relacje, zależności*, cz. I, Siedlce 2011.
- Działocha K., *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga Pamiątkowa ku czci prof. J. Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
- Dziemidok-Olszewska B., *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl – Rzeszów 2012.
- Gebethner S., *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji RP*, Warszawa 1998.
- Grzybowski M. (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Rozmarny S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961.
- Wołpiuk W., *Konstytucyjna zasada podległości sił zbrojnych cywilnej i demokratycznej kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6.
- Wołpiuk W., *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998.
- Zwierzchowski E., *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*, Katowice 1972.



### **Źródła prawa**

- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 461 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 852).



## Stosunek służby funkcjonariuszy służb mundurowych

### 1. Uwagi wstępne

Termin „stosunek służbowy” funkcjonuje w nauce prawa od dawna, jednak brak jest legalnej definicji tego pojęcia. W doktrynie służbę utożsamia się ze stosunkiem osoby wobec państwa, jako sytuację, w której obywatel, wykonując określony obowiązek obywatelski, służy państwu<sup>2</sup>. „Stosunek służbowy” jest kojarzony głównie z wykonywaniem zadań w sektorze publicznym, do którego zastosowanie mają liczne pragmatyki służbowe<sup>3</sup>. Stosunek służbowy wiąże się też niejako z doktrynalną koncepcją służby państwowej, określanej jako stosunek prawny danej osoby do państwa, polegający na zatrudnieniu osoby w aparacie państwowym w celu wykonywania, za wynagrodzeniem, w sposób stały i ciągły funkcji państwowych, przede wszystkim czynności związanych bezpośrednio z realizacją władzy państwowej<sup>4</sup>.

W literaturze prawa pracy, na przestrzeni lat, można wyodrębnić cztery nurty interpretacyjne związane z kwalifikacją prawną stosunku służbowego. Po pierwsze, funkcjonariusze zatrudnieni w służbach mundurowych uważani są za pracowników w rozumieniu art. 2 kp., gdyż pomimo pewnych zauważalnych odmienności spełniają podstawowe wymogi ustawowe do uznania ich za pracowników<sup>5</sup>. Zgodnie z drugim stanowiskiem, status prawny funkcjonariusza służb mundurowych łączy elementy typowe dla prawa pracy (m.in. urlopy wypoczynkowe, odpowiedzialność materialna) z prawami i obowiązkami, należącymi zarówno do prawa administracyjnego, jak i prawa pracy<sup>6</sup>. Kolejne stanowisko, które swój początek miało w latach 80. XX wieku, wskazuje na wyodrębnienie niepracowniczych stosunków zatrudnie-

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa – Poznań 1969, s. 13.

3 T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 13.

4 T. Kuczyński, *Rozgraniczenie dróg sądowych w sprawach stosunków służbowych*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Warszawa 2005, s. 284.

5 W. Masewicz, [w:] J. Jończyk (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 1977, s. 15-16.

6 Z. Kubot, *Status prawny funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych w PRL*, [w:] J. Jończyk (red.), *Służby Publiczne, Materiały IX Zimowej Szkoły Prawa Pracy*, Wrocław – Karpacz 1982, s. 148 i n.

nia typu administracyjnoprawnego i zaliczenie ich do prawa pracy<sup>7</sup>. Czwarte podejście zakłada zupełnie odmienną interpretację, uznając, iż stosunek służby nie może być pod żadnym warunkiem uznany za stosunek pracy, lecz za stosunek administracyjny<sup>8</sup>. Ostatnie stanowisko należy uznać za przodujące, zwłaszcza w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego<sup>9</sup>. Należy więc stwierdzić, iż w służbach mundurowych funkcjonariusze nie są pracownikami *sensu stricto*, a ich prawa i obowiązki regulują przepisy odrębnych ustaw, zwane pragmatykami służbowymi<sup>10</sup>. Owe ustawy zaliczane są do dziedziny prawa administracyjnego i są poddane jego rygorom. Stosunki służbowe żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Agencji Wywiadu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policji, Straży Więziennej, Straży Granicznej oraz Państwowej Straży Pożarnej nie wypełniają więc wszystkich przesłanek do uznania ich za stosunki pracy w rozumieniu kodeksu pracy<sup>11</sup>.

Stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych ma przede wszystkim misję związaną z udziałem tych służb w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego i wewnętrznego. Artykuł 1 ustawy o Policji uznaje ją za formację umundurowaną i uzbrojoną, służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. W ustawie o Straży Granicznej za najważniejszy jej obowiązek uznaje się ochronę granicy państwowej, czyli zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego. Straż pożarna natomiast ma zadanie zapewnić bezpieczeństwo wewnętrzne poprzez walkę z pożarami, klęskami żywiołowymi oraz innymi zagrożeniami. W każdej przywołanej ustawie wskazano więc naczelny obowiązek danej służby mundurowej, które to obowiązki składają się na szeroko rozumiane zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

Aby możliwe było jak najpełniejsze scharakteryzowanie pojęcia stosunku służbowego, konieczne jest określenie rodzaju więzi prawnej, w ramach której wykonywana jest służba, a także jej struktura oraz części składowe. Jednocześnie należy podkreślić fakt, iż niemożliwe jest jednopłaszczyznowe ujęcie przedmiotowego

7 W. Sanetra, *Prawo pracy*, Białystok 1994, s. 54 i n.

8 T. Zieliński, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej*, [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1984, s. 87 i n.; M. Muszalski, [w:] W. Muszalski (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 8.

9 Zob. wyrok NSA z 5.06.1991 r., II SA 35/91, nr LEGALIS 36876; wyrok SN z 7.04.2009 r., I PK 218/08, nr LEGALIS 158199.

10 Zob. szerzej: ustawa z dnia 6.04.1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm.); ustawa z dnia 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 z późn. zm.); ustawa z dnia 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 z późn. zm.); ustawa z dnia 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 79, poz. 525 z późn. zm.); ustawa z dnia 27.08.2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 168, poz. 1323 z późn. zm.); ustawa z dnia 13.03.2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 z późn. zm.); ustawa z dnia 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.); ustawa z dnia 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. Nr 104, poz. 708 z późn. zm.); ustawa z dnia 9.06.2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. Nr 104, poz. 710 z późn. zm.); ustawa z 11.09.2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. Nr 179, poz. 1750 z późn. zm.).

11 W. Muszalski (red.), *op. cit.*, s. 8.

stosunku, czy to z punktu widzenia wyłącznie przedstawicieli prawa pracy, czy też w nauce prawa administracyjnego<sup>12</sup>.

## 2. Administracyjny charakter stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych

Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, stosunek służby nie jest stosunkiem cywilnoprawnym (stosunkiem pracy), lecz stosunkiem administracyjnoprawnym (nazywanym też niepracowniczym stosunkiem służbowym czy niepracowniczym stosunkiem zatrudnienia)<sup>13</sup>. Roszczenia wynikające z tego stosunku nie są sprawami cywilnymi, a więc są rozpoznawane przez sądy administracyjne. Powyższe stanowisko jest niezmiennie utrzymywane przez szeroko rozumiany wymiar sprawiedliwości do chwili obecnej.

Rozważania na temat charakteru stosunku służbowego należy rozpocząć od wskazania rodzajów służby, jakie funkcjonariusz służb mundurowych może pełnić. Należy w tym miejscu wyróżnić służbę kandydacką, służbę przygotowawczą oraz służbę stałą. Ze względu na wielość służb (które regulowane są przez wiele odmiennych regulacji) oraz formę przedmiotowego opracowania nie jest możliwa analiza wszystkich wymienionych rodzajów służb. Uwaga zostanie więc skupiona na służbie stałej, która stanowi podstawowy trzon grupy funkcjonariuszy mundurowych.

Zatrudnienie funkcjonariuszy mundurowych ma wiele wspólnego z tzw. pracowniczym zatrudnieniem służbowym (na podstawie mianowania)<sup>14</sup>. Podstawę nawiązania stosunku służbowego z funkcjonariuszem służb mundurowych stanowi bowiem mianowanie, przy zachowaniu zasady dobrowolnego wstąpienia do służby, wyrażonej w pragmatykach służbowych. Zgoda funkcjonariusza, na wydanie nominacji o konkretnej treści, poprzedza powierzenie stanowiska i nawiązanie stosunku służbowego, co oznacza, iż przyczynia się do powstania stosunku służbowego na równi z aktem nominacyjnym<sup>15</sup>. Zgodnie z panującym orzecznictwem, mianowanie stanowi tu zatem decyzję administracyjną, wydaną w wyniku postępowania administracyjnego<sup>16</sup>. Regulacja stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych ma wiele cech wspólnych z regulacją stosunku pracy na podstawie mianowania, przede wszystkim w zakresie nawiązania, zmiany i ustania stosun-

12 T. Kuczyński, [w:] *Stosunek służbowy*, t. XI, T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 13.

13 T. Kuczyński, *Odesłania do prawa pracy i prawa cywilnego w niepracowniczych pragmatykach służbowych*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 10, s. 95.

14 *Ibidem*, s. 96-97.

15 Z. Sypniewski, *Charakter prawny stosunków pracy na podstawie mianowania*, [w:] W. Jaśkiewicz (red.), *Studia nad kodeksem pracy*, Poznań 1975, s. 214.

16 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5.02.2009 r., II SA/Wa 1681/08, nr LEGALIS 186749; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23.01.2007 r., II SA/Wa 2031/06, nr LEGALIS 293026.

ku służbowego. Co więcej, oba przypadki łączy również m.in. zaostrenie kryteriów doboru, specjalny system rekrutacyjny, charakterystyczne reguły kariery zawodowej, ograniczenia dotyczące działalności w innych dziedzinach (m.in. polityka) czy rozbudowany katalog obowiązków. Nie pozwala to jednak na uznanie stosunku służby za stosunek podlegający wyłącznie regułom prawa pracy, głównie ze względu na fakt swoistej dyspozycyjności wobec osoby przełożonego. Funkcjonariusz „powinien poddać się jednostronnym uznaniowym aktom przełożonego zmieniającym treść stosunku służbowego”, chodzi tu m.in. o: przenoszenie w inne miejsce, wykonywanie rozkazów i szczególną odpowiedzialność dyscyplinarną<sup>17</sup>. Stosunek łączący przełożonego z funkcjonariuszem nazwano stosunkiem „służby”, nie zaś stosunkiem pracy, który ma zobowiązaniowy charakter. Co więcej, sprawy zawodowe funkcjonariuszy są realizowane na drodze postępowania administracyjnego<sup>18</sup>.

Stosunek służbowy należy uznać za „ogólnosystemową konstrukcję stosunku prawnego”. Oznacza to więc, iż konieczne jest istnienie dwóch stron tego stosunku. Z treści pragmatyk służbowych należy wnioskować brak przesłanek do uznania stosunku służby za stosunek wielostronny. Podmiotem zatrudnianym jest w tym przypadku funkcjonariusz służbowy (m.in. policjant, żołnierz, strażak). W przypadku drugiej strony stosunku służbowego – pragmatyki nie wskazują bezpośrednio podmiotu zatrudniającego, co może się łączyć z brakiem istnienia reguł ogólnych dla wszystkich pragmatyk służbowych. Ustawodawca nie nazwał drugiej strony stosunku służbowego, co może powodować liczne problemy natury interpretacyjnej. Nie należy jednak w tej sytuacji uważać stosunku służby za stosunek jednostronny<sup>19</sup>. Organ nominacyjny jest określony odrębnie w każdym z pragmatyków służbowych. W ustawie o Policji, Służbie Więziennej, Państwowej Straży Pożarnej czy Straży Granicznej przyjęto zasadę, zgodnie z którą funkcjonariusza do służby mianuje kierownik jednostki organizacyjnej, w której ma być pełniona służba. Taka konstrukcja pozwala wyodrębnić cechy stosunku pracowniczego w stosunku służbowym. Odmiennie uregulowano zaś kwestię mianowania m.in. w ustawie o Służbie Celnej. Osobą powołaną do podjęcia aktu mianowania jest Szef Służby Celnej lub upoważniony przez niego kierownik urzędu, o czym mowa w art. 82 ustawy o Służbie Celnej. W pozostałych przypadkach (BOR, ABW, AW, CBA, Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego) właściwy jest kierownik (szef) służby. Podmiotem zatrudniającym są tu więc służby, będące całymi strukturami organizacyjnymi, które są reprezentowane przez kierowników<sup>20</sup>.

Szeroka analiza treści pragmatyk służbowych pozwala na wyodrębnienie cech wspólnych stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych, spełniających wszelkie wymogi służby państwowej:

17 T. Kuczyński, *Odesłania do prawa pracy...*, op. cit., s. 97.

18 T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 180 i n.

19 J. Stelina, [w:] *Stosunek służbowy*, t. XI, op. cit., s. 156-157.

20 T. Kuczyński, [w:] *Stosunek służbowy*, t. XI, op. cit., s. 17.

- jednostronne ustalenie przez państwo warunków służby, poprzez określenie praw i obowiązków funkcjonariusza, a także praw i obowiązków służb mundurowych wobec funkcjonariusza,
- publicznoprawny charakter stosunku służby,
- traktowanie obowiązków funkcjonariusza jako powinności wobec państwa lub służby, nie zaś wobec podmiotu zatrudniającego,
- swoista trwałość stosunku służbowego (enumeratywne wyliczenie podstaw zwolnienia ze służby, sformalizowana procedura samego zwolnienia),
- szeroko rozumiana podległość służbowa,
- ograniczenie niektórych wolności obywatelskich (m.in. zakaz prowadzenia działalności politycznej),
- szczególny reżim odpowiedzialności za działalność funkcjonariusza (zwłaszcza odpowiedzialność dyscyplinarna),
- szczególne uprawnienia o charakterze przywilejów, będących swoistą rekompensatą za poświęcenie służbie (m.in. prawo do wcześniejszej emerytury, prawo do bezpłatnych świadczeń, prawo do lokalu mieszkalnego)<sup>21</sup>.

### 3. Nawiązanie, zmiana i ustanie stosunku służbowego

Akt mianowania stanowi podstawę nawiązania stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych w świetle niemal wszystkich pragmatyk służbowych. Wyjątek stanowi jedynie ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, w której przewidziano akt powołania do służby. Również w przypadku Państwowej Straży Pożarnej istnieje możliwość powołania – obok mianowania – jako podstawy nawiązania stosunku służbowego<sup>22</sup>. Większość pragmatyk nie odnosi się do kwestii treści aktu mianowania. Wyjątek stanowią wyłącznie ustawy o: Służbie Celnej, Służbie Więziennej i Państwowej Straży Pożarnej, które określają treść mianowania lub wskazują najważniejsze elementy. Akt nominacji jest aktem administracyjnym, zatem konieczne jest zawsze wskazanie organu państwowego wydającego nominację<sup>23</sup>.

Funkcjonariusz służb mundurowych jest osobą fizyczną, która musi spełnić określone wymogami prawa warunki. Spełnienie tych warunków daje możliwość ubiegania się o przyjęcie do służby. Status funkcjonariusza nabywa się więc dopiero w chwili nawiązania stosunku służbowego, czyli w chwili mianowania (powołania) do służby. W każdej pragmatyce zawarty jest katalog rygorów selekcyjnych,

21 Ibidem, s. 19-20.

22 M.in. ustawa z dnia 6.04.1990 r. o Policji, ustawa z dnia 12.10.1990 r. o Straży Granicznej, ustawa z dnia 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

23 J. Stelina, op. cit., s. 189.

część z nich jest jednak wspólna dla wszystkich służb mundurowych. Aby ubiegać się o możliwość mianowania do służby, konieczne jest spełnienie wymogów posiadania obywatelstwa polskiego, korzystania z pełni praw publicznych (wymóg nie dotyczy żołnierzy zawodowych), niekaralności (nie dotyczy ABW, AW, żołnierzy zawodowych, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Wywiadu Wojskowego), zdolności fizycznej i psychicznej, kwalifikacji do pełnienia służby oraz przynajmniej średniego wykształcenia (nie dotyczy żołnierzy zawodowych)<sup>24</sup>.

W pragmatykach zawarto także dodatkowe wymogi, o charakterze etycznym, w postaci nieposzlakowanej opinii (Policja, Siły Zbrojne RP, Służba Celna, BOR, SG), rękojmi prawidłowego wykonywania zadań publicznych (Służba Więzienna) czy też nieskazitelnej postawy moralnej, obywatelskiej i patriotycznej (Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, ABW, AW i CBA). W odniesieniu do funkcjonariuszy Policji, BOR, ABW, AW i Straży Granicznej wprowadza się również obowiązek gotowości do podporządkowania się dyscyplinie służbowej. Przy ubieganiu się o służbę w Służbie Więziennej należy też mieć uregulowany stosunek do służby wojskowej, natomiast m.in. w Służbie Wywiadu Wojskowego, AW, ABW czy CBA należy także gwarantować rękojmię zachowania tajemnicy służbowej.

Do najważniejszych obowiązków osób pozostających w stosunku służby należy obowiązek dyspozycyjności, czyli obowiązek poddania się wszelkim poleceniom, które mają na celu zmianę treści stosunku zatrudnienia. To właśnie ta cecha stosunku służbowego pozwala na odróżnienie go od powszechnego stosunku pracy, regulowanego przepisami kodeksu pracy. Przepisy pragmatyk służbowych przewidują bowiem wiele możliwości jednostronnego kształtowania (zmiany) treści stosunku służbowego, co prowadzi do stwierdzenia, iż owa dyspozycyjność stanowi jedną z najważniejszych cech charakterystycznych stosunku służbowego. Zmiana treści stosunku służbowego może dotyczyć miejsca służby, stanowiska służbowego lub uposażenia.

Ustanie stosunku służbowego również regulują przepisy pragmatyk służbowych. Co warto zauważyć, ustawy te posługują się podobnymi do obowiązujących w prawie pracy, konstrukcjami. Stosunek służbowy, nawiązany na podstawie mianowania, ustaje więc w drodze rozwiązania lub wygaśnięcia. Mimo podobieństw konstrukcyjnych do rozwiązań zastosowanych w przepisach prawa pracy, treść poszczególnych pragmatyków wskazuje na odmienną regulację. Wynika to przede wszystkim z historycznych uwarunkowań, które nadały instytucji ustania stosun-

24 Patrz: art. 25 ustawy o Policji, art. 124 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, art. 31 ustawy o Straży Granicznej, art. 44 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.



ku służbowego interdyscyplinarny charakter, wynikający z obecności elementów o charakterze publicznoprawnym oraz zobowiązaniowym w stosunkach nominacji<sup>25</sup>.

Znamienną cechą stosunku służbowego jest swoista pewność zatrudnienia. Wyraża się to przede wszystkim w enumeratywnym wskazaniu sytuacji, które mogą prowadzić do rozwiązania stosunku służbowego. Stabilizacja, oprócz dyspozycyjności i szczególnego katalogu obowiązków, stanowi cechę stosunku pracy z mianowania, która przesądza o odrębności tego stosunku od stosunków pracy wynikających z innych podstaw<sup>26</sup>. Poszczególne pragmatyki wprowadzają więc katalog przesłanek, które skutkują rozwiązaniem stosunku służby, co oznacza przyznanie takiego uprawnienia lub obowiązku „służbodawcy”. Katalog przyczyn zwolnienia opiera się przede wszystkim na założeniu realizacji celów służby i wiąże się bezpośrednio z utratą cech, które początkowo kwalifikowały daną osobę do wykonywania służby w danej formacji mundurowej. Zwolnienie ze służby może nastąpić m.in. w związku z orzeczeniem trwałej niezdolności do służby przez komisję lekarską, z nieprzydatnością do służby, stwierdzoną w opinii służbowej w okresie służby przygotowawczej, z wymierzeniem kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, ze skazaniem prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, lub przestępstwo skarbowe umyślne czy też ze zrzeczeniem się obywatelstwa polskiego lub nabycia obywatelstwa innego państwa (art. 45 ustawy o Straży Granicznej).

#### 4. Odesłania do prawa pracy

Pragmatyki służbowe w sposób szczegółowy regulują status funkcjonariusza oraz stosunki służby funkcjonariuszy służb mundurowych w sensie materialnoprawnym. Niekiedy można się jednak spotkać z odesłaniami do prawa pracy, jak i prawa cywilnego. Odesłania do prawa pracy można uznać za odesłania dorozumiane. Oznacza to, iż pragmatyki służbowe nie powołują bezpośrednio przepisów prawa pracy, a posługują się sformułowaniami ogólnymi, charakterystycznymi dla przepisów prawa pracy<sup>27</sup>. Jako przykład można tu podać art. 79 ustawy o Policji, gdzie „Policjantowi przysługują uprawnienia pracownika związane z rodzicielstwem określone w Kodeksie pracy, jeżeli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej”, lub art. 125a ustawy o Straży Granicznej: „Miesięczne uposażenie funkcjonariusza za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu macierzyńskiego, okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego, okres urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, okres dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macie-

25 E. Mazurczak-Jasińska, [w:] *Stosunek służbowy*, t. XI, op. cit., s. 256.

26 A. Dubowik, *Wzmoczona trwałość stosunku pracy z mianowania*, PiZS 2007, nr 9, s. 18.

27 T. Kuczyński, *Odesłania do prawa pracy...*, op. cit., s. 98.

rzyńskiego oraz okres urlopu ojcowskiego wynosi 100% miesięcznego uposażenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1”. Przepisy te nie wskazują więc bezpośrednio sposobu zachowania, ale odsyłają do przepisów już istniejących. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego „W pragmatykach służb mundurowych ustawodawca całościowo uregulował status prawny funkcjonariuszy tych służb, określając wyraźnie, które z przepisów prawa pracy mają pomocnicze zastosowanie”. W sprawach nieuregulowanych przepisami pragmatyk służb mundurowych stosuje się posiłkowo przepisy prawa pracy. Następuje to na podstawie specjalnych odesłań, a nie na podstawie art. 5 kodeksu pracy, który stanowi, że „jeżeli stosunki pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, stosuje się przepisy kodeksu w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami”<sup>28</sup>.

## 5. Podsumowanie

Podsumowując, problematyka stosunku służbowego jest problematyką ciągle żywą i skomplikowaną, głównie ze względu na jej międzygałęziowy charakter. Charakter prawny stosunku, w jakim pozostają funkcjonariusze wymienionych służb mundurowych, jest przedmiotem wielu wypowiedzi. Najwięcej uwagi temu zagadnieniu poświęcono w literaturze prawa pracy. Zaprezentowane podejścia przedstawicieli doktryny sytuują przedmiotowy stosunek w sferze zobowiązaniowej, publicznoprawnej, a także przypisują mu mieszany status, który łączy zarówno elementy prawa pracy, jak i prawa publicznego. Stosunki służby funkcjonariuszy w służbach mundurowych należy, zgodnie z przywołanym orzecnictwem Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, uznać za stosunki o charakterze administracyjnoprawnym, które regulowane są przepisami odrębnymi, a w sprawach nieunormowanych tymi przepisami stosuje się posiłkowo przepisy prawa pracy i prawa cywilnego, ale tylko i wyłącznie na podstawie wyraźnych odesłań.

## Literatura

- Dubowik A., *Wzmoczona trwałość stosunku pracy z mianowania*, PiZS 2007, nr 9.
- Jaśkiewicz W., *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa – Poznań 1969.
- Masewicz W., [w:] J. Jończyk (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 1977.
- Kuczyński T., *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000.
- Kuczyński T., *Rozgraniczenie dróg sądowych w sprawach stosunków służbowych*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Warszawa 2005.
- Kuczyński T., *Odesłania do prawa pracy i prawa cywilnego w niepracowniczych pragmatykach służbowych*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 10.

28 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2008 r., II PZP 3/08, nr LEGALIS 95381.

- Kuczyński T., Mazurczak-Jasińska E., Stelina J., *Stosunek służbowy*, t. XI, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2011.
- Muszalski W., [w:] W. Muszalski (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Sanetra W., *Prawo pracy*, Białystok 1994.
- Sypniewski Z., *Charakter prawny stosunków pracy na podstawie mianowania*, [w:] W. Jaśkiewicz (red.), *Studia nad kodeksem pracy*, Poznań 1975.
- Zieliński T., *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977.
- Zieliński T., *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej*, [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1984.

### **Orzecznictwo**

Wyrok SN z dnia 18 marca 2008 r., II PZP 3108, nr LEGALIS 95381.



# Karnoprawna ochrona bezpieczeństwa funkcjonariusza publicznego na tle art. 148 § 3 kodeksu karnego – gwarancja, przepis martwy czy niebawem archaizm legislacyjny. Próba analizy regulacji *de lege lata* i postulatów *de lege ferenda*

## 1. Wprowadzenie

Przestępstwo zabójstwa funkcjonariusza publicznego zostało stypizowane w części szczególnej kodeksu karnego z 1997 roku<sup>2</sup> – art. 148 § 3 kk. i z racji ustawowego zagrożenia karą pozbawienia wolności od lat 12, karą 25 lat pozbawienia wolności oraz karą dożywotniego pozbawienia wolności, klasyfikowane jest do kategorii zbrodni (art. 7 § 1 i § 2 kk.). Zbrodnia z art. 148 § 3 kk. *in fine* zawarta jest w Rozdziale XIX kk., który zajmuje bardzo wysoką pozycję w strukturze ustawy karnej, gdyż chroni podstawowe dobra człowieka, tj. życie i zdrowie. Dobra te przenikają się wzajemnie, gdyż „z reguły godzenie w życie narusza zdrowie, a godzenie w zdrowie niekiedy powoduje zagrożenie życia”<sup>3</sup>.

Przepisy kk., często kształtowane nastrojami politycznymi i ideowymi programami rządu czy ugrupowań politycznych, wpływają negatywnie na spójność i stabilność prawa karnego<sup>4</sup>, w szczególności przepisów kk. Istotne znaczenie ma tu niewątpliwie zjawisko populizmu penalnego<sup>5</sup>, przyjmującego postać odpowiedzi na medialny obraz przestępczości, bazującej na emocjonalnych i punitywnych postula-

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.), dalej cyt. jako kk.

3 L. Tyszkiewicz, *Rozdział XIX, Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu*, [w:] M. Bojarski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2012, s. 722.

4 Patrz: A. Sakowicz, *Kilka uwag na temat nowelizacji Kodeksu karnego przez Sejm VI kadencji*, [w:] P. Zieliński (red.), *Konferencja. Punitywność przestępstwa. Prawo karne jako instrument marketingu politycznego*, Warszawa, 12 maja 2011 r., Warszawa 2011, s. 33.

5 Patrz: Z. Sienkiewicz, R. Kokot (red.), *Populizm penalny i jego przejawy w Polsce. Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Karnego, Szklarska Poręba, 24-27 września 2008 r.*, Wrocław 2009; J. Siemiątycka, *Populizm penalny jako pośrednie źródło kryminalizacji irracjonalnej*, WP 2012, nr 6, s. 58 i n.; M. Bocheński, *Populizm penalny w polskim wydaniu – rzecz o kryminologicznej problematyce ustawy o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie*, e-CzPKiNP 2014, poz. 2.

tach społecznych, utrzymanych w atmosferze wszechotaczającej przestępczości, wywołującej w społeczeństwie przeświadczenie o błędnie funkcjonującym aparacie reakcji karnej. Zwiększanie zakresu penalizacji i zaostrzenie represji karnej powoduje, iż punitowność wymiaru sprawiedliwości przybiera charakter populistyczny. Politycy próbują tym odpowiedzieć na niepokoje wyborców wywołane tzw. paniką moralną wokół konkretnych wydarzeń kryminalnych<sup>6</sup>.

## 2. Założenia gwarancyjne wprowadzenia tzw. przestępstwa zabójstwa funkcjonariusza publicznego – przyczyny i cele

Typ kwalifikowany zabójstwa funkcjonariusza publicznego został dodany do treści art. 148 § 3 kk. ustawą z dnia 26 listopada 2010 roku o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o Policji<sup>7</sup>. Istotne i priorytetowe wówczas było podjęcie działań ustawodawczych, które miały na celu „przeciwdziałanie wyjątkowo nagannym przejawom agresji, niejednokrotnie przybierającym postać agresji osobistej, przeciwko określonym kategoriom funkcjonariuszy publicznych (np. policjantom), motywowanym niechęcią, czy wręcz nienawiścią do tych kategorii osób, wynikającą z generalnych zadań zawodowych i roli społecznej przez te kategorie funkcjonariuszy spełnianych”<sup>8</sup>. Zasadniczo zamysłem twórców ww. nowelizacji kk. było wzmocnienie ochrony bezpieczeństwa tych kategorii funkcjonariuszy publicznych, które są najbardziej narażone na agresję fizyczną, w szczególności ze strony sprawców przestępstw kryminalnych. Kierunek ten został wyznaczony w związku z zaistniałymi w owym czasie przypadkami agresywnych ataków przestępczych – będących „zjawiskiem bulwersującym opinię publiczną i zwiększającym poczucie zagrożenia oraz lęk przed przestępczością” – dokonanych na osobach zobowiązanych do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz bezpieczeństwa lub porządku publicznego, z uwagi na powierzone im obowiązki służbowe i zawodowe. Treść art. 148 § 3 kk. in fine zapewnia wzmocnioną ochronę prawną bezpieczeństwa funkcjonariuszy publicznych (głównie służb mundurowych), w największym stopniu narażonych na niebezpieczeństwo osobiste podczas lub w związku z pełnionymi obowiązkami służbowymi. Ich skuteczność działania jest istotna dla zapobiegania i zwalczania przestępczości, a także budowania poczucia bezpieczeństwa publicznego wśród społeczeństwa<sup>9</sup>.

Uprzednio ochrona przewidziana w przepisach kk. przysługiwała funkcjonariuszom publicznym jedynie podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków

6 Por. J. Utrat-Milecki, *Punitowność populistyczna*, [w:] P. Zieliński (red.), op. cit., s. 30; Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny i ustawy o Policji (druk sejmowy nr 2986 Sejmu VI kadencji), s. 1, dalej cyt. jako Uzasadnienie projektu.

7 Dz.U. Nr 240, poz. 1602 – dalej cyt. jako nowelizacja kk.

8 Patrz: Uzasadnienie projektu, s. 5.

9 Ibidem, s. 1 i 10.

służbowych (por. art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji<sup>10</sup>). Ochrona nie przysługiwała np. policjantowi, gdy podejmował czynności służbowe poza czasem służby, kiedy dostrzegł zagrożenie dla życia lub zdrowia człowieka, naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, bądź też podejmował czynności w celu zapobieżenia takiemu zagrożeniu, przywrócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego lub ujęcia sprawcy przestępstwa. Artykuł 2 nowelizacji kk. dodał do art. 66 ustawy o Policji ust. 2, co spowodowało, iż w ww. sytuacjach funkcjonariusz publiczny po służbie również podlega zwiększonej ochronie<sup>11</sup>.

### 3. Katalog podmiotów objętych ochroną art. 148 § 3 kk. in fine

Przepis art. 148 kk. sankcjonuje zamach na życie każdego człowieka, zaś regulacja § 3 in fine tegoż przepisu w sposób szczególny stanowi ochronę niemal wyłącznie życia funkcjonariusza publicznego. Niemal, gdyż zgodnie z art. 25 § 4 kk. zabicie człowieka w warunkach w nim określonych winno być kwalifikowane z przepisu art. 148 § 3 kk., ponieważ osoba ta korzysta z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych<sup>12</sup>. Wskazana wyżej kategoryzacja przedmiotu ochrony zasadną czyni analizę zakresu pojęcia „funkcjonariusz publiczny”, w kontekście ochrony przewidzianej w art. 148 § 3 kk. in fine.

Pojęcie to wyjaśnia art. 115 § 13 kk., dość szczegółowo wymieniający katalog osób objętych jego zakresem. Niektóre osoby wymienia wprost z nazwy, inne w sposób opisowy. Charakterystyka poszczególnych kategorii funkcjonariuszy publicznych została przedstawiona w szerokim dorobku przedstawicieli doktryny<sup>13</sup>. Nie wszystkie one objęte są ochroną art. 148 § 3 kk., gdyż „dalsze zawężenie znamion kwalifikujących wynika z konieczności powiązania zamachu na życie z pełnieniem obowiązków służbowych”<sup>14</sup>. Zwężenie zakresu podmiotowego omawianego znamienia do niektórych kategorii funkcjonariuszy było celowe. Chodziło o wzmocnienie ochrony bezpieczeństwa wyłącznie najbardziej narażonych na niebezpieczeństwo osobiste kategorii funkcjonariuszy publicznych. Objęcie ochroną wszystkich wymienionych w art. 115 § 13 kk. podmiotów nie znajdowało uzasad-

10 T.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z e zm. ust. 2 tegoż przepisu został dodany treścią art. 2 nowelizacji kk.

11 Por. M. Jachimowicz, *Charakterystyka ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o Policji*, KP-K 2011, nr 1-2, s. 111 i n.

12 Por. A. Zoll, *Komentarz do art. 148 kk.*, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, T. 2, *Komentarz do art. 117-277 k.k.*, wyd. 4, Warszawa 2013, s. 290.

13 Patrz m.in. komentarze: J. Majewski, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, T. 1, *Komentarz do art. 1-116 k.k.*, Warszawa 2007, s. 1214-1222; A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2010, s. 318-320; M. Mozgawa, [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2010, s. 244-247; R. Zawłocki, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 32-116*, T. 2, wyd. 2, Warszawa 2011, s. 1152-1155; J. Piórkowska-Flieger, [w:] T. Bojarski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 252-254; por. Uzasadnienie projektu, s. 1-5, 10.

14 K. Wiak, *Typy kwalifikowane zabójstwa (art. 148 § 2-3 kk.)*, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Prawo karne*, wyd. 3 popr. i uzupeł., Warszawa 2011, s. 303.

nienia kryminalno-politycznego z uwagi na incydentalność ich narażenia na niebezpieczeństwo osobiste<sup>15</sup>.

Podmioty podlegające szczególnej ochronie art. 148 § 3 kk. *in fine* określa art. 115 § 13 pkt 7 i 8 kk. Objęty jest nią „funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej” oraz „osoba pełniąca czynną służbę wojskową”, tj. żołnierz<sup>16</sup>. W orzecznictwie SN widoczny jest pogląd, że „wykładnia kryteriów decydujących o uznaniu danej osoby za funkcjonariusza publicznego powinna być podporządkowana rygorom ścisłej wykładni”<sup>17</sup>. Reguła ścisłej wykładni oznacza, że winno się interpretować zawężająco wyrażenia ustawowe, które wyraźnie definiują status funkcjonariusza publicznego. Kto więc nie spełnia warunków ustawowych, nie korzysta z ww. ochrony, choć przepisy odrębne zapewniają mu taką ochronę prawną<sup>18</sup>.

Kluczowe dla szczegółowego określenia innych funkcjonariuszy publicznych objętych ochroną art. 148 § 3 kk. *in fine* jest sięgnięcie do ustaw szczególnych regulujących strukturę i zadania organów państwowych, powołanych do ochrony bezpieczeństwa ludzi lub ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Już w Uzasadnieniu projektu wskazano, iż użyte sformułowanie „obowiązków służbowych związanych z ochroną bezpieczeństwa ludzi lub ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego” zostało przez ustawodawcę użyte m.in. w art. 1 ust. 1 ustawy o Policji, co powinno wykluczyć jakiegokolwiek wątpliwości interpretacyjne, które mimo to się pojawiają.

W **literaturze** „bezpieczeństwo publiczne” to „pożądany stan faktyczny wewnątrz państwa, który niezależnie od szkód wywołanych przez ludzi, siły natury i technikę umożliwia funkcjonowanie całokształtu organizacji państwowych, (...) itd. oraz zachowanie życia, zdrowia i mienia osób żyjących w tym państwie”. „Porządek publiczny” to „pożądany stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego (...), których przestrzeganie umożliwia prawidłowe współżycie zbiorowe (...) w określonym miejscu i czasie”. „Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego” zaś to „celowa działalność państwa wyposażonego w całokształt urządzeń organizacyjno-prawnych i materiałowo-technicznych, które służą zapewnieniu warunków, trwałości funkcjonowania i rozwoju ustroju (...), jego różnorodnych organizacji oraz chronią zasady konstytucyjne ze szczególnym uwzględnieniem zasad praworządności i współżycia zbioro-

15 Uzasadnienie projektu, s. 10.

16 Również szeregowy, co jest uznawane za wysoce dyskusyjne – patrz: A. Marek, *Prawo karne*, wyd. 10 zm. i uakt., Warszawa 2011, s. 612. Dyskusji nie podlega natomiast to, że ma to być żołnierz czynny zawodowo.

17 Wyrok SN z dnia 19 listopada 2008 r., V KK 74/08, OSNKW 2003, z. 3, poz. 21; post. SN z dnia 8 grudnia 2004 r., IV KK 126/04, OSNKW 2005, z. 1, poz. 9.

18 Por. wyrok SN z dnia 27 listopada 2000 r., WKN 27/00, OSNKW 2001, z. 3-4, poz. 21; R. Zawłocki, *op. cit.*, s. 1153.



wego<sup>19</sup>. W nauce prawa dwa pierwsze terminy zalicza się do pojęć nieostrych, nie-dookreślonych, których stosowanie przysparza wiele problemów interpretacyjnych.

Może się wydawać, że rozważany problem wzajemnych relacji między ww. pojęciami jest w pewnym sensie iluzoryczny, z uwagi na brak gatunkowej różnicy<sup>20</sup>. Nie każdy jednak organ powołany do ochrony porządku publicznego jest też organem powołanym do ochrony bezpieczeństwa publicznego, gdyż nie zawsze naruszenie porządku publicznego jest równoznaczne z naruszeniem bezpieczeństwa publicznego. Natomiast zakres kompetencji organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego obejmuje również zadania organu ochrony porządku publicznego (*argumentum a maiori ad minus*). Wystarczające jest również, by ochrona bezpieczeństwa publicznego była choćby ubocznym zadaniem organu<sup>21</sup>.

W doktrynie<sup>22</sup> do katalogu kategorii funkcjonariuszy publicznych wskazanych w punkcie 7 art. 115 § 13 kk. zalicza się w szczególności funkcjonariuszy: Policji (art. 66 w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy o Policji), ABW i AW (art. 83 w zw. z art. 5 i 6 ustawy z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>23</sup>), Żandarmerii Wojskowej (art. 41 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 roku o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych<sup>24</sup>), Straży Granicznej (art. 71 w zw. z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej<sup>25</sup>), Służby Celnej (art. 133 w zw. z art. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej<sup>26</sup>), Straży Ochrony Kolei (art. 63 w zw. z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym<sup>27</sup>), Państwowej Straży Pożarnej i Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej (art. 57 w zw. z art. 1 ust. 2 i art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej<sup>28</sup>).

19 Z. Kijak, *Pojęcie ochrony porządku publicznego w ujęciu systemowym*, ZNASW 1987, nr 47, s. 44; podobnie J. Zaborowski, *Administracyjnoprawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” (niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych) 1983-1984*, ZNASW 1985, nr 41, s. 130; por. I. Kobus, I. Dziugiel, *Straż miejska i gminna (akty prawne i komentarze do uprawnień)*, Szczytno 2007, s. 746-748; B. Kurzępa, E. Kurzępa-Czopek, *Ustawa o strażach gminnych z komentarzem*, Toruń 2011, s. 43 i n.

20 Między tymi pojęciami zachodzi jedynie różnica ilościowa, gdyż bardzo poważne naruszenie porządku publicznego może stanowić naruszenie bezpieczeństwa publicznego. Decydująca jest tu kwestia stopniowości, gdyż bezpieczeństwo publiczne zasadniczo jest wyższym stopniem porządku publicznego – E. Pływaczewski, *Przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego*, Toruń 1985, s. 16 i n.

21 Ibidem; por. O. Górniok, [w:] O. Górniok, S. Lelental, H. Popławski, *Prawo karne. Część szczególna*, Gdańsk 1975, s. 204; A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 13, 16-18; J. Piotrowska-Flieger, op. cit., s. 254; post. SN z dnia 8 grudnia 2004 r., IV KK 126/04, OSNKW 2005, z 1, poz. 9.

22 J. Piotrowska-Flieger, op. cit., s. 254; por. A. Marek, *Kodeks...*, op. cit., s. 320; A. Marek, *Prawo...*, op. cit., s. 612; J. Majewski, op. cit., s. 1218-1220; M. Mozgawa, op. cit., s. 246.

23 T.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.

24 T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 568 ze zm.

25 T.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.

26 T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1404 ze zm.

27 T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1594 ze zm.

28 T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1340 ze zm.

Kryterium ochrony „bezpieczeństwa publicznego” nie spełniają strażnicy gminni. W myśl art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych<sup>29</sup> ich zadaniem jest ochrona „porządku publicznego” a nie „bezpieczeństwa publicznego”. Strażnik miejski (gminny) jest jednakże zaliczany do kategorii funkcjonariuszy publicznych na podstawie art. 115 § 13 pkt 4 kk.<sup>30</sup> Jego status funkcjonariusza publicznego nie może być dyskusyjny, gdyż straż gminna jest jednostką organizacyjną gminy (art. 6 ust. 1 oraz art. 32 u.s.g.)<sup>31</sup>.

Wszelkie zachowania przestępne sprawcy, które pozostają w związku przyczynowym ze zgonem funkcjonariusza publicznego wchodzą w zakres strony przedmiotowej zabójstwa funkcjonariusza publicznego. Działanie polegające na zabijaniu obejmuje tylko te czynności, które stanowią bezpośrednią przyczynę uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia, powodujące w biologicznym procesie zejście śmiertelne<sup>32</sup>.

Zabójstwo funkcjonariusza publicznego jest przestępstwem powszechnym. Zabójstwo w każdym typie jest wyłącznie przestępstwem umyślnym. Sprawca zbrodni z art. 148 § 3 kk. *in fine* musi nadto być świadomy, że atakuje funkcjonariusza publicznego i tego chce (zamiar bezpośredni), bądź też co najmniej liczyć się z taką możliwością i na to się godzić (zamiar quasi-ewentualny czy też wynikowy<sup>33</sup>). Wydaje się zatem, że zabójstwo funkcjonariusza publicznego nie należy do kategorii przestępstw kierunkowych. Nie jest tu wymagane dodatkowe żądanie określenia, wykazania motywacji, czyli racji psychologicznych przestępnego zachowania sprawcy<sup>34</sup>. Zważywszy na fakt, iż w obronie dobra prawem chronionego staje np. nieumundurowany funkcjonariusz Policji, może to stanowić poważny problem dowodowy<sup>35</sup>. W przypadku zabójstwa osoby, o której mowa w art. 25 § 4 kk., dla przyjęcia kwalifikacji prawnej czynu z art. 148 § 3 kk. *in fine* konieczne jest wykazanie świadomości sprawcy w chwili dokonania, że dopuszcza się on zamachu na życie osoby, która chroni jakiegokolwiek cudze dobro prawem chronione.

29 T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm., dalej cyt. jako u.s.g.

30 J. Majewski, op. cit., s. 1218-1219; A. Marek, *Kodeks...*, op. cit., s. 320; post. SN z dnia 21 września 2005 r., I KZP 28/05, OSNKW 2005, nr 10, poz. 94; por. uchwała SN z dnia 22 grudnia 1992 r., II KZP 30/93, OSP 1994, nr 5, poz. 91; R. Zawłocki, op. cit., s. 1154; O. Górniok, op. cit., s. 594.

31 Strażnicy miejscy nie pełnią wyłącznie czynności usługowych. Wykonują czynności władcze, które wkraczają niejednokrotnie w podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Por. post. SN z dnia 21 września 2005 r., I KZP 28/05, OSNKW 2005, nr 10, poz. 94; pogląd ten skrytykował J. Wyrembak, *Glosa do postanowienia SN z dnia 21 września 2005 r.*, I KZP 28/05, ST 2007, nr 1-2, s. 142-143 – z uwagi na brak uwzględnienia przez SN treści art. 23 u.s.g., twierdząc, że gdyby uznać strażników miejskich (gminnych) za funkcjonariuszy publicznych, ww. przepis byłby zbędny, co przeczy domniemaniu racjonalizmu działania ustawodawcy, który nie powinien umieszczać w ustawach zbędnych przepisów.

32 Por. S. Piłowski, *Przestępstwa przeciwko życiu*, Warszawa 1963, s. 89.

33 A. Zoll, op. cit., s. 290.

34 Por. L. Tyszkiewicz, op. cit., s. 726.

35 Ibidem, s. 731.

#### **4. Realizacja założeń gwarancyjnych ochrony zawartej w art. 148 § 3 kk. a postulaty reformy prawa karnego w tym zakresie**

W trzyletnim okresie wyodrębnienia przestępstwa zabójstwa funkcjonariusza publicznego nie odnotowano przypadków prawomocnych skazań osób dorosłych na podstawie art. 148 § 3 kk. *in fine*. Dane statystyczne MS wskazują, iż w 2012 roku odnotowano trzy prawomocne skazania osób dorosłych na podstawie art. 148 § 3 kk., lecz nie dotyczyły one zabójstwa funkcjonariusza publicznego<sup>36</sup>. Potwierdzają to raporty o stanie bezpieczeństwa w Polsce przygotowane przez MSW za 2011 i 2012 rok w zakresie danych dotyczących motywów zabójstw<sup>37</sup>.

Projekt KKPK<sup>38</sup> realizuje postulat zniesienia typów kwalifikowanych zbrodni zabójstwa, w tym zabójstwa funkcjonariusza publicznego. Przewiduje on skreślenie przepisów art. 148 § 2 i 3 kk. W uzasadnieniu projektu wskazywano, iż wprowadzenie przez twórców kk. przepisów art. 148 § 2 i 3 było od samego początku krytykowane zarówno w praktyce, jak i literaturze, z uwagi na ich nadmierną kazuistykę i fakt, że w sposób nieuzasadniony wprowadzają różnicowanie naganności zbrodni zabójstwa. Poprzez rozwarstwienie m.in. w zakresie przestępstwa zabójstwa zerwano z polską tradycją przejawiającą się w syntetycznym formułowaniu przepisów kk. W uzasadnieniu ww. projektu wskazano też, że obecny porządek prawny poprzez trudną do zaakceptowania kazuistykę, głównie w kontekście funkcji gwarancyjnej prawa karnego, tworzy zbędne trudności interpretacyjne i dowodowe, które mogą prowadzić i w praktyce bardzo często prowadzą do niejednolitości orzecznictwa.

#### **5. Podsumowanie**

Wzmoczona ochrona karnoprawna funkcjonariuszy publicznych może się wydawać kontrowersyjna, gdyż narusza naczelną zasadę równości wobec prawa. Ochrona ta jest jednak po części uzasadniona. Stanowi rekompensatę za zwiększone ryzyko grożącego funkcjonariuszom publicznym niebezpieczeństwa, wiążącego się z wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych – w szczególności w przypadku funkcjonariuszy organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wymieniony argument może być niewystarczający dla tak daleko idącej ochrony dóbr prawnych funkcjonariuszy, toteż uzasadniając *ratio legis* wzmoczonej ochrony

36 Badania własne. MS Dep. SiD w piśmie z dnia 19 maja 2014 r. znak DSD-II-061-129/14 udzieliło informacji, iż w 2012 r. owe trzy prawomocne skazania miały miejsce w Sądach Okręgowych w Legnicy, w Katowicach oraz w Sieradzu. Zwrócono się więc do wskazanych jednostek o udzielenie informacji publicznej, czy przedmiotowe sprawy dotyczyły zabójstwa funkcjonariusza publicznego. Dwie ostatnie jednostki udzieliły odpowiedzi przeczącej, natomiast Sąd Okręgowy w Legnicy w ogóle nie udzielił odpowiedzi.

37 Raporty o stanie bezpieczeństwa w Polsce za 2011 i 2012 r., <https://www.msw.gov.pl> (4.05.2014).

38 Projekt z dnia 5 listopada 2013 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny i innych ustaw, przygotowany przez KKPK, <http://bip.ms.gov.pl> (23.03.2014).

karnoprawnej funkcjonariuszy publicznych, w doktrynie wskazuje się, iż odpowiada jej **zwiększona odpowiedzialność tych podmiotów w wypadkach dopuszczenia się czynów przestępnych związanych z wykonywaniem funkcji publicznych**. Odpowiedzialność ta daleko przekracza ramy odpowiedzialności każdego innego podmiotu.

Zwrócić należy jednak uwagę, iż wyodrębnienie przestępstwa zabójstwa funkcjonariusza publicznego ma bardziej charakter oddziaływania prewencyjnego aniżeli praktycznego, co obrazuje optymistycznie zerowa skala przestępczości w tym zakresie. Wskazuje na to ilość prawomocnych skazań osób dorosłych na podstawie art. 148 § 3 kk. in fine w ostatnich trzech latach.

### Literatura

- Bocheński M., Populizm penalny w polskim wydaniu – rzecz o kryminologicznej problematyce ustawy o postępowaniu wobec osób stwarzających zagrożenie, e-CzPKiNP 2014, poz. 2.
- Górniok O., Lelental S., Popławski H., Prawo karne. Część szczególna, Gdańsk 1975.
- Jachimowicz M., Charakterystyka ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o Policji, KP-K 2011, nr 1-2.
- Kijak Z., Pojęcie ochrony porządku publicznego w ujęciu systemowym, ZN ASW 1987, nr 47.
- Kobus I., Dziugieł I., Straż miejska i gminna (akty prawne i komentarze do uprawnień), Szczepiński 2007.
- Kurzępa B., Kurzępa-Czopek E., Ustawa o strażach gminnych z komentarzem, Toruń 2011.
- Majewski J., [w:] A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, T. 1, Komentarz do art. 1-116 k.k., Warszawa 2007.
- Marek A., Kodeks karny. Komentarz, wyd. 5, Warszawa 2010.
- Marek A., Prawo karne, wyd. 10 zmienione i uaktualnione, Warszawa 2011.
- Misiuk A., Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe, Warszawa 2008.
- Mozgawa M., [w:] M. Mozgawa (red.), Kodeks karny. Praktyczny komentarz, wyd. 3, Warszawa 2010.
- Piórkowska-Flieger J., [w:] T. Bojarski (red.), Kodeks karny. Komentarz, wyd. 5, Warszawa 2012.
- Pławski S., Przestępstwa przeciwko życiu, Warszawa 1963.
- Pływaczewski E., Przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego, Toruń 1985.
- Sakowicz A., Kilka uwag na temat nowelizacji Kodeksu karnego przez Sejm VI kadencji, [w:] P. Zieliński (red.), Konferencja. Punitivność przestępstwa. Prawo karne jako instrument marketingu politycznego, Warszawa, 12 maja 2011 r., Warszawa 2011.
- Siemiatycka J., Populizm penalny jako pośrednie źródło kryminalizacji irracjonalnej, WP 2012, nr 6.
- Sienkiewicz Z., Kokot R. (red.), Populizm penalny i jego przejawy w Polsce. Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Karnego, Szklarska Poręba, 24-27 września 2008 r., Wrocław 2009.
- Tyszkiewicz L., Rozdział XIX, Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, [w:] M. Bojarski (red.), Kodeks karny. Komentarz, wyd. 3, Warszawa 2012.
- Utrat-Milecki J., Punitivność populistyczna, [w:] P. Zieliński (red.), Konferencja. Punitivność przestępstwa. Prawo karne jako instrument marketingu politycznego, Warszawa, 12 maja 2011 r., Warszawa 2011.

- Wiak K., Typy kwalifikowane zabójstwa (art. 148 § 2-3 kk.), [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), Prawo karne, wyd. 3 popr. i uzup., Warszawa 2011.
- Wyrembak J., Glosa do postanowienia SN z dnia 21 września 2005 r., I KZP 28/05, ST 2007, nr 1-2.
- Zaborowski J., Administracyjnoprawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” (niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych) 1983-1984, ZN ASW 1985, nr 41.
- Zawłocki R., [w:] R. Zawłocki (red.), Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 32-116, T. 2, Warszawa 2011.
- Zoll A., Komentarz do art. 148 kk., [w:] A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, T. 2, Komentarz do art. 117-277 k.k., wyd. 4, Warszawa 2013.

### **Źródła prawa**

- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1340 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 568 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1594 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1404 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o Policji (Dz.U. Nr 240, poz. 1602).

### **Orzecznictwo**

- Uchwała SN z dnia 22 grudnia 1992 r., II KZP 30/93, OSP 1994, nr 5, poz. 91.
- Wyrok SN z dnia 27 listopada 2000 r., WKN 27/00, OSNKW 2001, z. 3-4, poz. 21.
- Wyrok SN z dnia 19 listopada 2008 r., V KK 74/08, OSNKW 2003, z. 3, poz. 21.
- Postanowienie SN z dnia 8 grudnia 2004 r., IV KK 126/04, OSNKW 2005, z. 1, poz. 9.
- Postanowienie SN z dnia 21 września 2005 r., I KZP 28/05, OSNKW 2005, nr 10, poz. 94.

### **Źródła internetowe**

- Projekt z dnia 5 listopada 2013 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny i innych ustaw, przygotowany przez KKKP, <http://bip.ms.gov.pl>
- Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce za 2011 r., <https://www.msw.gov.pl>
- Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce za 2012 r., <https://www.msw.gov.pl>
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny i ustawy o Policji (druk sejmowy nr 2986 Sejmu VI kadencji), <http://www.sejm.gov.pl>



## Część IV

# Instytucjonalne aspekty zapewnienia bezpieczeństwa





## Współczesne problemy zapobiegania terroryzmowi na przykładzie Policji brytyjskiej

### 1. Uwagi wstępne

Zagrożenie wywołane możliwością zaistnienia ataku terrorystycznego stanowi regularny przedmiot obrad brytyjskiego rządu. Dyskusje w tym przedmiocie koncentrują się głównie wokół czterech tematów, tj.: toczących się już postępowań przeciwko osobom, które dokonały bądź miały zamiar dokonania ataku terrorystycznego, nie tylko w Wielkiej Brytanii, ale także i na całym świecie; jednostek, obiektów mogących być przedmiotem zainteresowań atakiem terrorystycznym; oszacowania zagrożenia oraz możliwości jak najskuteczniejszego przeciwdziałania i zwalczania tego zjawiska<sup>2</sup>.

W Wielkiej Brytanii największą rolę i największą odpowiedzialność za przeciwdziałanie oraz zwalczanie zjawiska terroryzmu ponoszą organy brytyjskich służb policyjnych. Opracowały one plan, strategię działań w przypadku zagrożenia atakiem terrorystycznym. Jednak kwestie dotyczące definicji tzw. trudniejszych zadań oraz zastosowania tego planu pozostawiono otwarte<sup>3</sup>. U podstaw takiej decyzji leży fakt, iż każdy przypadek ataku terrorystycznego jest inny, a sytuacja zawsze może ulec zmianie, tak jak na przykład w wypadku udaremnienia ataku terrorystycznego bądź jego przechwycenia. Jednak zmiany, o których mowa powyżej, w szczególności odnoszą się do zamachowców-samobójców, którzy stanowią „istotny składnik taktyki zamachu terrorystycznego”. Dla Policji ma to dwojakie znaczenie<sup>4</sup>.

Po pierwsze – potrzeba przeprowadzenia postępowania przeciwko osobom trzecim, które jako współsprawcy przyczyniły się do zaistniałego ataku terrorystycznego i/lub wykorzystania niekompletnych dowodów w postępowaniu. Trzeba zaznaczyć, iż ewentualne następstwo w postaci niewykonywania wyżej wymienionych działań nie jest akceptowane<sup>5</sup>.

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Countering International Terrorism: The United Kingdom's Strategy, HM Government 2006.

3 R. Briggs, *Community engagement for counterterrorism: lessons from the United Kingdom*, „International Affairs” 2010, Vol. 86, s. 971-972.

4 G. Hindle, *Policing Terrorism in the UK*, „Policing: a Journal of Policy and Practice” 2007, nr 1, s. 40-41.

5 Ibidem, s. 40.

Po drugie – aby zahamować źródło ekstremizmu, należy rozszerzyć zasięg działań Policji o uświadamianie społeczeństwa o pewnych symptomach takiego zachowania<sup>6</sup>.

Od Policji wymaga się ciągłego rozwoju. Jednak nie jest on podyktowany tylko względami poszerzenia swojej wiedzy, udoskonalania swoich zdolności i umiejętności śledczych, w celu zwalczania istniejącego zagrożenia, ale także pod względem poprawy warunków, w których funkcjonariusze mogą stale się rozwijać, by pomóc społeczności ochraniać siebie, ale również przeciwdziałać wysiłkom ekstremistów<sup>7</sup>. Należy jednak mieć na uwadze fakt, iż priorytetem, a zarazem niezbędnym wymogiem postawionym siłom policyjnym jest przeprowadzenie wszelkich działań operacyjnych w taki sposób, aby zminimalizować negatywne skutki takich operacji, tak żeby społeczeństwo w jak najmniejszym stopniu odczuło niebezpieczeństwo, a w jak najszerszym zakresie czuło się chronione<sup>8</sup>.

Kolejnym celem, wypracowanym w ramach planu działań w przypadku zagrożenia atakiem terrorystycznym, jest zniechęcenie wszelkich osób, które mogą przyczynić się do zorganizowania bądź przeprowadzenia takiego zamachu. Dlatego też kluczowym czynnikiem do wyjaśnienia sprawy są osoby, które zapewniają, iż są zależne od potencjalnych ofiar ataku, a nie te osoby, które zostały aresztowane i toczy się przeciwko nim postępowanie. Jest to istotna kwestia dla działań operacyjnych Policji w zakresie kontroli społeczeństwa, nakładająca jednocześnie odpowiedzialność ustanowienia nowego porządku. Kontrola, o której mowa powyżej, musi zawsze współgrać, a także zostać wypracowana wspólnie z niezbędnymi, bardziej konwencjonalnymi, umiejętnościami funkcjonariuszy policyjnych, którzy stale muszą je rozwijać ze względu na zmieniające się stosunki społeczno-gospodarcze oraz postęp technologiczny. Jednak podstawowy problem nie opiera się na kadrze wykonującej powierzane zadania, tylko na dość niskich kwotach, środkach finansowych przeznaczanych na działania operacyjne zapobiegające oraz zwalczające akty terrorystyczne. Wydaje się, że opieszałość w wydawaniu środków na ten cel przeznaczonych, a także ciągłe szkolenia funkcjonariuszy, mogą być spowodowane brakiem przejrzystości każdej sytuacji oraz brakiem wskazówek, jak osiągnąć zamierzony cel, który ma spełniać funkcję odstraszącą<sup>9</sup>.

## 2. Możliwości śledcze: zagadnienia i bieg spraw

Przeprowadzenie śledztwa w sprawie o zamach terrorystyczny wymaga od funkcjonariuszy policyjnych coraz większego zaangażowania i rozwagi zarówno na

6 Contest. The United Kingdom's strategy for countering terrorism, HM Government 2011, s. 59-60.

7 A. Staniforth, F. Sampson, *The Routledge Companion to UK Counter-Terrorism*, London 2012, s. 298.

8 G. Hindle, op. cit., s. 41.

9 The national security strategy – a strong Britain in an age of uncertainty, Cabinet Office & National security and intelligence 2010.

szczegółu lokalnym, jak i międzynarodowym. We wszystkich dotychczas przeprowadzonych akcjach, mających na celu przeciwdziałanie atakom terrorystycznym, które zostały w różnym stopniu medialnie nagłośnione, przeważająca większość przypadków obejmowała zaangażowanie więcej niż jednej jednostki Policji oraz współpracy i pomocy partnerów z innych krajów (oficerów łącznikowych) na mocy porozumień międzynarodowych<sup>10</sup>. Dlatego też stale powracającym tematem dyskusji brytyjskich służb policyjnych oraz wywiadowczych jest prowadzenie śledztwa wspólnie z innymi jednostkami Policji w różnych krajach, nie tylko europejskich, ale i o ogólnoświatowym zasięgu w zakresie powiązań międzynarodowych sieci terrorystycznych oraz przemieszczania się osób podejrzanych<sup>11</sup>, mimo iż Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej nie przyjęło postanowień Traktatu z Schengen z 1985 roku<sup>12</sup>. To właśnie sprawia, iż organy śledcze mogą reagować z opóźnieniem, a prowadzenie postępowania sprawia trudności w przypadku uzyskania niepełnych informacji. I tak na przykład 10 sierpnia 2006 roku w trakcie przeprowadzenia operacji pod kryptonimem „Overt”, dotyczącej podłożenia 7 bomb w samolotach transatlantyckich, różnych linii lotniczych na lotnisku Heathrow w Londynie<sup>13</sup>, zostało zaangażowanych dwadzieścia siedem oddziałów policyjnych z całej Anglii. Szacuje się, że zakres działań podejmowanych przez Thames Valley Police<sup>14</sup> wyniósł 7,4 mln funtów, a Metropolitan Police Service<sup>15</sup> – 20,6 mln funtów<sup>16</sup>. Choć finansowanie takich operacji znacznie wzrosło, to bardziej problematyczne pozostają kwestie strukturalne.

Metropolitan Police Service's Counter Terrorism Command (CTC) znany jako SO15<sup>17</sup> oraz jego jednostki regionalne w: Birmingham, Leeds i Manchesterze, zostały utworzone w październiku 2006 roku, w wyniku połączenia Anti-Terrorist Branch (SO13) i Special

- 10 W prawie międzynarodowym nie ma całościowej i powszechnie obowiązującej konwencji o zwalczaniu terroryzmu.
- 11 J. Murray, *Policing Terrorism: A Threat to Community Policing or Just a Shift in Priorities?*, „Police Practice and Research: An International Journal” 2005, Vol. 6, s. 350-351.
- 12 Traktat z Schengen został podpisany 14 czerwca 1985 r. w miejscowości Schengen w Luksemburgu, na początku pomiędzy pięcioma, a następnie dziesięcioma państwami członkowskimi Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Traktat proponował stopniowe zniesienie kontroli granic państw-sygnatariuszy. Mimo iż Wielka Brytania nie przystąpiła do podpisania Traktatu z Schengen, to może ona stosować niektóre postanowienia dotyczące współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.
- 13 M.D. Silber, *The Al Qaeda Factor. Plots Against the West*, Philadelphia, PA 2012, s. 36.
- 14 *Thames Valley Police* jest największym oddziałem Policji, działającym niezależnie od *Metropolitan Police* na terenie Anglii i Walii.
- 15 *Metropolitan Police Service* (MPS) to jednostka Policji, działająca na terytorium Londynu, odpowiedzialna za „egzekwowanie” prawa w tzw. *Greater London* – z wyłączeniem obszaru kilometra kwadratowego w samym centrum miasta, za który jest odpowiedzialna *City of London Police*.
- 16 S. Thornton, L. Mason, *Community Cohesion in High Wycombe: a Case Study of Operation Overt*, „Police Practice and Research: An International Journal” 2007, Vol. 1, s. 57-60.
- 17 Zob. D. O'Connor, *Closing the gap: A review of the fitness for purpose of the current structure of policing in England & Wales*, HM Inspector of Constabulary 2005; *Metropolitan Police Service's Counter Terrorism Command* (CTC), znany także jako SO15, to oddział Policji londyńskiej. Uformowany w październiku 2006 roku w wyniku połączenia *Anti-Terrorist Branch* (SO13) oraz *Special Branch* (SO12), w celu stworzenia jednej antyterrorystycznej jednostki śledczej. Oddział ten liczy ponad 1500 funkcjonariuszy Policji i pracowników, a także szereg badaczy.

Branch (SO12), aby ochraniać nie tylko Londyn, ale także całe Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przed atakami terrorystycznymi<sup>18</sup>.

Fuzja wyżej wymienionych jednostek obiecywała długo oczekiwaną modernizację struktur sił policyjnych w Anglii i Walii. Jednakże nieporozumienia związane z finansowaniem i utworzeniem odpowiednich struktur zdominowały i pogrążyły ową propozycję. Z kolei zwolennicy tej fuzji w przedstawionym przez Inspektorat Jej Królewskiej Mości (*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary – HMIC*)<sup>19</sup> raporcie stwierdzili, iż działania te przyniosłyby znaczące korzyści w walce z terroryzmem<sup>20</sup>.

Wśród kwestii poruszanych w raporcie Inspektoratu Jej Królewskiej Mości znalazła się propozycja zniwelowania luki, która uniemożliwiała osiągnięcie celu w postaci efektywnej walki z terroryzmem. Dlatego też połączenie sił *Anti-Terrorist Branch* (SO13) i *Special Branch* (SO12), a w konsekwencji utworzenie *Counter Terrorism Command* było najlepiej brzmiącym pod względem: organizacyjnym, ukierunkowanym według potrzeb, skutecznym i strategicznym rozwiązaniem<sup>21</sup>.

Połączenie zaplanowano przy zachowaniu optymalnej linii, która w wielu przypadkach koncentrowała bardziej zaawansowane i większe jednostki z mniejszymi, nieposiadającymi doświadczenia, prowadząc tym samym do łączenia zasobów i możliwości, przy jednoczesnym, sukcesywnym zachowaniu podstawowych struktur jednostek dowodzenia<sup>22</sup>.

Szef *Counter Terrorism Command*, R. Walton, jest również Krajowym Koordynatorem ds. Przeciwdziałania Terroryzmu. Obecnie zwyczajem jest, iż w trakcie przeprowadzania ważniejszych operacji antyterrorystycznych, które wykraczają poza zakres *Metropolitan Police Service* (MPS), Krajowy Koordynator ds. Przeciwdziałania Terroryzmu, zapraszany jest do współpracy oraz w celu uzyskania porad i wymiany doświadczeń związanych z koordynacją śledztw. Ta norma oczywiście uznaje suwerenność poszczególnych jednostek śledczych w prowadzeniu swoich działań operacyjnych, ale jednocześnie umożliwia uczestnictwo i zaangażowanie w nie bardziej doświadczonych i lepiej wyposażonych ośrodków. Zasada niezależności staje się jednak coraz bardziej nieistotna i potencjalnie abstrakcyjna w prowadzeniu śledztw przeciwko terrorystom<sup>23</sup>. Choć zaproszenie to stało się praktyką, a można by rzec zwyczajem, to jest to w rzeczywistości „łata”, która pozwala zapewnić prawi-

18 <http://content.met.police.uk/Article/Counter-Terrorism-Command/1400006569170/1400006569170> (15.04.2013).

19 *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary* (HMIC) został utworzony w 1856 r. jako instytucja nadzorująca i kontrolująca wszystkie jednostki Policji w Anglii, Walii i Irlandii Północnej. Inspektorzy Jej Królewskiej Mości, w tym Główny Inspektor Policji, są mianowani przez Królową, po wcześniejszym zaopiniowaniu przez Radę Ministra Spraw Wewnętrznych, zgodnie z art. 54 *Police Act 1996*. Powołani na mocy nakazu królewskiego są prawnie zobowiązani do kontroli Policji w Anglii, Walii i Irlandii Północnej.

20 G. Hindle, op. cit., s. 41.

21 F. Gregory, *Policing the „new extremist” in twenty-first-century Britain*, [w:] R. Eatwell, M. J. Goodwin (red.), *The New Extremism in 21st Century Britain*, Abingdon – New York 2010, s. 93.

22 Ibidem, s. 93-94.

23 D. O'Connor, op. cit., s. 9-10, 15-16, 27.

dłową koordynację nad prowadzonymi działaniami operacyjnymi, ale jednocześnie jest to pewien poziom odpowiedzialności za popełnienie błędów.

Wobec przedstawionych wyżej kwestii należy uznać, iż ciągle trzeba udoskonalać metody, które pomogą w zwalczaniu terroryzmu. Odnoszą się one głównie do nawiązania współpracy z lokalnymi, ogólnokrajowymi, jak i międzynarodowymi instytucjami, powołanymi do tego celu oraz do zatrudnienia odpowiednio przeszkolonych funkcjonariuszy oraz doświadczonych ekspertów. Mimo iż najważniejsza kwestia koncentruje się wokół transferu specjalistów z poszczególnych jednostek do centralnych ośrodków, to tak naprawdę nadrzędnym celem, w dłuższej perspektywie czasu, jest zwiększenie i poprawienie ich umiejętności<sup>24</sup>.

Kolejną kwestią, o której należy wspomnieć, jest także fakt, iż w całej Wielkiej Brytanii, jak i na świecie istnieje bardzo małe grono wybitnych, doświadczonych specjalistów, którzy niechętnie „oddawani” są przez poszczególne jednostki. Dlatego też wspieraniem oraz umożliwianiem tym jednostkom dostępu do wszelkich niezbędnych informacji zajmują się Regionalne Komórki Wywiadu (*Regional Intelligence Cells – RICS*) działające na terenie całej Wielkiej Brytanii. Głównym celem tych komórek jest gromadzenie informacji od osób, instytucji, które mogą być najważniejszym obiektem w walce z terroryzmem oraz od społeczności, u których potencjalny terrorysta może otrzymać wsparcie i uznanie<sup>25</sup>.

Obecnie pomimo postępu społeczno-gospodarczego oraz technologicznego nie istnieje ogólnokrajowa baza danych przepływu informacji wywiadowczych, pomagająca w zwalczaniu terroryzmu, choć kilka lat temu Stowarzyszenie Komendantów Policji (*Association of Chief Police Officers – ACPO*)<sup>26</sup> zatwierdziło projekt i wydało pozwolenie na utworzenie takiej bazy danych. Za bazę zastępczą można uznać komunikację pomiędzy funkcjonariuszami wszystkich krajowych komórek operacyjnych. Wielu funkcjonariuszy operacyjnych potwierdza, iż brak tego „narzędzia” wywiera trudności w realizowaniu funkcji<sup>27</sup>.

Kolejny problem stanowią dyskusje na temat okresu tymczasowego zatrzymania, które często nie biorą pod uwagę jednej z kluczowych kwestii. A mianowicie tego, że środki niezbędne do przeprowadzenia śledztwa w danym okresie, dość często nie są wystarczające. Co więcej, wszelkie możliwe zakłócenia, złożoność sprawy czy brak kluczowych informacji, w dużej mierze może przerastać zdolności funkcjonariuszy śledczych, do tego stopnia, że ustawowy maksymalny okres zatrzymania stałby się w ogóle niewystarczający. Mimo wszystko funkcjonariusze prowadzący

24 H. Fenwick, *Developments in Counter-Terrorist Measures and Uses of Technology*, Abingdon – New York 2012, s. 50-53.

25 G. Hindle, *Policing...*, op. cit., s. 41-42.

26 *Association of Chief Police Officers* to niezależna organizacja współpracująca z Policją Anglii, Walii, Irlandii Północnej i rządem, której celem jest integrowanie talentów i doświadczeń szefów Policji oraz wymiana najlepszych praktyk, a także doradztwo ustawodawcze i operacyjne.

27 *ACPO response to Policing in 21st Century: Reconnecting the Police and the People*, Association of Chief Police Officers 2010, s. 10, 12-13, 21-23, 60.

postępowanie są jednak najwyraźniej niechętni, by przedstawić argumenty za przedłużeniem okresu zatrzymania<sup>28</sup>.

Powyżej wymieniony aspekt uwidacznia kolejny, istotny problem w zakresie kompetencji osób prowadzących postępowanie. Taka sytuacja powinna dostarczyć bowiem istotnych wskazówek, jak usprawnić metody działania oraz współpracę pomiędzy jednostkami Policji. Biorąc pod uwagę liczbę prowadzonych śledztw, w których informacje są nawet w niewielkim stopniu potwierdzone, to wymóg symultanicznego zakłócenia głównych ataków lub zakłócenia ataków, mających odbyć się w różnych odstępach czasowych, wymagają od Policji zastosowania wszystkich możliwych, dostępnych środków i metod działania. Kwestia ta nie odnosi się tylko bowiem do wykorzystania ogromnych środków finansowych, ale do usprawnienia wydajności i poprawy łączności, a w konsekwencji poszerzenia zdolności organizacyjnych i szybszego reagowania na zaistniałe zagrożenie<sup>29</sup>, co jest znacznie trudniejsze niż zwiększenie budżetu państwa.

### 3. Kierunki zmian

D. O'Connor – *Her Majesty's Inspector of Constabulary*<sup>30</sup>, w trakcie dorocznego spotkania służb policyjnych w 2006 roku w *Royal United Services Institute (RUSI)*<sup>31</sup>, w swoim wystąpieniu: „*Intercepting Terrorism: Combining effectively, responding Collectively*” odnosił się do szeroko pojętego zakresu działań, w których siły policyjne, aby efektywniej przeciwdziałać zamachom terrorystycznym, muszą wychodzić znacznie dalej niż poza obszar, który wymagany był wcześniej<sup>32</sup>.

Wariant zacieśnienia i „pogłębienia” współpracy pomiędzy jednostkami śledczymi stał się ideą D. O'Connora. Współpraca ta miałaby jednak zostać realizowana w bardziej ograniczonym zakresie, zgodnie z zachowaniem profesji oraz zdolności finansowej przez wszystkie jednostki, organizacje oraz struktury. Tak wypracowane rozwiązanie miałyby, w jak najkrótszym odstępie czasu, przyczynić się do udoskonalania zdolności śledczych funkcjonariuszy. Wobec powyżej przedstawionych działań, kompleksowość takiego rozwiązania potencjalnie miałaby stanowić również wzór do naśladowania dla struktur organizacyjnych wyspecjalizowanych w innych dziedzinach<sup>33</sup>.

28 Police Reform. Green Paper. The Future of Policing, Association of Chief Police Officers 2008, s. 61-62.

29 G. Hindle, op. cit., s. 41-42.

30 *Her Majesty's Inspector of Constabulary* (HMIC) to osoba niebędąca policjantem, zajmująca urząd publiczny, odpowiedzialna przed „koroną”, powołana na mocy nakazu królewskiego dla oceny wszystkich jednostek i wydziałów Policji, poczynwszy od tzw. zespołów sąsiedzkich poprzez jednostki odpowiedzialne za walkę i zapobieganie atakom terrorystycznym.

31 *Royal United Services Institute* (RUSI) to brytyjski instytut zrzeszający zespół ekspertów ds. obrony i bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii. Został założony w 1831 roku przez księcia Wellingtona.

32 G. Hindle, op. cit., s. 42.

33 D. O'Connor, *Intercepting terrorism: Combining effectively, responding collectively*, HM Inspector of Constabulary 2006.

Następstwem wypowiedzi Her Majesty's Inspector of Constabulary stał się projekt o charakterze modernizacyjnym, złożony przez Association of Chief Police Officers. Układ ten obejmował pełnomocnictwo krajowego koordynatora do spraw walki z terroryzmem do przejęcia dowodzenia nad wszelkimi śledztwami związanymi z terroryzmem, na terenie całej Wielkiej Brytanii<sup>34</sup>.

Inicjatywa ta spotkała się nie tylko z aprobatą, ale również ze sprzeciwem po stronie jednostek Policji. Główny zarzut dotyczył braku osoby, która kierując, jednocześnie potrafiłaby oraz miała możliwość budowania współpracy opartej na „wspieraniu sił”, w szczególności w ramach Association of Chief Police Officers. „Kolejnym argumentem było »budowanie« zdolności śledczych poszczególnych sił, jak i »historii tej konwencji« w drogi, a zarazem nieefektywny i niewspółmierny do oczekiwanych rezultatów sposób. Konsekwentnie, nowa organizacja stałaby się rosnącym zagrożeniem dla skuteczności istniejących już struktur, mogąc jednocześnie być powodem do powstania czy też do zaostrzenia, zgubnych walk politycznych”<sup>35</sup>.

„Entuzjaści z kolei zapewniali o wyraźnym wyznaczeniu zakresu działań oraz odpowiedzialności organów ścigania (jednak nieodnoszących się do wszystkich jednostek oraz do każdej współpracy między różnymi, zaangażowanymi w tę kwestię organami)<sup>36</sup>. Obecnie nie pojawiły się jeszcze żadne znaczące symptomy (takie jak brak jasności co do granic odpowiedzialności czy zakresu uprawnień), które negują potencjał przeprowadzenia reform”<sup>37</sup>.

Agencja ds. Poważnych Przestępstw oraz Przystępczości Zorganizowanej Serious and Organized Crime Agency (SOCA), która jest nie tylko odpowiedzialna, ale i upoważniona do przeciwdziałania, zwalczania finansowania ataków terrorystycznych oraz budowy i poszerzania sieci wywiadowczych i śledczych o międzynarodowym zasięgu, mogłaby poszerzyć zakres swoich kompetencji i syntetycznie podjąć walkę z terroryzmem<sup>38</sup>.

\*\*\*

Wszelkie oceny i opinie, zarówno funkcjonariuszy, jak i przeprowadzonych operacji opisujące ich możliwości, są niezbędne w celu przeprowadzenia zmian, aby stale udoskonalać taktykę przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. Oceny i opinie częściowo opierać się będą na kontrolach już przeprowadzonych. Jednakże samo określenie konfiguracji współpracy, w celu włączenia niezbędnych struktur oraz operacji, stanowi poważne wyzwanie.

34 Ibidem, s. 42.

35 R.V. Clarke, G.R. Newman, *Police and the Prevention of Terrorism*, „Police Practice and Research: An International Journal” 2007, Vol. 1, s. 9-20; K. Chomicz, *Kierunki zmian działania Policji brytyjskiej w zakresie zwalczania terroryzmu*, Biuletyn WP UwB nr 47, s. 23.

36 G. Hindle, op. cit., s. 42.

37 K. Chomicz, op. cit., s. 23.

38 New Landscape of Policing. Fourteenth Report of Session 2010-12, House of Commons. Home Affairs Committee 2011, s. 32-33.

Nie można jednak zapominać, iż najważniejszą kwestię odgrywa tutaj czas, w ciągu którego należy udoskonalać reakcje zwalczania istniejącego zagrożenia. Identyfikacja drogi dla przeprowadzenia reform oraz budowanie woli politycznej do chęci zmian musi zapewniać, iż głównym motorem tych przedsięwzięć nie będzie kolejny, udany atak terrorystyczny.

### Literatura

- Briggs R., *Community engagement for counterterrorism: lessons from the United Kingdom*, „International Affairs” 2010, Vol. 86.
- Chomicz K., *Kierunki zmian działania Policji brytyjskiej w zakresie zwalczania terroryzmu*, Biuletyn WP UwB, nr 47.
- Clarke R.V., Newman G.R., *Police and the Prevention of Terrorism*, „Police Practice and Research: An International Journal” 2007, Vol. 1.
- Fenwick H., *Developments in Counter-Terrorist Measures and Uses of Technology*, Abingdon – New York 2012.
- Gregory F., *Policing the new „extremism” in twenty-first-century Britain*, [w:] R. Eatwell, M.J. Goodwin (red.), *The New Extremism in 21st Century Britain*, Abingdon – New York 2010.
- Hindle G., *Policing Terrorism in the UK*, „Policing: a Journal of Policy and Practice” 2007, Vol. 1.
- Murray J., *Policing Terrorism: A Threat to Community Policing or Just a Shift in Priorities?*, „Police Practice and Research: An International Journal” 2005, Vol. 6.
- O'Connor D., *Intercepting terrorism: Combining effectively, responding collectively*, HM Inspector of Constabulary 2006.
- O'Connor D., *Closing the gap: A review of the fitness for purpose of the current structure of policing in England & Wales*, HM Inspector of Constabulary 2005.
- Silber M.D., *The Al Qaeda Factor. Plots Against the West*, Philadelphia, PA 2012.
- Staniforth A., Sampson F., *The Routledge Companion to UK Counter-Terrorism*, London 2012.
- Thornton S., Mason L., *Community Cohesion in High Wycombe: a Case Study of Operation Overt*, „Police Practice and Research: An International Journal” 2007, Vol. 1.

### Raporty

- ACPO response to Policing in 21st Century: Reconnecting the Police and the People, Association of Chief Police Officers 2010.
- Countering International Terrorism: The United Kingdom's Strategy, HM Government 2006.
- New Landscape of Policing. Fourteenth Report of Session 2010-12, House of Commons. Home Affairs Committee 2011.
- Police Reform. Green Paper. The Future of Policing, Association of Chief Police Officers 2008.
- The national security strategy – a strong Britain in a n age of uncertainty, Cabinet Office & National security and intelligence 2010.
- Contest. The United Kingdom's strategy for countering terrorism, HM Government 2011.

### Źródła prawa

- Traktat z Schengen z 14 czerwca 1985 r.
- Police Act 1996, c. 16.



### **Źródła internetowe**

<http://content.met.police.uk/Article/Counter-Terrorism-Command/1400006569170/1400006569170>



## Więżniowie „niebezpieczni” w izolacji penitencjarnej a bezpieczeństwo społeczne oraz bezpieczeństwo zakładów karnych

„Bezpieczeństwo” jest pojęciem, które może być rozpatrywane w bardzo różnych aspektach. Odgrywa ono ważną rolę na wielu płaszczyznach społecznego funkcjonowania. Bezpieczeństwo, a ściślej rzecz ujmując, konieczność jego zapewnienia, stanowi szczególnie istotne zagadnienie w przypadku izolowania osób odbywających karę pozbawienia wolności. W warunkach więziennych niezwykle wysokie jest bowiem ryzyko wystąpienia zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu jednostek penitencjarnych, a także bezpieczeństwu społecznemu.

Osoby przebywające w zakładach karnych to często sprawcy czynów o wysokiej społecznej szkodliwości, sprawcy bezwzględni w swoim działaniu, którzy również w warunkach izolacji penitencjarnej skłonni są do podejmowania zachowań zagrażających prawidłowemu procesowi wykonywania kary pozbawienia wolności oraz bezpieczeństwu jednostek penitencjarnych, co w konsekwencji może powodować także zagrożenia dla bezpieczeństwa społecznego. Trzeba natomiast zauważyć, iż w świetle przepisów kodeksu karnego wykonawczego z 1997 roku<sup>2</sup> „w zakładzie karnym utrzymuje się dyscyplinę i porządek w celu zapewnienia bezpieczeństwa i realizacji zadań kary pozbawienia wolności, w tym ochrony społeczeństwa przed przestępczością” (art. 73 § 1 kkw.). Zgodnie zaś z uregulowaniami ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 roku o Służbie Więziennej<sup>3</sup> do podstawowych zadań Służby Więziennej należy „ochrona społeczeństwa przed sprawcami przestępstw lub przestępstw skarbowych osadzonymi w zakładach karnych i aresztach śledczych”, a także „zapewnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa” (art. 2 ust. 2 pkt 5,6). Tym samym administracja więzienna zobowiązana jest do ochrony bezpieczeństwa społecznego oraz bezpieczeństwa zakładów karnych. Ponadto spoczywa na niej „obowiązek podejmowania odpowiednich

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 1997 r. Nr 90, poz. 557 ze zm.).

3 Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2010 r. Nr 79, poz. 523 ze zm.).

działań celem zapewnienia skazanym bezpieczeństwa osobistego w czasie odbywania przez nich kary” (art. 108 § 1 kkw.).

Należy też nadmienić, że jedną z funkcji kary pozbawienia wolności jest funkcja izolacyjno-zabezpieczająca. W doktrynie<sup>4</sup> podkreśla się, iż w przypadku osób skazanych na bezwzględną karę pozbawienia wolności – sprawców czynów o wysokiej społecznej szkodliwości, sprawców stanowiących zagrożenie społeczne oraz dla porządku prawnego, funkcja ta powinna odgrywać istotną rolę. Winna nie tylko chronić społeczeństwo przed poważną przestępczością, ale także zapewniać bezpieczeństwo współosadzonym oraz bezpieczeństwo w jednostkach penitencjarnych<sup>5</sup>.

Z uwagi na zróżnicowanie populacji więziennej oraz wielość zagrożeń stwarzanych przez osoby odbywające karę pozbawienia wolności zapewnienie bezpieczeństwa społecznego i bezpieczeństwa funkcjonariuszy więziennych oraz skazanych nie jest zadaniem łatwym. Jak zauważają T. Bulenda oraz R. Musidłowski<sup>6</sup>, osadzenie w jednostkach penitencjarnych szczególnie groźnych przestępców bez wątpienia zwiększa poziom poczucia bezpieczeństwa społecznego, powodując jednocześnie zwiększenie zagrożenia bezpieczeństwa osobistego funkcjonariuszy więziennych oraz więźniów. Dlatego też potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa w jednostkach penitencjarnych sprawia, iż konieczne staje się wzmocnienie działań ochronnych oraz stosowanych środków bezpieczeństwa. Oprócz podejmowania odpowiednich przedsięwzięć ochronnych, zapewnieniu bezpieczeństwa w zakładach karnych służy także właściwe rozmieszczenie skazanych wewnątrz jednostki penitencjarnej, rozpoznanie populacji więziennej, jak również dokonywanie oceny, czy skazany stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa współwięźniów i funkcjonariuszy więziennych oraz czy przejawia tendencje do zachowań samoagresywnych<sup>7</sup>.

Zakres oraz rodzaj działań podejmowanych przez administrację więzienną w celu zapewnienia bezpieczeństwa zależy przede wszystkim od skali zagrożeń powodowanych przez osoby przebywające w izolacji penitencjarnej<sup>8</sup>. Szczególną kategorię więźniów, biorąc pod uwagę stopień stwarzanego zagrożenia, stanowią skazani stwarzający poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu. Tak określani zostali oni przez prawodawcę w obowiązującym kodeksie karnym wykonawczym (art. 88 § 3 kkw.). Natomiast w doktrynie oraz praktyce penitencjarnej ową populację skazanych nazywa się także więźnia-

4 T. Szymanowski, [w:] T. Szymanowski, J. Migdał, *Prawo karne wykonawcze i polityka penitencjarna*, Warszawa 2014, s. 268.

5 Ibidem, s. 269.

6 T. Bulenda, R. Musidłowski, *Realizacja przez administrację zakładów karnych i aresztów śledczych obowiązku zapewnienia osobom pozbawionym wolności bezpieczeństwa osobistego, Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa*, Część IV, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2000, nr 42, s. 230.

7 T. Szymanowski, op. cit., s. 279.

8 T. Bulenda, R. Musidłowski, op. cit., s. 231.

mi „niebezpiecznymi”<sup>9</sup>. Zdaniem J. Pomiankiewicza<sup>10</sup> wskazani więźniowie stanowią obecnie jedno z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa zakładów karnych.

Zgodnie z unormowaniami kodeksu karnego wykonawczego o stwarzaniu przez skazanych poważnego zagrożenia społecznego albo dla bezpieczeństwa zakładu przesądzają ich właściwości, warunki osobiste, sposób zachowania się przy popełnieniu przestępstwa, rodzaj i rozmiar ujemnych następstw przestępstwa, sposób zachowania się w trakcie pobytu w zakładzie karnym lub stopień demoralizacji (art. 88a § 2 kkw.). Zagrożenie stwarzane przez ową kategorię więźniów wynika też m.in. z przestępstw popełnionych przez takie osoby oraz ze sposobu zachowania się w izolacji penitencjarnej. Wśród przestępstw stanowiących podstawę uznania, że skazany stwarza poważne zagrożenie, ustawodawca wymienił: zamach na niepodległość lub integralność Rzeczypospolitej Polskiej, zamach na konstytucyjny ustrój państwa lub konstytucyjne organy Rzeczypospolitej Polskiej, zamach na życie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zamach na jednostkę Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, popełnienie przestępstwa ze szczególnym okrucieństwem, przestępstwa wzięcia lub przetrzymywania zakładnika albo w związku z wzięciem zakładnika, przestępstwa uprowadzenia statku wodnego lub powietrznego oraz przestępstwa z użyciem broni palnej, materiałów wybuchowych albo łatwopalnych (art. 88a § 2 pkt 1 kkw.). Przytoczony katalog przestępstw nie jest katalogiem zamkniętym<sup>11</sup>, tym samym o stwarzaniu przez skazanego poważnego zagrożenia przesądzać może również dopuszczenie się przez niego innych przestępstw, istotne, by uzasadniały one przekonanie, że skazany stwarza niebezpieczeństwo społeczne bądź niebezpieczeństwo dla prawidłowego funkcjonowania zakładu karnego. Określając przesłanki świadczące o tym, że skazany stanowi poważne zagrożenie, prawodawca wskazał również na zachowania, których więzień dopuścił się podczas pobytu w izolacji penitencjarnej. Należą do nich: organizowanie bądź aktywne uczestnictwo w zbiorowym wystąpieniu w zakładzie karnym, czynna napaść na funkcjonariusza publicznego, zgwałcenie, spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu bądź znęcanie się nad innym skazanym, uwolnienie się bądź usiłowanie uwolnienia się z zakładu karnego.

Przestępstwa brane pod uwagę podczas podejmowania decyzji o zakwalifikowaniu skazanych jako „niebezpiecznych” świadczą o zagrożeniu, jakie stwarzają oni dla społeczeństwa. Są to bowiem czyny o wysokiej społecznej szkodliwości. Natomiast zachowania, których więźniowie dopuścili się w warunkach izolacji peni-

9 Z. Lasocik, *Funkcjonowanie oddziałów dla tzw. „więźniów niebezpiecznych” w Polsce*, „Archiwum Kryminologii” 2009, T. XXXI, s. 299-344; A. Krempleski, *Więźniowie „niebezpieczni” w polskim systemie penitencjarnym*, „Archiwum Kryminologii” 2005-2006, T. XXVIII, s. 227-232; J. Pomiankiewicz, *Więźniowie niebezpieczni a prawa osób pozbawionych wolności w polskim systemie penitencjarnym*, [w:] A. Rzepliński (red.), *Pozbawienie wolności – funkcje i koszty. Księga Jubileuszowa Profesora Teodora Szymanowskiego*, Warszawa 2013, s. 719-740.

10 Ibidem, s. 719.

11 S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 409.

tencjarnej, a które skutkują uznaniem ich za „niebezpiecznych”, wskazują na to, iż stanowią oni istotne zagrożenie zarówno dla funkcjonariuszy więziennych, innych skazanych przebywających w izolacji penitencjarnej, jak również dla prawidłowego toku wykonywania kary pozbawienia wolności. Skazani „niebezpieczni” są zatem zdolni do podejmowania zachowań, które realnie zagrażają bezpieczeństwu. Powoduje to, iż, jak zauważa K. Keller<sup>12</sup>, więźniowie „niebezpieczni” stanowią populację skazanych, która wywołuje silne emocje nie tylko wśród osób zajmujących się problematyką penitencjarną, ale również w otwartym społeczeństwie. Dlatego też w postępowaniu z tą kategorią skazanych konieczne staje się podejmowanie działań służących zapewnieniu bezpieczeństwa oraz ograniczeniu ryzyka niebezpiecznych zachowań ze strony omawianej populacji więźniów.

Obecność w izolacji penitencjarnej skazanych „niebezpiecznych” stanowi wyzwanie dla administracji więziennej. Funkcjonowanie wspomnianych osób w jednostkach penitencjarnych wymaga od władz więziennych podejmowania – celem zapewnienia bezpieczeństwa – szeregu przedsięwzięć instytucjonalnych oraz ochronnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, co podkreśla J. de Michelis<sup>13</sup>, że z uwagi na zdemoralizowanie więźniów „niebezpiecznych”, prezentowane przez nich postawy, stanowienie zagrożenia dla personelu więziennego, jak również ze względu na możliwość dokonania ucieczek bądź podejmowania prób ucieczek, muszą być oni izolowani w szczególny sposób. W doktrynie<sup>14</sup> podkreśla się także, iż jednym z powodów odmiennego postępowania ze skazanymi „niebezpiecznymi” jest ochrona bezpieczeństwa osobistego skazanych. Specyfika populacji więźniów „niebezpiecznych” skutkuje zatem specjalnym ich traktowaniem podczas pobytu w jednostce penitencjarnej. Objawia się ono przede wszystkim szczególnymi warunkami odbywania kary pozbawienia wolności.

Skazani „niebezpieczni” umieszczani są w zakładach karnych typu zamkniętego w warunkach zapewniających wzmoczoną ochronę społeczeństwa oraz bezpieczeństwo zakładu (art. 88 § 3 kkw.). Oznacza to, że wskazaną populację więźniów osadza się w wyznaczonych oddziałach lub celach zakładów karnych typu zamkniętego (art. 88a § 1 kkw.). Z. Lasocik<sup>15</sup> zauważa, iż oddziały przeznaczone dla skazanych „niebezpiecznych” w praktyce stanowią wydzieloną część zakładu karnego, w której umieszczana jest wspomniana populacja więźniów. Przywołany autor podkreśla także, iż nie jest to wyłącznie symboliczne wydzielenie, albowiem skazanych „niebezpiecznych” faktycznie oddziela się od pozostałych więźniów. Wyznaczony oddział zakładu karnego typu zamkniętego to najczęściej oddzielny budynek

12 K. Keller, *Skazani „niebezpieczni” a wybrane problemy praktyki penitencjarnej*, [w:] E.W. Plywaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm*, Kraków 2005, s. 327.

13 J. de Michelis, *Osadzeni niebezpieczni, Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa*, Część II, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1997, nr 32, s. 142.

14 T. Bulenda, R. Musidłowski, op. cit., s. 237.

15 Z. Lasocik, *Funkcjonowanie oddziałów dla tzw. „więźniów niebezpiecznych”...*, op. cit., s. 317.

bądź element architektury odseparowany od reszty jednostki np. specjalnym wejściem albo korytarzem, wyposażony w najskuteczniejsze zabezpieczenia fizyczne oraz elektroniczne<sup>16</sup>.

Warunki, w jakich karę pozbawienia wolności odbywają więźniowie „niebezpieczni”, określone zostały w art. 88b kodeksu karnego wykonawczego. Zgodnie z treścią wskazanego przepisu cele, w których karę odbywają więźniowie „niebezpieczni”, zamknięte są przez całą dobę. Podlegają one częstszej kontroli w porównaniu z celami, w których przebywają skazani niezakwalifikowani do kategorii „niebezpiecznych”. Więźniowie stwarzający poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu mogą uczestniczyć w zajęciach kulturalno-oświatowych oraz zajęciach z zakresu kultury fizycznej i sportu wyłącznie w oddziale, w którym są osadzeni. Nauczanie bądź wykonywanie przez nich pracy, jak również korzystanie z usług religijnych oraz uczestnictwo w nabożeństwach także odbywać się może tylko w obrębie wyznaczonego oddziału zakładu karnego typu zamkniętego. Możliwość poruszania się przez więźniów „niebezpiecznych” po terenie zakładu ograniczona została wyłącznie do niezbędnych potrzeb. Przemieszczanie się takich osób odbywa się wówczas pod wzmocnionym dozorem funkcjonariuszy więziennych.

Kolejnym ograniczeniem stanowiącym konsekwencję zakwalifikowania do kategorii skazanych „niebezpiecznych”, stosowanym w celu zapewnienia bezpieczeństwa, jest poddawanie więźniów każdorazowej kontroli osobistej przy opuszczaniu celu oraz podczas powrotu do niego. Kontrola osobista polega na oględzinach ciała oraz sprawdzeniu odzieży, bielizny, obuwia i przedmiotów posiadanych przez skazanego (art. 116 § 3 kkw.). W praktyce, co zauważa Z. Lasocik<sup>17</sup>, każde opuszczenie przez skazanego „niebezpiecznego” celi oraz powrót do niej wiąże się ze szczegółowym rewidowaniem więźnia, połączonym z rozbieraniem go do naga. Ponadto wspomniani więźniowie zawsze gdy znajdują się poza celą, zakuci są w kajdanki bądź też mają założone kajdanki zespolone. Kajdanki zespolone przeznaczone są do zakładania na ręce i nogi<sup>18</sup>. Spacer skazanych „niebezpiecznych”, jak również widzenia z rodziną lub osobami bliskimi odbywają się pod wzmocnionym dozorem funkcjonariuszy więziennych. Dodatkowo skazani nie mogą korzystać z widzeń w obecności więźniów niezakwalifikowanych do kategorii skazanych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu. Prócz tego, w sytuacji gdy istnieje poważne zagrożenie bezpieczeństwa osób odwiedzających, widzenia mogą być przeprowadzane w sposób uniemożliwiający bezpośredni kontakt z odwiedzającymi. Decyzję w tej sprawie podejmuje dyrektor

16 Ibidem.

17 Z. Lasocik, *Izolacja spotęgowana – kilka pytań na temat oddziałów dla tzw. więźniów niebezpiecznych*, „Archiwum Kryminologii” 2007-2008, T. XXIX-XXX, s. 707.

18 Art. 15 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 628).

zakładu karnego. W trakcie widzeń więźniowie „niebezpieczni” nie mogą spożywać artykułów żywnościowych oraz napojów. O stosowaniu względem skazanych „niebezpiecznych” szczególnych środków ochronnych świadczy również brak możliwości korzystania przez nich z własnej odzieży oraz obuwia.

Specyfika warunków panujących w wyznaczonych oddziałach lub celach zakładów karnych typu zamkniętego przejawia się także specjalnymi zabezpieczeniami techniczno-ochronnymi stosowanymi wobec skazanych „niebezpiecznych”. Zgodnie z treścią art. 88b kodeksu karnego wykonawczego w wyznaczonych oddziałach zakładów karnych typu zamkniętego cele mieszkalne oraz miejsca i pomieszczenia wyznaczone do pracy, nauki, przeprowadzania spacerów, widzeń, odprawiania nabożeństw, spotkań religijnych i nauczania religii oraz zajęć kulturalno-oświatowych, z zakresu kultury fizycznej i sportu wyposażone są w odpowiednie zabezpieczenia techniczno-ochronne.

Jedno z takich zabezpieczeń stanowią urządzenia rejestrujące obraz oraz dźwięk, które stale monitorują zachowania skazanych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu. Więźniowie „niebezpieczni” podlegają tym samym całodobowej obserwacji. Za pomocą odpowiednich urządzeń umożliwiających monitoring kontrolowany jest ich sposób zachowania się w celach mieszkalnych, wraz z częścią przeznaczoną do celów sanitarno-higienicznych, jak też w miejscach i pomieszczeniach przeznaczonych do pracy, nauki, odbywania spacerów, widzeń, odprawiania nabożeństw, zajęć kulturalno-oświatowych (art. 88c kkw.). Wśród zabezpieczeń ochronnych stosowanych w oddziałach, w których przebywają skazani „niebezpieczni”, wymienić należy również wewnętrzne kraty zainstalowane za drzwiami wejściowymi oraz w oknach, siatki umieszczane na zewnątrz okien, kraty okienne wykonane ze stali o podwyższonej wytrzymałości na przecinanie bądź też zabezpieczone elektronicznie oraz mocowanie trwale do podłóg lub ścian sprzętu stanowiącego wyposażenie celi<sup>19</sup>. Warto także nadmienić, co podkreśla J. Kucejko<sup>20</sup>, że oprócz zabezpieczeń przewidzianych przepisami w wyznaczonych oddziałach zakładów karnych typu zamkniętego dopuszczalne jest stosowanie również innych zabezpieczeń, jeśli tylko uzasadnione jest to wymogami ochronnymi. Przywołana autorka zauważa, iż w praktyce wskazana możliwość stosowana jest w szerokim zakresie.

Celem zapewnienia bezpieczeństwa, oprócz podejmowania odpowiednich działań o charakterze infrastrukturalnym oraz ochronnym, niezbędne jest również zaangażowanie na oddziałach, w których karę pozbawienia wolności odbywają więźniowie „niebezpieczni”, odpowiednio przygotowanych funkcjonariuszy

19 § 81 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 października 2003 r. w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej (Dz.U. z 2003 r. Nr 194, poz. 1902 ze zm.).

20 J. Kucejko, *Postępowanie ze skazanymi stwarzającymi poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu karnego*. [w:] S. Leleńtal, G. Szczygieł (red.), *X lat obowiązywania Kodeksu karnego wykonawczego*, Białystok 2009, s. 375.



więziennych. W doktrynie<sup>21</sup> zauważa się bowiem, iż praca funkcjonariuszy działu ochrony oraz wychowawców więziennych wykonywana w wyznaczonych oddziałach zakładów karnych typu zamkniętego jest pracą w stałym zagrożeniu, pracą trudną, która niesie za sobą wiele niebezpieczeństw dla personelu. Dlatego też dobór funkcjonariuszy, którzy pełnią służbę w tych oddziałach, jest szczególnie skrupulatny<sup>22</sup>. Ponadto, w celu zwiększenia bezpieczeństwa osobistego funkcjonariuszy pełniących swoje obowiązki w bezpośrednim kontakcie ze skazanymi „niebezpiecznymi”, wyposaża się ich w odpowiednie środki ochronne. Pełnią oni służbę w kamizelkach ochronnych, wyposażeni są także w sygnalizatory alarmowe oraz środki przymusu bezpośredniego<sup>23</sup>. Środkami tymi są m.in. ręczny miotacz gazu, kajdany, pałka służbowa<sup>24</sup>.

Analiza regulacji prawnych dotyczących postępowania ze skazanymi „niebezpiecznymi” pozwala stwierdzić, iż wobec owej populacji więźniów stosowane są podwyższone standardy bezpieczeństwa. Warunki, w jakich odbywają oni karę pozbawienia wolności, niewątpliwie znacząco wpływają na prawa skazanych, istotnie je ograniczając<sup>25</sup>. Niemniej jednak podejmowane działania ochronne mają na celu redukcję zagrożeń fizycznych występujących ze strony skazanych „niebezpiecznych” podczas odbywania przez nich kary pozbawienia wolności.

Z powyższych rozważań wynika, że skazani „niebezpieczni” powodować mogą wiele zagrożeń. Dlatego też obowiązujące regulacje prawne obligują administrację więzienną do podejmowania szeregu działań służących zmniejszeniu ryzyka występowania niebezpiecznych zachowań ze strony owej kategorii więźniów. Wydaje się, iż w wyniku stosowania wskazanych rozwiązań ochronnych oraz infrastrukturalnych skutecznie niwelowane są zagrożenia, jakie dla bezpieczeństwa jednostek penitencjarnych oraz bezpieczeństwa społecznego stwarzać może owa populacja skazanych. Należy zatem uznać, że warunki, w jakich przebywają więźniowie „niebezpieczni”, są adekwatne do stwarzanych przez nich zagrożeń, a tym samym gwarantują bezpieczeństwo społeczne, bezpieczeństwo osobiste innych skazanych oraz porządek w zakładach karnych. Niewątpliwie również istotne zagadnienie stanowi potrzeba poddawania takich osób odpowiednim oddziaływaniom penitencjarnym celem ograniczenia tendencji do podejmowania niebezpiecznych zachowań. Jednakże mając na uwadze wyłącznie potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa, należy

21 H. Machel, *Więzienie jako instytucja karna i resocjalizacyjna*, Gdańsk 2003, s. 224; K. Keller, op. cit., s. 328.

22 J. Kucejko, op. cit., s. 375.

23 § 80 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 października 2003 r. w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej (Dz.U. z 2003 r. Nr 194, poz. 1902 ze zm.).

24 W.G. Rodakiewicz, *Postępowanie z osadzonymi niebezpiecznymi w polskich jednostkach penitencjarnych*, [w:] L. Bogunia (red.), *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. XIII, Wrocław 2003, s. 432.

25 T. Bulenda, *Faktyczne i ustawowe ograniczenia praw więźniów*, [w:] H. Machel, M. Paliwoda (red.), M. Spryszyńska (współpraca), *Wykonywanie kary pozbawienia wolności w Polsce – w poszukiwaniu skuteczności: praca zbiorowa*, Gdańsk 2006, s. 306.

stwierdzić, iż władze więzienne skutecznie dbają o to, by skazani „niebezpieczni” nie stanowili niebezpieczeństwa<sup>26</sup>.

### Literatura

- Bulenda T., Faktyczne i ustawowe ograniczenia praw więźniów, [w:] H. Machel, M. Paliwoda (red.), M. Spryszyńska (współpraca), *Wykonywanie kary pozbawienia wolności w Polsce – w poszukiwaniu skuteczności: praca zbiorowa*, Gdańsk 2006.
- Bulenda T., Musidłowski R., Realizacja przez administrację zakładów karnych i aresztów śledczych obowiązku zapewnienia osobom pozbawionym wolności bezpieczeństwa osobistego, Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa, Część IV, *Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2000, nr 42.
- De Michelis J., Osadzeni niebezpieczni, Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa, Część II, *Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1997, nr 32.
- Keller K., Skazani „niebezpieczni” a wybrane problemy praktyki penitencjarnej, [w:] E.W. Pływaczewski (red.), *Przebiegłość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm*, Kraków 2005.
- Kremplewski A., Więźniowie „niebezpieczni” w polskim systemie penitencjarnym, „*Archiwum Kryminologii*” 2005-2006, T. XXVIII.
- Kucejko J., Postępowanie ze skazanymi stwarzającymi poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu karnego, [w:] S. Lelental, G. Szczygieł (red.), *X lat obowiązywania Kodeksu karnego wykonawczego*, Białystok 2009.
- Lasocik Z., Funkcjonowanie oddziałów dla tzw. „więźniów niebezpiecznych” w Polsce, „*Archiwum Kryminologii*” 2009, T. XXXI.
- Lasocik Z., Izolacja spotęgowana – kilka pytań na temat oddziałów dla tzw. więźniów niebezpiecznych, „*Archiwum Kryminologii*” 2007-2008, T. XXIX-XXX.
- Lelental S., *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Machel H., *Więzienie jako instytucja karna i resocjalizacyjna*, Gdańsk 2003.
- Pomiankiewicz J., Więźniowie niebezpieczni a prawa osób pozbawionych wolności w polskim systemie penitencjarnym, [w:] A. Rzepliński (red.), *Pozbawienie wolności – funkcje i koszty. Księga Jubileuszowa Profesora Teodora Szymanowskiego*, Warszawa 2013.
- Rodakiewicz W.G., Postępowanie z osadzonymi niebezpiecznymi w polskich jednostkach penitencjarnych, [w:] L. Bogunia (red.), *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, t. XIII, Wrocław 2003.
- Szłęczak-Kawa E., „Niebezpiecznych” coraz mniej, „*Forum Penitencjarne*” 2014, nr 3.
- Szymanowski T., Migdał J., *Prawo karne wykonawcze i polityka penitencjarna*, Warszawa 2014.

### Źródła prawa

- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 628).
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2010 r. Nr 79, poz. 523 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 1997 r. Nr 90, poz. 557 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 października 2003 r. w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej (Dz.U. z 2003 r. Nr 194, poz. 1902 ze zm.).

26 E. Szłęczak-Kawa, „*Niebezpiecznych*” coraz mniej, „*Forum Penitencjarne*” 2014, nr 3, s. 7.

# Samorząd terytorialny w systemie bezpieczeństwa publicznego

## 1. Wstęp

Poczucie bezpieczeństwa jest fundamentalną potrzebą każdego człowieka. Podmiotami, które powinny ją zagwarantować (m.in. z racji swojej legitymizacji), są administracja rządowa i samorządowa. W związku z tym powstaje pytanie o zakres obowiązków, odpowiedzialności, kompetencji, a przede wszystkim źródeł finansowania zadań pomiędzy tymi dwoma podmiotami władzy publicznej. Zagadnienie to należy rozpatrywać w sposób interdyscyplinarny (prawny, techniczny, społeczny, ekonomiczny, humanistyczny). Dopełnieniem rozpatrywania tego zagadnienia jest praktyczna analiza, ocena i predykcja możliwości działania w tym zakresie.

W niniejszym artykule, z racji ograniczeń stawianych przez wydawcę, skupiono się jedynie na elementach związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem społeczności lokalnych oraz na finansowaniu zadań związanych z tym przedmiotem. Celem artykułu jest spojrzenie na problem bezpieczeństwa publicznego z perspektywy źródeł jego finansowania jako jednego z mierników jednoznacznie kwantyfikowalnych. Został on napisany z nadzieją, że Czytelnicy zainspirują się również tą metodą badawczą i być może w procesie badań własnych zechcą ją zastosować, wnosząc kolejne głosy w dyskusji w przedmiocie niniejszego artykułu. Jeśli tak się stanie, to cel artykułu zostanie osiągnięty.

## 2. Zarządzanie bezpieczeństwem społeczności lokalnych

Zapewnienie bezpieczeństwa jest jedną z najważniejszych potrzeb społeczeństwa rozumianego zarówno globalnie, jak i lokalnie. Zadania w tym zakresie realizowane są przez system administracji publicznej na szczeblu centralnym, a także regionalnym oraz lokalnym. Funkcjonowanie tego systemu powinno charakteryzować się sprawnością we wszystkich dziedzinach działania, a zatem powinien to być system integrujący siły i środki w ramach jednej, sprawnie zarządzanej struktury.

---

1      Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

W związku z tym powstaje pytanie o zakres partycypacji poszczególnych podmiotów administracji publicznej w realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego. Jak powinny one być zorganizowane, zarządzane, oceniane, a zwłaszcza finansowane? Odpowiedź na te pytania musi uwzględniać zarówno aspekty teoretyczne, jak i praktyczne.

W Polsce na mocy zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku występuje decentralizacja władzy publicznej<sup>2</sup>, a co za tym idzie, dualizm administracji publicznej na szczeblu centralnym oraz samorządowym. Zdecentralizowany samorząd terytorialny wraz z terenową administracją rządową tworzą dualistyczny model administracji regionalnej i lokalnej. Dualizm dotyczy wprowadzenia do administracji terenowej dwóch kategorii organów: działającej w imieniu państwa administracji rządowej oraz posiadającej odrębną od państwa podmiotowość prawną administracji samorządowej, działającej we własnym imieniu i na własny rachunek<sup>3</sup>. Dualizm polega na rozdzieleniu administracji na: administrację rządową, wykonującą działania na rzecz państwa pojmowanego jako całość oraz administrację samorządową, mającą zadania w sferze regionalnej i lokalnej. Większość zadań publicznych jest realizowana przez samorządy terytorialne. Administracja rządowa skupia się głównie na wyznaczaniu kierunków działań, strategii, pozostawiając obszar wykonawczy do realizacji zadań wynikających z zasady subsydiarności państwa wobec jednostek samorządu terytorialnego (JST). Oczywiście istnieją kategorie spraw, które pozostają lub są zaliczane tylko do zakresu administracji rządowej. Wynika to z faktu, iż:

- istnieją sprawy wykraczające poza zakres interesów lokalnej i regionalnej społeczności (obronność kraju, statystyka, wybory powszechne),
- istnieją sprawy, których JST nie byłyby w stanie wykonywać ze względów technicznych (energetyka, kolejnictwo, drogi krajowe),
- istnieją sprawy reglamentacji administracyjnej niezwiązane bezpośrednio z zaspokajaniem potrzeb lokalnej i regionalnej wspólnoty (np. sprawy z zakresu administracji miar)<sup>4</sup>.

Zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego są obligatoryjnymi zadaniami zarówno administracji na szczeblu centralnym, jak i samorządowym. Jednak powstają pytania, czy występuje dostateczny proces decentralizacji zadań, a zwłaszcza źródeł ich finansowania w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Czy poziom ograniczeń ustawowych w zakresie samodzielności działań przez JST na rzecz bezpieczeństwa obywateli jest właściwy?

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, art. 15, ust. 1 (Dz.U. z 1997 r., poz. 483 z późn. zm.).

3 Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 129.

4 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Toruń 2006, s. 319.

Dokonując próby odpowiedzi na postawione wyżej pytania, niebezzasadne byłoby postawienie hipotezy, że przemiany ustrojowe z początku lat 90. ubiegłego wieku nie wprowadziły decentralizacji organizacji, zarządzania i finansowania bezpieczeństwa społeczności lokalnych i regionalnych, a w niektórych obszarach wystąpiła jeszcze większa centralizacja. Na bazie zdecentralizowanej w PRL-u straży pożarnej, po roku 1991 powstała Państwowa Straż Pożarna jako scentralizowana i zintegrowana część administracji rządowej<sup>5</sup>. Podobnie Policja, analogicznie jak poprzednio Milicja, jest rządową służbą scentralizowaną. Dodatkowo, charakterystyczny dla ostatnich lat proces zamykania małych jednostek terenowych Policji sprzyja jeszcze większej centralizacji tej formacji.

JST mają obowiązek współpracy z Policją w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Współpraca ta opiera się na takich elementach jak: oparty na samorządowych stanowiskach kierowania system obiegu informacji, współdziałanie Policji w stanowieniu prawa miejscowego w zakresie przepisów porządkowych, finansowanie działalności Policji (np. zwiększenie etatów policyjnych), prawo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty do stawiania wymagań Policji w zakresie prewencji etc. Niestety, praktyka samorządowa w tym zakresie wskazuje na szereg mankamentów. Najważniejszym z nich jest fakt, że JST opierają się głównie na ocenie zagrożeń przedstawianych przez Policję (na podstawie rocznych sprawozdań ze swej działalności, odpowiednim organom wykonawczym JST), podobnie jak służby, inspekcje i straże. JST nie prowadzą własnych ocen rzeczywistych zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponieważ odpowiedni komendanci Policji, a także służby, straże i inspekcje oceniane są na podstawie przedstawianych odpowiednim JST sprawozdań, należy się spodziewać, że eksponują one tylko te elementy, które wpływają na pozytywną ocenę ich pracy, pomijając elementy negatywne. W efekcie organy wykonawcze JST mogą nie dysponować rzetelnymi danymi dotyczącymi bezpieczeństwa i porządku publicznego na „swoim” terenie.

### **3. Finansowanie zadań z zakresu bezpieczeństwa społeczności lokalnych**

Jak już wcześniej wspomniano, zapewnienie bezpieczeństwa jest jednym z podstawowych zadań instytucji publicznych zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym. Warto jednak podkreślić, że o stanie idealnego bezpieczeństwa można pisać wyłącznie w kategoriach teoretycznych, ponieważ nawet w przypadku czasowego osiągnięcia braku niebezpieczeństw nie można wykluczyć groźby pojawienia się nowych zagrożeń. Zapewnienie bezpieczeństwa jest proce-

5 Dekret z dnia 27 grudnia 1974 r. o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa (Dz.U. Nr 50, poz. 321 z późn. zm.), ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667 z późn. zm.).

sem ciągłym. Dlatego też ustawodawca włączył zadania związane z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego do kategorii podstawowych zadań JST. Występuje jednak podział kompetencji oraz gradacja zakresu działań ze względu na rodzaj JST. Domniemanie kompetencji w tym zakresie posiada samorząd gminny. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej<sup>6</sup>. W tym zakresie samorząd powiatowy wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym, które określone są w drodze ustaw<sup>7</sup>. Analogicznie samorząd województwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim<sup>8</sup>.

Pomimo że zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego są obligatoryjnymi zadaniami własnymi JST, to ich udział w strukturze pozostałych zadań jest relatywnie niewielki. Na poziomie centralnym wydatki związane z bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpożarową (dział 754 klasyfikacji budżetowej<sup>9</sup>) stanowiły w ostatnich pięciu latach ponad 4% wydatków ogółem. Dział 754 klasyfikacji budżetowej zawiera m.in. takie tytuły budżetowe jak: Komenda Główna oraz jednostki terenowe Policji, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu, Komenda Główna oraz komendy wojewódzkie i powiatowe Państwowej Straży Pożarnej, ochotnicze straże pożarne oraz pozostałe jednostki ochrony przeciwpożarowej, ratownictwo górskie i wodne, obrona cywilna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu. Na poziomie JST ta relacja jest o połowę niższa. Szczegółowe zestawienie finansowania bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w ostatnich pięciu latach zaprezentowano w tabeli 1.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w ciągu ostatnich pięciu lat udział wydatków związanych z bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpożarową sukcesywnie spadał w strukturze wydatków ogółem budżetu państwa (z 4,5% w 2009 roku do 4,2% w 2013 roku). Nominalna dynamika zmian była wprawdzie rosnąca, ale realnie (uwzględniając wskaźnik inflacji) wystąpiło ograniczenie środków na ten cel. Podobna tendencja była obecna w JST. Udział wydatków na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową w ciągu ostatnich pięciu lat oscylował w granicach 2% wydatków ogółem. Nominalna dynamika zmian wyniosła 0%, co oznacza, że realnie wystąpił spadek wydatków na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową w jednostkach samorządu terytorialnego.

6 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7, ust. 1, pkt 14 (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.).

7 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 4, ust. 1, pkt 15 (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.).

8 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, art. 14, ust. 1, pkt 14 (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.).

9 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, załącznik nr 1 (Dz.U. z 2000 r., poz. 688 z późn. zm.).

Tabela 1. Finansowanie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej przez budżet państwa i JST w latach 2009-2013

W mln zł		2009	2010	2011	2012	2013
Wydatki ogółem	Budżet państwa	298 028	294 894	302 682	318 002	321 345
	JST	167 694	183 720	188 207	186 410	190 400
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	Budżet państwa	13 527	12 922	12 928	13 080	13 561
	JST	3 582	3 961	3 607	3 660	3 715
Struktura						
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	Budżet państwa	4,5%	4,4%	4,3%	4,1%	4,2%
	JST	2,1%	2,2%	1,9%	2,0%	2,0%
Dynamika						
		2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2013/2009
Wydatki ogółem	Budżet państwa	-1%	3%	5%	1%	8%
	JST	10%	2%	-1%	2%	14%
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	Budżet państwa	-4%	0%	1%	4%	0%
	JST	11%	-9%	1%	2%	4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za rok: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Finansowanie zadań związanych z bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpożarową zarówno co do struktury, jak i dynamiki było zróżnicowane w poszczególnych grupach JST. W gminach udział wydatków związanych z bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpożarową kształtował się średniorocznie w badanym okresie na poziomie 1,3%. Szczegółowe zestawienie finansowania bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w gminach zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Finansowanie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w gminach w latach 2009-2013

W mln zł		2009	2010	2011	2012	2013
Wydatki ogółem	bieżące	53 825	59 753	61 434	64 306	66 270
	majątkowe	16 178	19 998	18 253	14 185	13 172
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	bieżące	620	832	689	713	726
	majątkowe	290	411	297	256	282
Struktura						
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	Ogółem, w tym:	1,3%	1,6%	1,2%	1,2%	1,3%
	bieżące	1,2%	1,4%	1,1%	1,1%	1,1%
	majątkowe	1,8%	2,1%	1,6%	1,8%	2,1%
Dynamika						
		2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2013/2009
Wydatki ogółem	bieżące	11%	3%	5%	3%	23%
	majątkowe	24%	-9%	-22%	-7%	-19%
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	bieżące	34%	-17%	3%	2%	17%
	majątkowe	42%	-28%	-14%	10%	-3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za rok: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Poza województwami samorządowymi był to najmniejszy udział wydatków w zakresie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej z pozostałych grup JST. Korzystna jednak była struktura tej grupy wydatków. Udział wydatków majątkowych na zadania związane z bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpożarową w strukturze całości wydatków majątkowych gmin był znacznie wyższy niż analogiczny miernik w grupie wydatków bieżących. Wydatki majątkowe to najbardziej pożądana grupa wydatków, ponieważ za ich pomocą władze samorządowe mogą oddziaływać na długookresowy rozwój poszczególnych działów grupujących zadania, w tym przypadku zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej. Warto również podkreślić, iż między wydatkami bieżącymi a majątkowymi istnieje naturalna konkurencja, gdyż przy danych środkach finansowych władze samorządowe muszą dokonywać wyborów pomiędzy tymi grupami wydatków. Jednak dynamika zmian tych kategorii wydatków w analizowanym okresie nie była już tak korzystna jak ich struktura. Wydatki bieżące w zakresie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej dynamicznie wzra-



stały (zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym), natomiast wydatki majątkowe charakteryzowały się ujemną dynamiką wzrostu.

Z kolei w samorządach powiatowych udział wydatków związanych z bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpowodziową w strukturze wydatków ogółem był największy ze wszystkich grup JST i wynosił (z wyjątkiem 2011 roku) ponad 5%. W odróżnieniu jednak od gmin struktura tych wydatków była mniej korzystna. Udział wydatków bieżących na zadania związane z bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpowodziową w strukturze wydatków ogółem był około dwukrotnie większy niż analogiczny miernik wydatków majątkowych. Szczegółowe zestawienie finansowania bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w powiatach zaprezentowano w tabeli 3.

Tabela 3. Finansowanie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w powiatach w latach 2009-2013

W mln zł		2009	2010	2011	2012	2013
Wydatki ogółem	bieżące	17 080	18 626	19 557	19 675	20 062
	majątkowe	4 076	5 201	4 502	2 801	2 854
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	bieżące	1 056	1 090	1 107	1 132	1 173
	majątkowe	151	153	79	68	70
Struktura						
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	Ogółem, w tym:	5,7%	5,2%	4,9%	5,3%	5,4%
	bieżące	6,2%	5,9%	5,7%	5,8%	5,8%
	majątkowe	3,7%	2,9%	1,8%	2,4%	2,5%
Dynamika						
		2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2013/2009
Wydatki ogółem	bieżące	9%	5%	1%	2%	17%
	majątkowe	28%	-13%	-38%	2%	-30%
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	bieżące	3%	2%	2%	4%	11%
	majątkowe	1%	-48%	-14%	3%	-54%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za rok: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Mniej korzystna w porównaniu do gmin była również dynamika zmian wymienionych źródeł finansowania. Wydatki bieżące charakteryzowały się dodatnią nominalną dynamiką zmian (dynamika realna pozostawała na niezmiennym poziomie), natomiast nastąpił znaczny spadek wydatków majątkowych i to zarówno

w ujęciu nominalnym, jak i realnym. Warto podkreślić, że trend spadku wydatków majątkowych w powiatach był charakterystyczny nie tylko w obszarze bezpieczeństwa publicznego, ale dotyczył całości wydatków majątkowych.

Podobny trend wystąpił także w miastach na prawach powiatu. W analizowanym okresie wystąpił sukcesywny spadek finansowania zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego w strukturze wydatków ogółem (z 2,6% w 2009 roku do 2,2% w 2013 roku). Wydatki bieżące ponad dwukrotnie przewyższały wydatki majątkowe w procesie finansowania zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego. Szczegółowe zestawienie finansowania bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w miastach na prawach powiatu zaprezentowano w tabeli 4.

Tabela 4. Finansowanie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w miastach na prawach powiatu w latach 2009-2013

W mln zł		2009	2010	2011	2012	2013
Wydatki ogółem	bieżące	43 287	45 836	48 443	51 053	52 535
	majątkowe	12 914	13 118	13 067	12 677	12 418
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	bieżące	1 237	1 266	1 287	1 322	1 369
	majątkowe	199	183	114	137	72
Struktura						
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	Ogółem, w tym:	2,6%	2,5%	2,3%	2,3%	2,2%
	bieżące	2,9%	2,8%	2,7%	2,6%	2,6%
	majątkowe	1,5%	1,4%	0,9%	1,1%	0,6%
Dynamika						
		2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2013/2009
Wydatki ogółem	bieżące	6%	6%	5%	3%	21%
	majątkowe	2%	0%	-3%	-2%	-4%
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	bieżące	2%	2%	3%	4%	11%
	majątkowe	-8%	-38%	20%	-47%	-64%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za rok: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Nominalna dynamika zmian środków bieżących przeznaczanych na bezpieczeństwo publiczne charakteryzowała się wzrostem na poziomie inflacji, co oznacza, że realnie wartość tych środków nie wzrastała. Natomiast w zakresie środków na wydatki majątkowe wystąpił drastyczny spadek zarówno w ujęciu nominalnym,

jak i realnym. W 2013 roku w porównaniu do roku 2009 nominalny spadek inwestycji wyniósł prawie 2/3, w ujęciu realnym był jeszcze większy.

Najmniejszy udział, spośród wszystkich JST, w finansowaniu zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego wystąpił w województwach samorządowych. Środki przeznaczane na ten cel stanowiły zaledwie jeden promil wydatków ogółem tej grupy JST. Szczegółowe zestawienie finansowania bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w województwach samorządowych zaprezentowano w tabeli 5.

Tabela 5. Finansowanie bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w województwach samorządowych w latach 2009-2013

W mln zł		2009	2010	2011	2012	2013
Wydatki ogółem	bieżące	14 861	15 245	16 339	15 761	16 527
	majątkowe	5 473	5 943	6 612	5 952	6 562
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	bieżące	12	11	6	5	5
	majątkowe	17	15	28	27	18
Struktura						
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	Ogółem, w tym:	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
	bieżące	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
	majątkowe	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,3%
Dynamika						
		2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2013/2009
Wydatki ogółem	bieżące	3%	7%	-4%	5%	11%
	majątkowe	9%	11%	-10%	10%	20%
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	bieżące	-8%	-45%	-17%	0%	-58%
	majątkowe	-12%	87%	-4%	-33%	6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za rok: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Warto jednak podkreślić, że wydatki majątkowe w finansowaniu bezpieczeństwa publicznego w województwach samorządowych były nieznacznie wyższe od wydatków bieżących. Jednak po wartości tych wydatków można wnioskować, że są to jedynie inwestycje restytucyjne.

## 4. Zakończenie

Zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego, podobnie jak cały system administracji publicznej, podlegają procesom decentralizacji. Stąd też wzrasta znaczenie JST w realizacji zadań z tego zakresu. Jednak proces decentralizacji zadań z tego zakresu jest ciągle niewystarczający. Zakres kompetencji JST ma w zasadzie charakter konsultacyjny i opiniodawczy, w znacznej mierze o charakterze fakultatywnym. JST w odniesieniu do wielu enumeratywnie wskazanych narzędzi mogą, choć nie muszą, je stosować. Fakultatywność stosowanych narzędzi nasuwa konkluzje, że wobec głównego nurtu działań w zakresie bezpieczeństwa publicznego JST traktowane są jako element dodatkowy (a nie kluczowy).

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest kwestia samodzielności finansowej. JST od początku swojego funkcjonowania charakteryzują się niewystarczającą samodzielnością finansową w stosunku do swoich zadań<sup>10</sup>. Finansowanie zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego ze środków publicznych w znacznej mierze nie uwzględnia JST. Natomiast budżety samorządowe nie dysponują odpowiednimi środkami finansowymi, aby móc realnie oddziaływać na tę sferę działalności.

W konkluzji należy podkreślić, iż wymóg konstytucyjny<sup>11</sup> postuluje, aby samorząd terytorialny wykonywał istotną część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w przypadku bezpieczeństwa publicznego ma ciągle charakter deklaracyjny. Obrazowo można stwierdzić, że kierunek został wyznaczony prawidłowo, włączając samorząd w ten obszar działań, jednak niedostosowanie kompetencji i środków finansowych w stosunku do potrzeb wymaga dalszych badań i prac nad tym zagadnieniem.

## Literatura

- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Jańczuk L., *Stan finansów publicznych jako determinanta zamożności społeczeństwa w III Rzeczypospolitej*, [w:] A.F. Bocian (red.), *Ekonomia, polityka, etyka*, Białystok 2011.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Toruń 2006.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2009 do 31 grudnia 2009 roku. Omówienie. Rada Ministrów, Warszawa 2010.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2010 do 31 grudnia 2010 roku. Omówienie. Rada Ministrów, Warszawa 2011.

10 L. Jańczuk, *Stan finansów publicznych jako determinanta zamożności społeczeństwa w III Rzeczypospolitej*, [w:] A.F. Bocian (red.), *Ekonomia, polityka, etyka*, Białystok 2011, s. 286.

11 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, art. 16, ust. 2 (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2011 do 31 grudnia 2011 roku.  
Omówienie. Rada Ministrów, Warszawa 2012.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2012 do 31 grudnia 2012 roku.  
Omówienie. Rada Ministrów, Warszawa 2013.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2013 do 31 grudnia 2013 roku.  
Omówienie. Rada Ministrów, Warszawa 2014.

### **Źródła prawa**

- Dekret z dnia 27 grudnia 1974 r. o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa (Dz.U. Nr 50, poz. 321 z późn. zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, poz. 483 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz.U. z 2000 r., poz. 688 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.).



# Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego jako strażnik bezpieczeństwa lotniczego w Europie

## 1. Wstęp

Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego jest agencją Unii Europejskiej powołaną do realizacji określonych zadań nadzorczych i wykonawczych w zakresie bezpieczeństwa lotniczego. Agencja tworzy kluczową część strategii Unii Europejskiej, mającej na celu wprowadzenie i utrzymanie wysokiego, jednolitego poziomu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w Europie. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego została utworzona na mocy rozporządzenia (WE) nr 1592/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2002 roku<sup>2</sup>, które następnie uchylono rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 roku w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE<sup>3</sup>. Przepisy te już w 2009 roku zostały zmienione przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1108/2009 z dnia 21 października 2009 roku<sup>4</sup>.

## 2. Definicja Agencji w prawie europejskim

Przed przystąpieniem do pogłębionej analizy instytucji, jaką jest Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego, należy zdefiniować pojęcie agencji europejskich.

W literaturze określa się je jako podmioty wykonujące pewne specjalistyczne zadania, które powstały po to, by sprostać nowym wyzwaniom natury prawnej, technicznej i naukowej z uwagi na duże rozproszenie geograficzne Unii Europej-

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Dz.U. L 240 z 7.09.2002.

3 Dz.U. L 79 z 19.03.2008.

4 Dz.U. L 309 51 z 24.11.2009.

skiej<sup>5</sup>. Działają na zasadzie decentralizacji, a ich siedziby mieszczą się w poszczególnych państwach członkowskich. Z zasady posiadają one jednakową podstawową strukturę i podobny sposób działania. Każdą agencją kieruje zarząd, który ustala ogólne wytyczne, zatwierdza programy pracy danej agencji zgodnie z jej podstawową misją, dostępnymi środkami i priorytetami politycznymi. Dyrektor wykonawczy, mianowany przez zarząd lub przez Radę Ministrów, odpowiada za wszystkie działania agencji i prawidłową realizację programów jej pracy.

Pierwsze agencje (Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego i Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy) powstały już w latach 70. W trakcie dynamicznego rozwoju, w związku z finalizacją rynku wewnętrznego w latach 90., pojawił się szereg nowych agencji, nadając nowy wymiar obecnemu wspólnotowemu wzorcowi agencji europejskich. Te tzw. agencje drugiej generacji wynikały z dążenia do rozproszenia geograficznego i potrzeby sprostania nowym zadaniom natury technicznej bądź naukowej. Większość z nich rozpoczęła działalność w 1994 lub 1995 roku po decyzji szefów państw i rządów, podjętej w dniu 29 października 1993 roku w Brukseli, określającej siedziby siedmiu agencji, których akty ustanawiające zostały przyjęte przez Radę już kilka lat wcześniej. W grudniu 2003 roku szefowie państw i rządów ponownie zdecydowali o siedzibie szeregu agencji, z których kilka działało już tymczasowo w Brukseli. Tę grupę agencji można określić mianem agencji trzeciej generacji<sup>6</sup>. Ponieważ zdecentralizowane agencje powoływane były osobno, w odpowiedzi na konkretne potrzeby, działają one w dość zróżnicowanych warunkach. W 2012 roku UE zarządziła tej sytuacji poprzez przyjęcie kompleksowych zasad przewodnich opartych na tzw. wspólnym podejściu, aby zapewnić większą spójność i efektywność funkcjonowania agencji oraz zwiększyć ich odpowiedzialność za podejmowane działania<sup>7</sup>.

Przed poszczególnymi agencjami postawiono liczne i różnorodne zadania. Każda agencja jest niepowtarzalna i pełni specyficzne funkcje określone w chwili jej utworzenia. Agencje wprawdzie bardzo różnią się między sobą, zarówno pod względem wielkości, jak i celu, działają zwykle dzięki jednej lub większej liczbie sieci partnerów na terytorium całej Unii. Agencje są też wyposażone w jeden lub kilka komitetów technicznych lub naukowych, składających się z ekspertów specjalizujących się w danej dziedzinie, mogących wspierać zarząd (ma to miejsce w przypadku komitetów budżetowych), oraz dyrektora wykonawczego, sporządzają opinie na temat przedłożonych im zagadnień (technicznych) lub działają w charakterze przekaznika informacji. Przykładowo: Komitet ds. Leków Gotowych zarządzany przez Europejską Agencję ds. Oceny Produktów Leczniczych, czy kolegium doradcze Europejskiej Fundacji Kształcenia w Turynie. W większości przypadków audyt we-

5 G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 71.

6 M. Kamiński, *Agencje Unii Europejskiej*, Politechnika Koszalińska, Instytut Ekonomii i Zarządzania, [http://www.tu.koszalin.pl/pliki/magdalena/M.Kaminski\\_-\\_Agencje\\_Unii\\_Europejskiej.pdf](http://www.tu.koszalin.pl/pliki/magdalena/M.Kaminski_-_Agencje_Unii_Europejskiej.pdf) (10.06.2014).

7 [http://europa.eu/about-eu/agencies/overhaul/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/overhaul/index_pl.htm) (16.06.2014).



wewnętrzny w agencji wykonywany jest przez kontrolera finansowego Komisji lub, jeśli tak stanowi regulamin wewnętrzny, przez audytora wyznaczonego przez agencję. W obu wypadkach agencje są przedmiotem zewnętrznej kontroli ze strony Trybunału Obrachunkowego Wspólnot Europejskich. Większość agencji finansowana jest z dotacji Wspólnoty przewidzianej na ten cel w ogólnym budżecie Unii Europejskiej, choć niektóre z nich w całości lub w części finansują się samodzielnie<sup>8</sup>. Porównanie agencji do instytucji państwowych prowadzi do wniosku, że agencje są zbliżone w swoich funkcjach i roli do instytutów naukowych, prowadzących prace nad różnymi aspektami życia społecznego i gospodarczego, jednocześnie świadcząc usługi zlecone przez państwo. Siła agencji ujawnia się szczególnie w sprawach o wysoce technicznej naturze, tam, gdzie istnieje potrzeba przedstawienia ekspertyz będących podstawą decyzji natury prawnej<sup>9</sup>.

### 3. Cele i misja Agencji

O celach utworzenia Agencji stanowił już pkt 11 preambuły do nieobowiązującego już rozporządzenia 1592/2002, gdzie czytamy: „Ponieważ istnieje potrzeba poprawy uzgodnień we wszystkich dziedzinach objętych niniejszym rozporządzeniem, niektóre zadania obecnie realizowane na poziomie Wspólnoty lub poszczególnych państw powinny przejść w ręce jednego wyspecjalizowanego organu ekspertów”. Konieczne jest zatem powołanie, w ramach istniejących struktur instytucjonalnych Wspólnoty i równowagi kompetencji na poziomie wspólnotowym Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego, która będzie niezależna w sprawach technicznych i będzie dysponować autonomią prawną, administracyjną i finansową. Ponadto uznaje się za niezbędne i właściwe, by był to organ Wspólnoty posiadający osobowość prawną i dysponujący uprawnieniami wykonawczymi, przyznanymi mu przez niniejsze rozporządzenie. Mocą punktu 12 tejże preambuły Agencję upoważniono do prowadzenia własnych ekspertyz we wszystkich aspektach bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego i ochrony środowiska naturalnego. W rozporządzeniu 216/2008 w punkcie 12 preambuły czytamy właściwie identyczny zapis do cytowanego powyżej punktu 11 rozporządzenia 1592/2002. Agencji został poświęcony cały Rozdział III pierwotnego rozporządzenia, a artykuły od 12 do 53 szczegółowo opisują działanie Agencji. W rozporządzeniu zmieniającym z 2008 roku<sup>10</sup> funkcjonowaniu Agencji poświęcono artykuły od 17 do 64. W pierwszym artykule Rozdziału III Sekcji I czytamy, że Agencję ustanowiono w celu wykonywania

8 Ibidem.

9 A. Dumala, *Agencje w systemie Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002, s. 14.

10 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE, Dz.U. L 79 z 19.03.2008.

tegoż rozporządzenia. Rozporządzenie z 2009 roku jest natomiast rozporządzeniem zmieniającym, niezawierającym konkretnych sekcji poświęconych *stricto* funkcjonowaniu Agencji.

Bardzo ogólnie stwierdzić można, iż obecnie misja Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego zakłada dwa cele. Są to wspieranie Komisji Europejskiej poprzez dostarczanie technicznej wiedzy, poprzez wspieranie w przygotowywaniu projektów przepisów w zakresie bezpieczeństwa lotniczego<sup>11</sup> oraz służyć pomocą przy technicznych aspektach zawieranych odpowiednich umów międzynarodowych. Od momentu ustanowienia Agencji, była ona właściwa w sprawach certyfikacji sprzętu lotniczego i zdatności do lotu, dopiero zaś na mocy rozporządzenia 216/2008 (pierwsze rozszerzenie kompetencji) Agencja nabyła uprawnienia w zakresie licencjonowania personelu lotniczego, operacji lotniczych oraz oceny bezpieczeństwa statków powietrznych z państw trzecich, co było skutkiem rozwiązania Zrzeszenia Władz Lotniczych (JAA). Kolejne rozszerzenie kompetencji Agencji miało miejsce na podstawie rozporządzenia PE i Rady (WE) nr 1108/2009 z dnia 21 października 2009 roku, poprzez włączenie w zakres kompetencji Agencji zagadnień dotyczących lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej. Ostatecznie Agencja została wyposażona również w prawo wykonywania pewnych zadań wykonawczych związanych z bezpieczeństwem lotniczym, tj. certyfikacji produktów lotniczych i organizacji zaangażowanych w ich projektowanie, produkcję i konserwację<sup>12</sup>. Certyfikacja polega na wydawaniu właściwych certyfikatów przedsiębiorstwom europejskim w dziedzinie konstrukcji statków powietrznych<sup>13</sup>, wystawianiu certyfikatów statkom powietrznym wykorzystywanym w Europie oraz przewoźnikom lotniczym i organizacjom zaangażowanym w obsługę lub szkolenie z siedzibą w krajach trzecich. Te działania certyfikacyjne mają na celu zapewnienie zgodności ze zdatnością do lotu i normami ochrony środowiska. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego przyznaje certyfikaty produktom z zakresu całego lotnictwa cywilnego, w tym lotnictwa ogólnego i biznesowego. Agencji powierzono też zadanie przekazywania wszelkich informacji, które mogą być istotne dla aktualizowania wspólnotowego wykazu przewoźników lotniczych podlegających ze względów bezpieczeństwa zakazowi wykonywania przewozów w Unii Europejskiej<sup>14</sup>. Co więcej, prowadzi ona również inspekcje standaryzacyjne, aby zapewnić właściwe stosowanie tych reguł w państwach członkowskich.

Wyżej wskazane zadania służyć mają wypełnieniu kilku podstawowych celów, którymi są:

11 Art. 17 ust. 2b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

12 Cel 12) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1108/2009.

13 Art. 20 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

14 Pkt 14 Preambuły do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

- zdefiniowanie wspólnych zasad w zakresie bezpieczeństwa lotniczego w celu zagwarantowania pasażerom wysokiego poziomu bezpieczeństwa i zapewnienia ochrony środowiska,
- zapewnienie równych reguł gry wszystkim uczestnikom wewnętrznego rynku lotniczego i ułatwienie swobodnego przepływu osób, towarów i usług poprzez uznawanie certyfikatów wydanych przez właściwe organy,
- uproszczenie i usprawnienie procedury certyfikacji poprzez centralizację możliwych działań na szczeblu europejskim,
- promowanie na całym świecie poglądów Unii Europejskiej (UE) w zakresie norm i zasad bezpieczeństwa w dziedzinie lotnictwa cywilnego<sup>15</sup>.

#### 4. Organy i władze Agencji

Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego jest organem posiadającym osobowość prawną. Jak stanowi art. 38 rozporządzenia<sup>16</sup>, Agencją kieruje jej dyrektor wykonawczy oraz zarząd złożony z przedstawiciela każdego państwa członkowskiego i przedstawiciela Komisji. Personel Agencji składa się ze ściśle ograniczonej liczby urzędników przydzielonych lub przeniesionych przez Komisję lub państwa członkowskie do wypełniania zadań kierowniczych, a także innych pracowników zatrudnionych przez Agencję do wykonania jej zadań. W skład Zarządu (Management Board) Agencji wchodzi obecnie 33 członków. Są to reprezentanci państw członkowskich (28), jeden przedstawiciel Komisji Europejskiej oraz członkowie z Norwegii, Lichtensteinu, Islandii i Szwajcarii (te 4 państwa – bez prawa głosu)<sup>17</sup>. Ponadto na podstawie umów stowarzyszeniowych oraz art. 27 i 66 rozporządzenia 216/2008 w posiedzeniach Zarządu mogą uczestniczyć reprezentanci państw trzecich z Europy jako obserwatorzy. Obecnie status taki posiadają Bośnia i Hercegowina, Serbia, Macedonia, Albania i Czarnogóra<sup>18</sup>. Kadencja członków Zarządu wynosi 5 lat, z kolei Prezesa Zarządu oraz jego Zastępcy 3 lata. Zarząd sprawuje nadzór nad działalnością Agencji.

Do najważniejszych zadań Zarządu należy m.in. mianowanie Dyrektora Wykonawczego oraz na jego wniosek innych dyrektorów, przyjmowanie rocznego sprawozdania z działalności Agencji, ustalanie rocznego programu prac Agencji, powoływanie członków komisji odwoławczej, przyjmowanie wytycznych ws. przydzielania zadań certyfikacyjnych krajowym nadzorom lotniczym i kwalifikowanym jednostkom oraz ustalanie procedur podejmowania decyzji przez Dyrekto-

15 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/transport/bodies\\_objectives/124492\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/transport/bodies_objectives/124492_pl.htm) (16.06.2014).

16 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

17 Art. 34 ust. 2 oraz art. 66 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

18 <http://easa.europa.eu/the-agency/governance/management-board/observers> (16.06.2014).

ra Wykonawczego<sup>19</sup>. Dyrektor Wykonawczy, zgodnie z art. 39 rozporządzenia<sup>20</sup>, jest mianowany i odwoływany przez Zarząd na wniosek Komisji większością 3/4 głosów na okres pięcioletniej kadencji. Do kompetencji Dyrektora Wykonawczego należą m.in. zatwierdzanie środków Agencji, decydowanie o przeprowadzeniu inspekcji w państwach członkowskich i kontroli przedsiębiorstw lotniczych, przydzielenie zadań certyfikacyjnych krajowym władzom lotniczym lub uprawnionym organom, zgodnie z wytycznymi ustalonymi przez Zarząd, przyjmowanie wewnętrznych instrukcji administracyjnych oraz publikowanie zawiadomień, przygotowywanie corocznego projektu ogólnego sprawozdania rocznego i przekazywanie go Zarządowi, a także przygotowywanie odpowiedzi na wnioski o udzielenie wsparcia skierowane przez Komisję<sup>21</sup>. Pierwszym Dyrektorem Wykonawczym Agencji został Francuz, Patrick Goudou, natomiast 1 września 2013 roku stanowisko Dyrektora Wykonawczego EASA objął Patrick Ky, były szef programu SESAR.

Dodatkowo w ramach Agencji działa również komisja odwoławcza powoływana do rozpatrywania odwołań od decyzji wydawanych przez EASA<sup>22</sup>. Jej członkowie powoływani są przez Zarząd na pięcioletnią kadencję<sup>23</sup>. Odwołania mogą składać osoby fizyczne oraz osoby prawne, których decyzja dotyczy, a która podjęta została w oparciu o art. 20, 21, 22, 23, 55 lub 64 rozporządzenia<sup>24</sup>. Są to artykuły dotyczące certyfikacji zdatności do lotu i ochrony środowiska, certyfikacji pilotów i operacji lotniczych, użytkowników z państw trzecich, kontroli przedsiębiorstw i regulaminów opłat i obciążeń. W pierwszej kolejności odwołanie rozpatruje Dyrektor Wykonawczy, rozpoznaje on, czy odwołanie jest dopuszczalne i zasadne i ewentualnie dokonuje korekty decyzji. Jeśli w ciągu miesiąca Dyrektor nie rozpatrzy pozytywnie odwołania, przekazuje je niezwłocznie do komisji odwoławczej. Jeśli strona nie jest usatysfakcjonowana decyzją komisji, istnieje możliwość wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Agencja ma obowiązek zastosować się do orzeczenia Trybunału. Obowiązek co najmniej dwuinstancyjności procedury decyzyjnej Agencji został ustanowiony już w rozporządzeniu 1592/2002 stanowiącym w punkcie 15 preambuły, iż konieczne jest, aby strony, których dotyczą decyzje podejmowane przez Agencję, miały prawo odwołania się od tych decyzji, odpowiednio do wyjątkowej specyfiki lotnictwa.

19 Art. 33 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

20 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

21 Art. 38 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

22 Art. 40 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

23 Art. 42 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

24 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

## 5. Sposób działania Agencji

Działanie Agencji, jak każdej innej instytucji, uzależnione jest od środków finansowych, stąd też od kwestii finansowych należałoby rozpocząć rozważania dotyczące sposobów działania Agencji. Dochody jej składają się głównie z opłat wnoszonych przez osoby składające wnioski o certyfikaty wydawane przez Agencję oraz opłat za publikacje, szkolenia lub wszelkie inne usługi świadczone przez Agencję, a także z wkładu UE, krajów trzecich i państw członkowskich.

Działania Agencji oparte są na różnych metodach. Przede wszystkim Agencja może wydawać opinie i zalecenia przeznaczone dla Komisji lub specyfikacje certyfikacyjne i akceptowalne sposoby potwierdzania spełnienia zasad europejskich. Ponadto, Agencja przygotowuje roczny program prac służący wspieraniu stałej poprawy bezpieczeństwa lotnictwa europejskiego, zgodny z mandatami i zadaniami Agencji dodanymi, zmienionymi lub usuniętymi w porównaniu do roku poprzedniego. Agencja działa również poprzez przyznaną jej możliwość kontroli stosowania przepisów przez właściwe organy krajowe, a także przez przedsiębiorstwa. Poza tym została wyposażona w możliwość nakładania kar finansowych w postaci grzywnien i okresowych kar pieniężnych. Zgodnie z art. 25 rozporządzenia<sup>25</sup> może nakładać grzywny na osoby i przedsiębiorstwa, którym Agencja wydała certyfikaty, w przypadku umyślnego lub nieumyślnego naruszenia przepisów. Co więcej, posiada kompetencje do nakładania na osoby fizyczne i przedsiębiorstwa, którym wydała certyfikaty, okresowych kar pieniężnych, w celu zmuszenia tych osób lub przedsiębiorstw do działania zgodnie z przepisami. Jak stanowi ust. 2 niniejszego artykułu, grzywny oraz okresowe kary pieniężne mają charakter odstrasżający i są proporcjonalne zarówno do wagi danego przypadku, jak i potencjału gospodarczego konkretnego posiadacza certyfikatu, ze szczególnym uwzględnieniem zakresu, w jakim zagrożone zostało bezpieczeństwo. Wysokość grzywnien nie przekracza 4% rocznego przychodu lub obrotu posiadacza certyfikatu, natomiast wysokość kar okresowych nie przekracza 2,5% średniego dziennego przychodu lub obrotu posiadacza certyfikatu.

## 6. Podsumowanie

Zagadnienia poruszone w niniejszym opracowaniu pozwalają wyprowadzić wnioski, iż Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego jest niezwykle istotnym podmiotem na europejskiej arenie. Niezaprzeczalnie, skutki jej działania są nam bliskie jako pasażerom wszystkich działających na terenie Unii linii lotniczych. Dzięki instrumentom, w jakie została wyposażona, czuwa ona nad wszelkimi technicznymi aspektami zapewnienia bezpieczeństwa podróżującym drogą lotniczą. Na co dzień nie zdajemy sobie sprawy z tego, jak istotne są to działania, niemniej jed-

25 Ibidem.

nak dotyczą one bardzo wielu szczegółów takich jak certyfikacja sprzętu lotniczego, zdatność do lotu, licencjonowanie personelu lotniczego, operacje lotnicze oraz ocena bezpieczeństwa statków powietrznych z państw trzecich. Wszystkie powyższe, zdawałoby się drobne kwestie, składają się na całokształt bezpiecznego funkcjonowania przestrzeni powietrznej nad Europą. Biorąc pod uwagę tendencję stopniowego zwiększania się uprawnień Agencji, w najbliższych latach należy spodziewać się kolejnych rozszerzeń jej kompetencji.

### **Literatura**

Dumała A., *Agencje w systemie Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.

Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

### **Źródła prawa**

Rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (Dz.U. L 240 z 7.09.2002).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE (Dz.U. L 79 z 19.03.2008).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1108/2009 z dnia 21 października 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej oraz uchylające dyrektywę 2006/23/WE (Dz.U. L 309 51 z 24.11.2009).

### **Źródła internetowe**

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/transport/bodies\\_objectives/124492\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/transport/bodies_objectives/124492_pl.htm)

[http://europa.eu/about-eu/agencies/overhaul/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/overhaul/index_pl.htm)

<http://easa.europa.eu/the-agency/governance/management-board/observers>

Kamiński M., *Agencje Unii Europejskiej*, Politechnika Koszalińska, Instytut Ekonomii i Zarządzania, [http://www.tu.koszalin.pl/pliki/magdalenal/M.Kaminski\\_-\\_Agencje\\_Unii\\_Europejskiej.pdf](http://www.tu.koszalin.pl/pliki/magdalenal/M.Kaminski_-_Agencje_Unii_Europejskiej.pdf)

## Prezydent Ukrainy jako gwarant suwerenności i integralności terytorialnej państwa

### 1. Wprowadzenie

Jednym z podstawowych symptomów określających istnienie państwa w społeczności międzynarodowej jest suwerenność państwa. Czuwanie nad suwerennością i związane z tym sprawy bezpieczeństwa państwowego i obronności kraju należą zatem do najważniejszych funkcji, których wypełnianiem zajmują się organy władzy państwowej. Szczególną pozycję zajmuje tu głowa państwa, w pewnej mierze niezależnie nawet od przyjętego systemu rządów. Na sferę określaną mianem ochrony bezpieczeństwa państwa składa się szereg kompetencji przyznanych republikańskiemu prezydentowi w konstytucji oraz ustawach zwykłych, gdzie następuje ich doprecyzowanie.

Funkcja gwaranta suwerenności państwowej Ukrainy została przyznana prezydentowi nowelizacją Konstytucji w 1991 roku, tj. od początku istnienia tej instytucji wraz z prawem użycia wszelkich środków koniecznych do zabezpieczenia bezpieczeństwa państwa i integralności terytorialnej Ukrainy. Porozumienie Konstytucyjne z 1995 roku potwierdziło ją, używając zwrotu gwarant suwerenności, niezależności, nienaruszalności granic, bezpieczeństwa państwowego oraz terytorialnej integralności Ukrainy<sup>2</sup>.

Według obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej (będąc gwarantem suwerenności i integralności terytorialnej państwa – art. 102 akapit 2) prezydent realizuje swą funkcję, działając w sferze stosunków wewnętrznych i zewnętrznych państwa w czasie pokoju, jak i w czasie wojny samodzielnie oraz z innymi wyższymi organami władzy państwowej. Artykuł 106 Konstytucji, zawierający uprawnienia głowy państwa już na wstępie postanawia, iż Prezydent Ukrainy gwarantuje niepodległość państwa, bezpieczeństwo narodowe i prawną ciągłość państwa. Precyzuje to generalną funkcję gwaranta suwerenności i integralności państwa z art. 102 i wskazu-

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Por. art. 114-5 p. 1 i 3 Konstytucji Ukrainy z 1978 r. ze zmianami z 5 lipca 1991 r. oraz art. 24 p. 1 Porozumienia Konstytucyjnego z 1995 r., Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy, Kyjów 2001, *passim*.

je zadania płynące z pozostałych funkcji tamże wymienionych, tj. głowy państwa, gwaranta przestrzegania Konstytucji Ukrainy oraz praw i wolności człowieka i obywatela.

Uprawnienia prezydenta, wynikające z roli gwaranta suwerenności i integralności państwa, tradycyjnie można podzielić na trzy grupy: prezydent jako Zwierzchnik Sił Zbrojnych Ukrainy (art. 106 pkt 17-20 Konstytucji); uprawnienia prezydenta związane z obowiązywaniem stanów nadzwyczajnych (art. 106 pkt 21 Konstytucji); oraz udział prezydenta w realizacji polityki państwa<sup>3</sup>.

## 2. Prezydent Ukrainy jako Zwierzchnik Sił Zbrojnych

Konstytucja nadała prezydentowi funkcję Najwyższego Głównodowodzącego Sił Zbrojnych Ukrainy wraz z prawem powoływania i odwoływania wyższego dowództwa Sił Zbrojnych Ukrainy oraz innych formacji wojskowych, oraz kierowania sprawami bezpieczeństwa narodowego i obrony Ukrainy (pkt 17 art. 106 Konstytucji).

Uprawnienia, zawarte w punkcie 17, wynikają w sposób bezpośredni z punktu 1 art. 106 stwierdzającego, że prezydent gwarantuje niepodległość państwa, bezpieczeństwo narodowe i prawną ciągłość państwa. Jednak w przeciwieństwie do aktów prawnych, wydanych w ramach punktu 1, prezydenckie akty wydane na podstawie punktu 17 art. 106 Konstytucji podlegają obowiązkowi kontrasygnaty<sup>4</sup>.

Sam termin: Najwyższy Głównodowodzący Sił Zbrojnych Ukrainy nie został zdefiniowany. Zgodzić się należy, na podstawie analizy jego kompetencji oraz porównań z innymi państwami, że nie chodzi tu o organ prowadzący działania o charakterze strategicznym czy operacyjno-taktycznym, ale jest to instytucja polityczna pełniąca funkcję kierowniczą nad pozostałymi organami państwowymi, których zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa i obronności Ukrainy.

Konstytucja w następnych punktach przyznaje prezydentowi kolejne uprawnienia, związane z jego funkcją zwierzchnika sił zbrojnych. Prezydent: stoi na czele Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy (art. 106 pkt 18); składa w Radzie Najwyższej wnioski o ogłoszenie stanu wojny i podejmuje decyzję o użyciu Sił Zbrojnych w razie napaści zbrojnej na Ukrainę (pkt 19); jak również podejmuje decyzję o powszechnej albo częściowej mobilizacji, o wprowadzeniu stanu wojenne-

3 Por. A. Olechno, *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996-2005)*, Toruń 2009, s. 103 i n.

4 Trudno o jednoznaczną ocenę takiego stanowiska ustrojodawcy. Wytłumaczeniem może być przyznanie prezydentowi jako najwyższemu głównodowodzącemu szeregu nowych kompetencji, szczególnie w ustawach zwykłych, co według twórców Konstytucji powinno podlegać pewnej kontroli. Można spotkać opinie określające pkt 17 art. 106 jako pewną „niezręczność” ustawodawcy. Zob. np. N.G. Płachotniuk, *Instytut prezydentstwa w Ukraini*, Charkiw 1999, s. 123.



go na Ukrainie albo na określonych terenach w razie groźby napaści lub zagrożenia niepodległości państwowej Ukrainy (pkt 20).

Kompetencje te zostały następnie powtórzone i szczegółowo omówione w uchwalonych, w większości na początku lat 90. i obowiązujących do dziś, ustawach zwykłych, przede wszystkim: o obronie Ukrainy, o Siłach Zbrojnych Ukrainy – obie z 6 grudnia 1991 roku, o Wojskach Przygranicznych Ukrainy z dnia 4 listopada 1991 roku, o powszechnym obowiązku wojskowym i służbie wojskowej z dnia 25 marca 1992 roku, o Radzie Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy z dnia 5 marca 1998 roku, o przygotowaniu i przeprowadzeniu mobilizacji z dnia 21 października 1993 roku oraz ustawie o reżimie prawnym stanu wojennego z dnia 16 marca 2000 roku.

Ograniczenia objętościowe nie pozwalają tu na szczegółowe przedstawienie wszystkich kompetencji prezydenta w interesującej nas dziedzinie. Niech jedynie można będzie przykładowo przywołać niektóre z nich, dobrze obrazujące rolę głowy państwa<sup>5</sup>. Ustawa o obronie Ukrainy przyznaje prezydentowi prawo wydawania dekretów, rozporządzeń, dyrektyw oraz rozkazów w sprawach obrony w ramach swoich konstytucyjnych uprawnień<sup>6</sup>. Przyznaje również kompetencje: przedkładania Radzie Najwyższej do zatwierdzenia projektów doktryny wojennej, państwowych programów unowocześnienia uzbrojenia i technik wojskowych oraz propozycje ogólnej struktury Sił Zbrojnych Ukrainy, a także środków budżetowych przeznaczanych na obronę oraz finansowania poszczególnych programów wojskowych; koordynowanie działalności organów państwowych w dziedzinie obronności kraju; prowadzenie rozmów i podpisywanie umów międzynarodowych w sprawach wojskowych; zatwierdzanie planów rozwoju oraz strategicznego wykorzystania Sił Zbrojnych Ukrainy.

Ustawa o Siłach Zbrojnych Ukrainy zawiera podział kompetencji pomiędzy prezydentem a Ministerstwem Obrony Ukrainy w zakresie kierownictwa Siłami Zbrojnymi<sup>7</sup>. Prezydent jako Najwyższy Głównodowodzący Sił Zbrojnych Ukrainy sprawuje ogólne kierownictwo nad Siłami Zbrojnymi. Kierownictwo może sprawować (co potwierdza praktyka) poprzez biuro Najwyższego Głównodowodzącego, którego roboczym organem jest Sztab Generalny Sił Zbrojnych Ukrainy.

Kolejne uprawnienia Prezydenta podaje ustawa o wojskach przygranicznych Ukrainy<sup>8</sup>. Prezydent zatwierdza przepisy o Państwowym Komitecie ds. ochrony państwowych granic Ukrainy oraz powołuje i odwołuje Przewodniczącego Pań-

5 Dotyczy to wszystkich przywołanych w artykule aktów normatywnych, które zawierają znacznie większą liczbę szczegółowych uprawnień prezydenta.

6 Ustawa Ukrainy z dnia 6 grudnia 1991 r. Pro oboronu Ukrainy z późn. zm., Nr 1932-XII/ „WWR” – 1992 – Nr 9, s. 109.

7 Ustawa Ukrainy z dnia 6 grudnia 1991 r. Pro Zbrojni Syły Ukrainy z późn. zm., Nr 1934-XII/ „WWR” – 1992 – Nr 9, s. 108.

8 Ustawa Ukrainy z dnia 4 listopada 1991 r. Pro Prykordoni wijska Ukrainy z późn. zm., Nr 1779-XII/ „WWR” – 1992 – Nr 2, s. 7.

stwowego komitetu ds. ochrony państwowych granic Ukrainy, który jest jednocześnie Komendantem Wojsk Przygranicznych Ukrainy.

Na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym i służbie wojskowej Prezydent Ukrainy: zatwierdza przepisy o służbie wojskowej obywateli Ukrainy; zatwierdza spis urzędów obsadzanych przez osoby posiadające wyższe stopnie oficerskie; powołuje Ministra Obrony Ukrainy i Naczelnika Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych Ukrainy, a także dowództwo Sił Zbrojnych Ukrainy, wojsk operacyjnych, samodzielnych grup i innych formacji wojskowych<sup>9</sup>.

Ustawa o przygotowaniu i przeprowadzeniu mobilizacji stwierdza (art. 12), iż prezydent m.in.: sprawuje kierownictwo przy przygotowaniu i przeprowadzeniu mobilizacji; zatwierdza plan mobilizacji i przepisy o przeprowadzeniu mobilizacji na Ukrainie; przyznaje (i pozbawia) prawo zwolnienia z obowiązku wojskowego w czasie mobilizacji lub w czasie wojny poszczególnym obywatelom Ukrainy lub kategoriom obywateli; a także podejmuje decyzje o powszechnej lub częściowej mobilizacji i demobilizacji, o wprowadzeniu stanu wojennego na Ukrainie lub na określonych terenach w razie groźby napaści lub zagrożenia niepodległości państwowej Ukrainy<sup>10</sup>.

Abstrahując od użytego terminu Najwyższego Głównodowodzącego Sił Zbrojnych Ukrainy, przyznanie prezydentowi władzy zwierzchniej nad siłami zbrojnymi, obok związanego z tym decydowania o wojnie i pokoju należy do tradycyjnych uprawnień głowy państwa, pochodzących jeszcze z okresu władzy królewskiej. Oczywiście obecna władza zwierzchnia w rzeczywistości jest władzą *stricte* polityczną, a nie faktycznym dowództwem nad armią, chociaż pewną pozostałością jest często spotykane przyznanie prezydentowi przewodniej roli w naczelnym organie państwowym, zajmującym się obronnością i bezpieczeństwem państwa. Szczególnie ta druga funkcja pozostała jedynie w państwach o parlamentarno-gabinetowym systemie rządów, gdzie polityczne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi powierza się z reguły rządowi. Państwa o prezydenckim lub mieszanym ustroju zachowały natomiast, w mniejszym lub większym stopniu, zwierzchnią pozycję głowy państwa nad armią. Interesujące wydaje się spostrzeżenie, że zarówno konstytucja w swej pierwotnej wersji z 1996 roku, jak i jej wersja z 2004 (2014) roku prezentują właściwie identyczny obraz głowy państwa w omawianym zakresie<sup>11</sup>.

9 Ustawa Ukrainy z dnia 25 marca 1992 r. Pro zahalnyj wijskowyj obow'jazok ta wijskowu służbu z późn. zm., Nr 2233-XII/ „WWR” – 1999 – Nr 33, s. 270.

10 Ustawa Ukrainy z dnia 21 października 1993 r. Pro mobilizacijnu pidhotowku ta mobilizaciju z późn. zm., Nr 3543-XII/ „WWR” – 1993 – Nr 44, s. 416.

11 Pierwotnie Konstytucja Ukrainy umieszczała prezydenta wśród republik semiprezydenckich, z jednej strony pozbawiając głowę państwa władzy bezpośredniej, z drugiej jednak nadając jej szerokie uprawnienia oddziałujące praktycznie na wszystkie elementy związane z funkcjonowaniem sił zbrojnych państwa.

### 3. Uprawnienia Prezydenta Ukrainy związane z wprowadzeniem stanów nadzwyczajnych

Rozwiązaniem już ugruntowanym w tradycji konstytucyjnej jest możliwość wprowadzenia tzw. stanów nadzwyczajnych. Związane jest to z pojawieniem się w państwie stanu szczególnego zagrożenia, dla usunięcia którego konieczne jest użycie środków o wyjątkowym charakterze. Konstytucja Ukrainy z 1996 roku różni trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych, tj. stan wojenny, stan wyjątkowy oraz ogłoszenie określonych terenów obszarami nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej<sup>12</sup>. Regulacje stanów nadzwyczajnych nie zostały wyodrębnione w osobnym rozdziale, a odpowiednie przepisy znajdują się w Rozdziale V – Prezydent Ukrainy, Rozdziale II – Prawa, Wolności i Obowiązki Człowieka i Obywatela oraz Rozdziale IV – Rada Najwyższa Ukrainy. Do stanów nadzwyczajnych nie jest natomiast zaliczany stan wojny, który należy do kategorii prawa międzynarodowego, jednak ze względu na jego związki ze stanem wojennym oraz udział prezydenta w jego ogłoszeniu, również należy o nim wspomnieć.

Stan wojny szczegółowo reguluje ustawa o obronie Ukrainy. Nie definiuje wprost pojęcia stanu wojny, pod którym można rozumieć stan faktyczny, związany z regulowaniem stosunków międzypaństwowych przy użyciu siły. Zgodnie z punktem 19 art. 106 Konstytucji Ukrainy prezydent składa w Radzie Najwyższej wnioski o ogłoszenie stanu wojny i podejmuje decyzję o użyciu Sił Zbrojnych Ukrainy w razie napaści zbrojnej na Ukrainę, co powtarza art. 4 ustawy o obronie Ukrainy. Ogłoszenie na wniosek prezydenta stanu wojny i zawieranie pokoju, aprobowanie decyzji prezydenta o użyciu Sił Zbrojnych i innych formacji wojskowych w razie napaści zbrojnej na Ukrainę należy do Rady Najwyższej (art. 85 pkt 9 Konstytucji). W przypadku zbrojnej agresji wszystkie organy państwowe i jednostki wojskowe mogą podjąć wszelkie możliwe środki w celu jej zapobieżenia, nie czekając na oficjalne ogłoszenie stanu wojny (art. 4 akapit 2 ustawy). Oznacza to, iż Siły Zbrojne Ukrainy rozpoczynają działania wojenne już na podstawie odpowiedniej decyzji prezydenta, nie czekając na ogłoszenie stanu wojny przez parlament. Podobnie współpraca wymaga ogłoszenia pokoju, wprawdzie dokonywane przez Radę Najwyższą, ale uprzednio wymagające zawarcia traktatu pokojowego, który jako umowa międzynarodowa zawierana w imieniu Ukrainy wymaga udziału głowy państwa.

Najczęściej ogłoszeniu stanu wojny towarzyszy wprowadzenie stanu wojennego, które pociąga za sobą już bezpośrednie skutki dla porządku prawnego państwa. Prezydent podejmuje zgodnie z ustawą decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego na Ukrainie albo na określonych terenach w razie groźby napaści lub zagrożenia

12 Konstytucja nie używa terminu „stan” nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej, ale intencja ustawodawcy potwierdzona w ustawie każe nam zaliczyć ogłoszenie nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej do stanów nadzwyczajnych odpowiadających np. polskiemu stanowi klęski żywiołowej.

niepodległości państwowej Ukrainy (art. 106 pkt 20 Konstytucji). Jednocześnie prezydent może podjąć decyzję o powszechnej lub częściowej mobilizacji. Obie decyzje wydawane są w formie dekretów prezydenta i nie potrzebują dla swej ważności kontrasygnaty.

Regulację ustawową stanu wojennego zawarto w ustawie o obronie Ukrainy. Według zawartej tam definicji stan wojenny jest szczególnym reżimem prawnym, wprowadzanym na Ukrainie lub na określonych jej terenach w razie agresji zbrojnej, groźby napaści zbrojnej, zagrożenia niepodległości państwowej Ukrainy lub integralności terytorialnej, przewidującym przyznanie organom władzy państwowej, wojsku i organom samorządu terytorialnego uprawnień koniecznych dla zażegnania niebezpieczeństwa i zapewnienia bezpieczeństwa państwa, a także przewidującym tymczasowe, warunkowe ograniczenie praw i wolności człowieka i obywatela oraz praw i interesów prawnych osób prawnych z zaznaczeniem czasu ich trwania (art. 1).

Decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego jest następnie zatwierdzana przez parlament. Na podstawie art. 85 pkt 31 Konstytucji Rada Najwyższa zatwierdza dekrety o wprowadzeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego na Ukrainie bądź na określonych terenach, o powszechnej lub częściowej mobilizacji, o ogłoszeniu określonych terenów obszarami nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej w ciągu dwóch dni od momentu ich wydania przez prezydenta.

Ze względu na zewnętrzny charakter zagrożenia, stan wojenny wprowadzany jest na czas nieoznaczony, i choć ustawa o tym nie wspomina, wydaje się, że jego zakończenie powinno przebiegać analogicznie, tj. na drodze dekretu prezydenta zatwierdzanego przez Radę Najwyższą.

Prezydent, w wypadkach koniecznych, podejmuje decyzję o wprowadzeniu na Ukrainie lub na określonych jej terenach stanu wyjątkowego (art. 106 pkt 21 Konstytucji). Ustawowa definicja mówi, iż stan wyjątkowy jest to szczególny reżim prawny, który może być tymczasowo wprowadzony na Ukrainie lub na określonych jej terenach w przypadku wystąpienia nadzwyczajnej sytuacji z przyczyn technicznych lub w wyniku działań przyrody, która powoduje lub może doprowadzić do śmierci ludzi i strat materialnych, zagrożenia życia i zdrowia obywateli, jak też w sytuacji próby przewrotu państwowego lub zmiany konstytucyjnego ładu Ukrainy na drodze siły; stan wyjątkowy przewiduje przyznanie organom władzy państwowej, wojsku i organom samorządu terytorialnego określonych w ustawie uprawnień, koniecznych dla zażegnania niebezpieczeństwa i zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz ochrony zdrowia i życia obywateli, prawidłowego funkcjonowania gospodarki państwa, organów władzy państwowej i organów samorządu terytorialnego, ochrony ładu konstytucyjnego; stan wyjątkowy dopuszcza wprowadzenie tymczasowych,

uwarunkowanych zagrożeniem ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela, oraz ograniczeń praw i interesów osób prawnych na oznaczony okres<sup>13</sup>.

Zakończenie trwania stanu wyjątkowego powinno nastąpić wraz z usunięciem zaistniałych zagrożeń lub ustabilizowaniem sytuacji w państwie.

Prezydent podejmuje decyzję o wprowadzeniu stanu wyjątkowego w drodze dekretu, wymagającego dla swej ważności kontrasygnaty premiera i ministra odpowiedzialnego za jego wykonanie. Podobnie jak w przypadku pozostałych stanów nadzwyczajnych, decyzja ta musi być w ciągu dwóch dni zatwierdzona przez Radę Najwyższą. Wprowadzenie stanu wyjątkowego z powodu działań ludzkich (akt terrorystyczny, próba przewrotu itp.) powinno być poprzedzone wystąpieniem prezydenta w środkach masowego przekazu lub w inny możliwy sposób z żądaniem ustąpienia sytuacji zagrożenia. W przypadku zagrożenia życia ludzkiego stan wyjątkowy może zostać wprowadzony bez uprzedzenia. Stan wyjątkowy może być wprowadzony na Ukrainie na okres 30 dni, zaś na części terytorium na okres 60 dni. Jego przedłużenie następuje w drodze dekretu prezydenta, zatwierdzonego przez Radę Najwyższą najdalej o 30 dni.

Co do uprawnień Prezydenta Ukrainy w czasie trwania stanu wyjątkowego, to ustawa z 2000 roku nie przewidywała konieczności rozszerzenia kompetencji głowy państwa. Natomiast dekretem prezydenta dodatkowe uprawnienia, konieczne do znormalizowania sytuacji, mogą zostać nadane organom władzy na terenie, na którym został wprowadzony stan wyjątkowy.

Prezydent ogłasza, w razie konieczności, określone tereny obszarami nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej (art. 106 pkt 21 Konstytucji), przez co ustawodawca rozumie sytuację, w której na określonych terenach doszło do negatywnych zmian w środowisku naturalnym i która wymaga nadzwyczajnej interwencji ze strony państwa<sup>14</sup>.

Decyzję (podlegającą obowiązkowi kontrasygnaty) o ogłoszeniu określonych terenów obszarami nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej podejmuje prezydent (w drodze dekretu) na wniosek Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy lub Gabinetu Ministrów Ukrainy i jest zatwierdzany przez Radę Najwyższą w terminie trzech dni. Informacja o ogłoszeniu przekazywana jest środkom masowego przekazu. Identycznie następuje odwołanie decyzji o obszarach nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej w razie usunięcia zagrożenia i normalizacji sytuacji. Ustawa dopuszcza jednoczesne wprowadzenie na terenach ogłoszonych obszarami nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej stanu wyjątkowego zgodnie z ustawą o reżimie prawnym stanu wyjątkowego.

13 Ustawa Ukrainy z dnia 16 marca 2000 r. Pro prawowyj reżym nadzwyczajnoho stanu, Nr 1550-III/ „WWR” – 2000 – Nr 23, s. 176.

14 Ustawa Ukrainy z dnia 13 lipca 2000 r. Pro zonu nadzwyczajnoji ekołohicznnoji sytuaciji, „WWR” – 2000 – Nr 42, s. 348.

## 4. Pozostałe uprawnienia

Do uprawnień prezydenta niezwiązanych bezpośrednio ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi oraz obowiązywaniem stanów nadzwyczajnych, należących jednocześnie do sfery bezpieczeństwa i obronności państwa, możemy zaliczyć kompetencje, wynikające z ustawy o państwowej ochronie organów władzy państwowej Ukrainy i osób sprawujących najwyższe stanowiska państwowe, przewodniczenie Radzie Bezpieczeństwa i Obrony Ukrainy, uprawnienia związane ze Służbą Bezpieczeństwa Ukrainy i inne, realizujące politykę bezpieczeństwa państwa.

Według ustawy o państwowej ochronie organów władzy bezpośrednio prezydentowi podporządkowano Urząd Ochrony Państwowej Ukrainy<sup>15</sup>. Konsekwencją było przyznanie prezydentowi kolejnych uprawnień w stosunku do podległego mu urzędu. Prezydent m.in.: składa propozycje co do ogólnych struktur i liczby etatów w urzędzie, zatwierdzone następnie przez Radę Najwyższą; powołuje i odwołuje Naczelnika Urzędu Ochrony Państwowej i jego zastępców oraz sprawuje kontrolę nad działalnością Urzędu.

Zgodnie z art. 107 Konstytucji, prezydent jest Przewodniczącym Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy, z której to funkcji wynika szereg kolejnych uprawnień w sferze obronności kraju, zawartych w poświęconej Radzie ustawie<sup>16</sup>. Jako przewodniczący Rady, prezydent m.in. ustala jej skład, kieruje działalnością, zatwierdza akty wydawane przez Radę, ustala daty i porządek posiedzeń, którym osobiście przewodniczy, wyznacza funkcje, strukturę i liczbę etatów aparatu administracyjnego Rady.

Istotną rolę w systemie bezpieczeństwa państwa zajmuje działalność Służby Bezpieczeństwa Ukrainy, w stosunku do której prezydent również posiada stosowne uprawnienia. Służba Bezpieczeństwa Ukrainy, według definicji ustawowej, jest państwowym prawnie-ochronnym organem specjalnego przeznaczenia, podporządkowanym Prezydentowi Ukrainy i kontroli Rady Najwyższej, a której zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa<sup>17</sup>. Na podstawie dekretu prezydenckiego z 1999 roku Służba Bezpieczeństwa Ukrainy została określona jako centralny organ władzy wykonawczej o specjalnym statusie<sup>18</sup>.

Jak wskazuje ustawa, prezydent ma decydujący wpływ na strukturę, skład i funkcjonowanie SBU: określa struktury organizacyjne SBU; na wniosek Rady Najwyższej powołuje Szefa SBU, a na wniosek Szefa SBU jego zastępców i naczeln-

15 Ustawa Ukrainy z dnia 4 marca 1998 r. Pro derżawnu ochoronu orhaniv derżawnoj władzy Ukrainy i posadowych osib, Nr 160/98-WR/ „WWR” – 1998 – Nr 35, s. 236.

16 Ustawa Ukrainy z dnia 3 kwietnia 1998 r. Pro Radu nacionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy, Nr 183/98-WR/ „WWR” – 1998 – Nr 35, s. 237.

17 Ustawa Ukrainy z dnia 25 marca 1992 r. Pro Służbu bezpeky Ukrainy, Nr 2229-XII/ „WWR” – 1992 – Nr 27, s. 382 z późn. zm. Obecna struktura jest wynikiem reformy z 14 października 2005 r.

18 Dekret Prezydenta Ukrainy z dnia 15 grudnia 1999 r. Pro zminy u centralnych orhaniv wykonawczoji władzy, Nr 1572/99 „Holos Ukrainy” z dnia 18 grudnia 1999, Nr 236 (2238).

ków wydziałów Urzędu Centralnego SBU, oraz naczelników wydziałów terenowych SBU; na wniosek Szefa SBU, uwzględniając potrzeby bezpieczeństwa państwa oraz środki budżetowe, ustala liczbę etatów w Służbie Bezpieczeństwa, a także wysokość wynagrodzeń funkcjonariuszy SBU. W porozumieniu z Radą Najwyższą prezydent powołuje członków kolegium – organu doradczego działającego w ramach SBU, którego zadaniem jest nadzór polityczny i operacyjny nad funkcjonowaniem SBU. Ustawa wyposaża prezydenta również w cały szereg środków kontrolujących prace SBU, np. obowiązek corocznego raportu oraz składania regularnych raportów z aktualnej działalności SBU składanych przez Szefa SBU.

Ostatnim wymienionym tu aktem prawnym związanym z uprawnieniami prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności państwa jest ustawa o tajemnicy państwowej<sup>19</sup>. Do zadań prezydenta ustawa zaliczyła m.in: wydawanie dekretów i rozporządzeń dotyczących ochrony tajemnicy państwowej czy powołanie osób do wykonania funkcji państwowego eksperta ds. tajemnicy we wszystkich organach władzy państwowej (z wyjątkiem Rady Najwyższej) na wniosek przewodniczących tych organów.

Obok wymienionych tu uprawnień przypomnijmy jeszcze fakt powoływania i odwoływania przez głowę państwa Ministra Obrony Ukrainy, a będziemy mieli w miarę pełny obraz Prezydenta Ukrainy, jako gwaranta suwerenności i bezpieczeństwa państwa.

Liczba kompetencji prezydenta w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa państwowego (ponad połowa wszystkich jego uprawnień należy do tej sfery) w pełni oddaje konstytucyjnie przyznaną mu rolę Najwyższego Głównodowodzącego Sił Zbrojnych Ukrainy oraz gwaranta suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy. Przyznanie jednej osobie tak dużego wpływu na tę sferę życia państwowego ma swoje uzasadnienie w konieczności efektywnego działania wobec potencjalnych zagrożeń. Kierownictwo prezydenta obejmujące nadzór, kontrolę i koordynację działań wszystkich organów państwowych w tej dziedzinie powoduje, iż zapobiegające lub likwidujące zagrożenie decyzje zostaną wydane w odpowiednim czasie. Nie oznacza to oczywiście, że rozwiązania odmienne nie są tak skuteczne, tym bardziej że na możliwość kontrolowania sfery bezpieczeństwa państwa przez Prezydenta Ukrainy pracują całe zastępy urzędników (cywilnych i wojskowych), wchodzących w skład państwowych organów ds. bezpieczeństwa i obrony.

19 Ustawa Ukrainy z dnia 21 stycznia 1994 r. Pro derżawnu tajemnicyju, „WWR” 1994, Nr 16, s. 93 w red. z 21 września 1999 Nr 1079-XIV.

## Literatura

- Olechno A., *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996-2005)*, Toruń 2009.  
Płachotniuk N.G., *Instytut prezydentstwa w Ukraini*, Charkiw 1999.  
Szemszuczenko J.S. (red.), *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjiw 2001.

## Źródła prawa

- Dekret Prezydenta Ukrainy z dnia 15 grudnia 1999 r. Pro zmiany u centralnych orhaniw wykonawczoji władzy, Nr 1572/99 „Hołos Ukrainy” z dnia 18 grudnia 1999, Nr 236 (2238).  
Ustawa Ukrainy z dnia 4 listopada 1991 r. Pro Prykordonni wijska Ukrainy z późn. zm., Nr 1779-XII/ „WWR” – 1992 – Nr 2.  
Ustawa Ukrainy z dnia 6 grudnia 1991 r. Pro oboronu Ukrainy z późn. zm., Nr 1932-XII/ „WWR” – 1992 – Nr 9.  
Ustawa Ukrainy z dnia 6 grudnia 1991 r. Pro Zbrojni Syły Ukrainy z późn. zm., Nr 1934-XII/ „WWR” – 1992 – Nr 9.  
Ustawa Ukrainy z dnia 25 marca 1992 r. Pro zahalnoj wijskowej obow’jazok ta wijskowu służbu z późn. zm., Nr 2233-XII/ „WWR” – 1999 – Nr 33.  
Ustawa Ukrainy z dnia 25 marca 1992 r. Pro Służbu bezpeky Ukrainy z późn. zm., Nr 2229-XII/ „WWR” – 1992 – Nr 27.  
Ustawa Ukrainy z dnia 21 października 1993 r. Pro mobilizacijnu pidhotowku ta mobilizaciju z późn. zm., Nr 3543-XII/ „WWR” – 1993 – Nr 44.  
Ustawa Ukrainy z dnia 21 stycznia 1994 r. Pro derżawnu tajemnycu, „WWR” 1994, Nr 16, s. 93 w red. z 21 września 1999 Nr 1079-XIV.  
Ustawa Ukrainy z dnia 4 marca 1998 r. Pro derżawnu ochoronu orhaniw derżawnoj władzy Ukrainy i posadowych osib, Nr 160/98-WR/ „WWR” – 1998 – Nr 35.  
Ustawa Ukrainy z dnia 3 kwietnia 1998 r. Pro Radu nacionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy, Nr 183/98-WR/ „WWR” – 1998 – Nr 35.  
Ustawa Ukrainy z dnia 16 marca 2000 r. Pro prawowej režym nadzwyczajnoho stanu, Nr 1550-III/ „WWR” – 2000 – Nr 23.  
Ustawa Ukrainy z dnia 13 lipca 2000 r. Pro zonu nadzwyczajnoji ekołohicznoji sytuaciji, „WWR” – 2000 – Nr 42.



## Właściwość przedmiotowa ABW. Uwagi na tle ustawowego katalogu zadań ABW w projekcie nowej ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Szóstego kwietnia 1990 roku uchwalona została ustawa o Urzędzie Ochrony Państwa<sup>2</sup>. W życie akt ten wszedł z dniem ogłoszenia, co nastąpiło 10 maja 1990 roku. Zgodnie z art. 129 tej ustawy utworzenie UOP oznaczało rozwiązanie Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Od tych wydarzeń, które zapoczątkowały budowę służb specjalnych dostosowanych do wymogów demokratycznego państwa prawa, mija blisko 25 lat. Mimo tak długiego okresu, ewolucja polskich służb specjalnych nie jest zakończona i wciąż regulacje dotyczące funkcjonowania organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa stanowią obszar licznych zmian.

Najnowszy etap zmian w strukturze służb specjalnych zapoczątkowany został projektami nowych ustaw o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu z 1 sierpnia 2013 roku. Uzasadnienie dla przygotowywanej reformy stanowi zarzut niedostatecznie szybkiej reakcji ABW na tzw. aferę Amber Gold, co miało być spowodowane 1) nachodzeniem na siebie kompetencji Policji i Agencji, 2) brakiem właściwych mechanizmów koordynujących pracę służb specjalnych i policyjnych oraz 3) nadmiernym skupieniem się ABW na działaniach procesowych, wskutek czego zaniedbane zostały działania przedprocesowe<sup>3</sup>. By nie dopuścić do powtórzenia się w przyszłości podobnych afer, jak ta związana z gdańskim parbankiem, twórcy nowej ustawy o ABW przyjęli dwa podstawowe założenia, których wcielenie w życie ma doprowadzić do skuteczniejszego działania największej polskiej służby specjalnej. Po pierwsze nowa ustawa ma precyzyjnie rozgranicyć kompetencje głównych organów zwalczających najpoważniejszą przestępczość, to jest funkcjonującego w ramach Policji Centralnego Biura Śledczego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Po drugie ABW ze służby procesowo-informacyjnej ma stać się służbą informacyjno-procesową. Realizacja

1 Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

2 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 180).

3 Ustawa o ABW z 1.08.2013 r., Uzasadnienie, s. 79.

wskazanych założeń ma być osiągnięta przede wszystkim poprzez zmiany w zakresie właściwości przedmiotowej ABW. Ogólne uregulowanie art. 5 ust. 1 pkt 2 obecnej ustawy o ABW w projekcie nowej ustawy zastąpiono rozbudowanym i szczegółowym przepisem umieszczonym w art. 3 ust. 1 pkt 2, zawierającym wyliczenie czynów zabronionych z podaniem właściwych artykułów kodeksu karnego i kodeksu karnego skarbowego oraz ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa<sup>4</sup>.

Wprowadzone zmiany w zakresie właściwości przedmiotowej objawiają się przede wszystkim wyłączeniem kompetencji ABW w obszarze zwalczania przestępczości zorganizowanej o charakterze kryminalnym, w tym przestępczości związanej z produkcją i obrotem środkami odurzającymi. Nowy przepis regulujący właściwość przedmiotową ABW wprowadza również ograniczenia w zakresie zwalczania przestępczości gospodarczej poprzez pominięcie czynów zabronionych o charakterze ekonomicznym wskazanych w ustawach pozakodeksowych, w tym czynów zabronionych wymienionych w art. 171 ust. 1 i 3 ustawy – Prawo bankowe<sup>5</sup> i art. 178 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi<sup>6</sup>. Nowa ustawa o ABW pozbawi również tę służbę właściwości w zakresie zwalczania przestępczości korupcyjnej, które to zadanie w całości powierzone zostanie CBA.

Ze względu na zajmowaną przez ABW pozycję w systemie bezpieczeństwa i znaczenie realizowanych przez ten urząd funkcji, przedstawione powyżej zmiany, które wprowadzone zostaną wraz z wejściem w życie nowej ustawy o ABW, wymagają pogłębionej analizy. Ocena ta jest tym bardziej potrzebna, iż w projekcie nowej ustawy o ABW oprócz modyfikacji szeregu poszczególnych instytucji dotyczących pracy służb specjalnych zaobserwować można pewne generalne założenia co do charakteru i roli organów bezpieczeństwa w demokratycznym państwie prawnym.

Przechodząc do szczegółowych rozważań przeanalizować należy przede wszystkim podstawową i najważniejszą ideę projektu nowej ustawy o ABW, która sprowadza się do poglądu, że służby specjalne winny być służbami informacyjnymi, względnie informacyjno-procesowymi, a nie organami procesowymi, które jedynie dodatkowo pozyskują informacje. Koncepcja ta ewidentnie nawiązuje do zachodnioeuropejskiego modelu służb specjalnych, którego idealną egzemplifikacją są rozwiązania niemieckie. W Republice Federalnej Niemiec funkcjonuje wyraźne rozgraniczenie pomiędzy służbami policyjnymi a specjalnymi, określane jako Tren-

4 Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2013 r. Nr 0, poz. 194).

5 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 1376).

6 Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2014 r., poz. 94).

nungsgebot<sup>7</sup>. Oceniając zainspirowanie się twórców projektu nowej ustawy o ABW rozwiązaniami niemieckimi, wyrazić można pogląd, iż nawiązanie do modelu niemieckiego otrzymało rozsądny zakres. Z jednej strony jako słuszne należy ocenić rozwiązanie, postrzegające służby specjalne przede wszystkim jako instytucje przeznaczone do pozyskiwania informacji na przedpolu mogących powstać zagrożeń, skupiające się tym samym na działaniach zapobiegawczych i sprawdzających przy wykorzystaniu co do zasady metod i środków operacyjnych. Równocześnie jednak za rozwiązanie pozytywne należy uznać pozostawienie ograniczonych uprawnień śledczych, w szczególności w obszarze przestępczości, do zwalczania której ABW jest powołana ze swej istoty, tj. w obszarze czynów zabronionych dotyczących szpiegostwa, ochrony informacji niejawnych, ekonomicznych podstaw państwa oraz obrotu z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa. Warto w tym miejscu wskazać, iż pionierzy śledcze funkcjonują w strukturach wielu służb specjalnych. Przy czym oprócz służb posowieckich takich jak rosyjskie FSB<sup>8</sup>, ukraińskie FSU<sup>9</sup>, białoruskie KGB<sup>10</sup> czy Ministerstwo Bezpieczeństwa Państwowego Chińskiej Republiki Ludowej (Guójiā Ānquǎnbù 国家安全部)<sup>11</sup> szerokie uprawnienie procesowe posiada również amerykańskie Federalne Biuro Śledcze<sup>12</sup>. Całkowite odebranie uprawnień procesowych ABW mogłoby doprowadzić do osłabienia zdolności tej służby. Obecnie pionierzy operacyjne ABW, po uzyskaniu materiałów rodzących podejrzenie popełnienia przestępstwa, przekazują je do jednostki procesowej, która po ich przeanalizowaniu stosownie do art. 303 § 3 kpk. w związku z art. 312 kpk. może złożyć zawiadomienie o możliwości podejrzenia przestępstwa, co do którego winno toczyć się śledztwo lub ewentualnie samodzielnie wszcząć postępowanie przygotowawcze w formie dochodzenia. W sytuacji pierwszej, a więc kiedy ze względu na wagę sprawy postępowanie musi toczyć się w formie śledztwa, ostateczną decyzję w przedmiocie wydania postanowienia o wszczęciu postępowania karnego wydaje, zgodnie z art. 305 § 3 kpk., prokurator. Następnie może on powierzyć wszczęte postępowanie właściwej służbie, przy czym jeśli materiał wpłynął od ABW i postępowanie dotyczy czynu objętego jej właściwością, zasadą jest powierzanie śledztwa do prowadzenia Agencji. Opisana powyżej procedura prowadzi do tego, że proces karny zainicjowany dzięki pracy opera-

7 J. Gawryszewski, *Służby specjalne w Republice Federalnej Niemiec*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 6, s. 11-22; D. Pożaroszczyk, *Federalny Urząd Ochrony Konstytucji – zadania i charakterystyka zwalczanych zagrożeń*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8, s. 162; J. Singer, *Das Trennungsgebot – Teil 1: Politisches Schlagwort oder verfassungsrechtliche Vorgabe?*, „Die Kriminalpolizei” 2006, nr 3, s. 85-86; D. Kugelmann, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Berlin 2011, s. 52.

8 M. Świerczek, *Federalna Służba Bezpieczeństwa i jej rola w polityce wewnętrznej Kremla. Wstęp do zagadnienia*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne OSW, Warszawa 2013, s. 32.

9 J. Darczewska, N. Ortowska-Chyż, *Służby specjalne Ukrainy na tle ewolucji systemu politycznego*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne OSW, Warszawa 2013, s. 63.

10 J. Darczewska, M. Zarębska, *Służby specjalne w białoruskim systemie politycznym*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne OSW, Warszawa 2013, s. 99-100.

11 R. Faligot, *Tajne służby chińskie. Od Mao do igrzysk olimpijskich*, tłum. O. Hedemann, A. Rasińska-Bóbr, Katowice 2009, s. 164-167.

12 J. Douglas's, *Guide to Careers in the FBI*, New York 2006, s. 115.

cyjnej ABW jest prowadzony przez jej wydziały procesowe. Zaletą tego rozwiązania jest możliwość elastycznej współpracy między funkcjonariuszami operacyjnymi a procesowymi w ramach jednej instytucji. Dzięki powyższemu redukcji ulega formalizm oraz dodatkowo unika się czasochłonnego przenoszenia akt pomiędzy poszczególnymi instytucjami. W obliczu wskazanych zalet utrzymania pionów procesowych w strukturze największej polskiej służby specjalnej, całkowite odebranie uprawnień procesowych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego byłoby rozwiązaniem zbyt daleko idącym. Analizując koncepcję wyraźnego rozdzielenia służb procesowych, realizujących funkcję ścigania karnego od służb specjalnych nastawionych na zbieranie informacji, pamiętać warto o kontekście historycznym, w ramach którego ukształtował się obecny model niemieckich służb specjalnych. Pozbawienie Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji uprawnień procesowych było konsekwencją dwóch zjawisk. Z jednej strony, w obliczu podziału państwa niemieckiego po II wojnie światowej i wzrastającej agresywności NRD, alianci zachodni zdawali sobie sprawę z potrzeby odbudowy służb specjalnych RFN, które zapewniłyby skuteczną ochronę kontrwywiadowczą. Równocześnie, pamiętając o zbrodniach popełnianych przez Gestapo<sup>13</sup>, obawiano się utworzenia służby dysponującej zbyt potężnymi uprawnieniami. Dziś w Polsce, po dwudziestu pięciu latach funkcjonowania demokratycznych służb specjalnych z pewnością nie można stwierdzić, że dysponowanie najpierw przez UOP, a obecnie przez ABW kompetencjami procesowymi stanowi zagrożenie dla konstytucyjnie chronionych praw i wolności obywatelskich<sup>14</sup>. W związku z tym uznać należy, iż obecnie nie ma potrzeby, by odbierać uprawnienia procesowe służbom specjalnym i tym samym poważnie ograniczać ich możliwości.

Przechodząc do oceny drugiej z przewodnich idei projektu nowej ustawy o ABW, czyli koncepcji postulującej precyzyjne rozgraniczenie uprawnień pomiędzy poszczególnymi służbami, zauważyć należy, że koncepcja ta musi być odmiennie rozumiana i w konsekwencji realizowana na etapie procesowym i przedprocesowym. Po wydaniu postanowienia o wszczęciu procesu, stosownie do art. 311 § 2 kpk. w związku z art. 312 kpk. zainicjowane postępowanie jest powierzane przez prokuratora do prowadzenia właściwej instytucji, ewentualnie prowadzone jest jako śledztwo własne. Na tym etapie dublowanie postępowań i równoległe prowadzenie spraw przez różne służby jest zjawiskiem niepożądanym, prowadzącym do zbędnego powtarzania czynności procesowych. Eliminacji tego zjawiska służy właśnie

13 W 1946 r. Gestapo (Geheime Staatspolizei, Tajna Policja Państwowa III Rzeszy) została uznana przez Międzynarodowy Trybunał Wojskowy w Norymberdze za organizację przestępczą, winną ludobójstwa i zbrodni wojennych.

14 Kontrowersyjne sytuacje, które przydarzyły się UOP i ABW w ich dotychczasowej historii, takie jak chociażby zatrzymanie prezesa PKN Orlen w roku 2002, tzw. afera Blidy czy przeszukanie w domu twórcy strony internetowej „Antykomor” w roku 2011, w żaden sposób nie mogą być porównywane ze zbrodniczym wykorzystywaniem procesu karnego i instytucji wymiaru sprawiedliwości do popełniania masowych mordów na przeciwnikach III Rzeszy przez Geheime Staatspolizei.

praktyka powierzania postępowań do prowadzenia, która w założeniu ma precyzyjnie wskazywać podmiot, który jest odpowiedzialny za dane postępowanie. Na uniknięcie nakładania się czynności procesowych nastawiona jest również, przewidziana w § 130 regulaminu prokuratorskiego, instytucja łączenia postępowań karnych<sup>15</sup>. Ważną rolę pełnią też procedury rejestracji spraw i wykonywane na bieżąco koordynacje, których celem jest wychwycenie sytuacji równoległego prowadzenia czynności procesowych.

Odmiennie przedstawia się sytuacja na etapie działań przedprocesowych o charakterze zapobiegawczym. W świetle art. 303 kpk. dla wykonywania czynności profilaktycznych nie jest konieczne uzyskanie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa. Działania te prowadzone są przy wykorzystaniu form, metod i środków pracy operacyjnej w warunkach głębokiego utajenia. Są to działania wyprzedzające, które winny być skoncentrowane na obszarach szczególnie podatnych na wystąpienie zjawisk przestępczych. Typowymi obiektami, które należy objąć intensywną ochroną profilaktyczną, są największe spółki Skarbu Państwa działające w strategicznych obszarach gospodarki narodowej, instytucje państwowe i samorządowe dysponujące pieniędzmi publicznymi oraz prywatni przedsiębiorcy prowadzący interesy w szczególnie wrażliwych branżach takich jak obrót bronią czy też materiałami podwójnego przeznaczenia. Okoliczność, że działania profilaktyczne, mając charakter wyprzedzający, skupiają się jedynie na możliwych do wystąpienia zagrożeniach, a nie na realnie zaistniałych faktach, implikuje, iż w ramach tych przedsięwzięć nie jest dopuszczalne stosowanie przymusu ingerującego w sferę praw i wolności obywatelskich. Fakt ten powoduje z kolei, że na etapie przedprocesowym możliwe jest jedynie fragmentaryczne rozpoznanie danego zagadnienia. Wobec czego wskazane jest zwiększanie liczby znajdujących się w dyspozycji źródeł informacji i dlatego też objęcie danego obszaru zainteresowaniem kilku oddzielnych służb jest zjawiskiem pożądanym.

Dodatkowo wskazać należy, że bezwzględne rozdzielenie uprawnień służb na etapie przedprocesowym, poprzez jednoznaczne określenie kompetencji danej służby w drodze odwołania się do poszczególnych przepisów ustawowych, stwarzałoby istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Jak wskazano powyżej, działania profilaktyczne nie wiążą się z konkretnymi czynami, lecz jedynie potencjalnymi zagrożeniami. Owa potencjalność powoduje, że nierzadko nie jest możliwe nadanie precyzyjnej kwalifikacji rozpoznawanemu zagadnieniu. Ograniczenie kompetencji poszczególnych służb na etapie przedprocesowym do konkretnych czynów zabronionych mogłoby w konsekwencji doprowadzić do powstania obszarów, które ze względu na trudności z nadaniem kwalifikacji nie zostałyby objęte rozpoznaniem przez żadną ze służb. Sytuacja taka sprzyjałaby oczywiście roz-

15 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2014 r., poz. 144).

winięciu się w tych obszarach zjawisk niepożądanych, stanowiących realne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Podniesione w niniejszym tekście zagrożenie zostało dostrzeżone przez projektodawcę, który w art. 3 ust. 2 projektu z 1 sierpnia 2013 roku w odniesieniu do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw operuje katalogiem poszczególnych czynów zabronionych. Natomiast w art. 3 ust. 1 dotyczącym rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania zagrożeń naruszających bezpieczeństwo wewnętrzne i konstytucyjny porządek państwa, posługuje się terminami opisowymi takimi jak zagrożenie o charakterze terrorystycznym czy ekstremistycznym lub też zagrożenie godzące w bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie jako pozwalające na elastyczne prowadzenie działań operacyjnych na etapie przedprocesowym.

Analizując katalog zadań ABW, zawarty w projekcie nowej ustawy, ocenie warto poddać także kilka szczegółowych rozwiązań. W pierwszej kolejności zwraca uwagę wyłączenie ABW z obszaru zwalczania przestępczości zorganizowanej o charakterze kryminalnym. Przeciwno temu rozwiązaniu podniesione zostało<sup>16</sup>, że znaczna część grup przestępczych wywodzących się z terenów byłego ZSRR i aktywnych na terenie Polski nasycona jest byłymi funkcjonariuszami radzieckich służb specjalnych, a więc ludźmi, którzy przeszli specjalistyczne szkolenie w zakresie tajnych działań<sup>17</sup>. Fakt ten powodować ma istotne trudności w rozpracowaniu takich grup przez Policję, której funkcjonariusze nie są obeznani ze specyfiką działań kontrwywiadowczych. Z drugiej strony podkreślić należy, iż Policja stanowi formację nieporównywalnie liczniejszą od ABW, w związku z czym jej pionierzy odpowiedzialni za zwalczanie grup i związków przestępczych mogą w swych działaniach wykorzystywać, w sposób bezpośredni, niezwykle szeroki zasób informacji operacyjnych dostarczonych przez policjantów prewencji oraz dzielnicowych. Wskazać trzeba również, że posiadanie szczególnych umiejętności przez część przestępców rosyjskojęzycznych największe znaczenie odgrywa na etapie przedprocesowym. Po wszczęciu jawnego procesu podejmowane czynności i ogólna taktyka śledcza są zasadniczo zbliżone niezależnie od tego, czy osoby podejrzane związane są ze służbami specjalnymi czy też nie<sup>18</sup>. W związku z tym nie powinno się przeceniać faktu powiązania części grup rosyjskojęzycznych ze służbami specjalnymi tym bardziej, że zagrożeniu temu w sytuacjach niezbędnych zapobiegać można, a nawet należy, poprzez włączenie w działania prowadzone zasadniczo przez Policję, funkcjonariuszy ABW. W tym miejscu, w kontekście potrzeby zwalczania przestępczości zorganizowanej, warto poczynić generalną uwagę o konieczności intensywnej współpracy pomiędzy poszczególnymi służbami, zarówno na poziomie krajowym, jak między-

16 A. Kowalski, *Pseudoreforma specszub. Ograniczenie kompetencji ABW*, <http://niezalezna.pl/45745-pseudoreforma-specszub-ograniczenie-kompetencji-abw> (14.06.2014).

17 Na obecność osób wywodzących się ze struktur siłowych w poradzieckich zorganizowanych grupach przestępczych zwraca uwagę również H. Abadinsky, *Organized Crime*, Belmont, CA 2013, s. 211-212 oraz S.L. Mallory, *Understanding organized crime*, Sudbury 2012, s. 94.

18 S.L. Mallory, op. cit., s. XIX.

narodowym. Tylko bowiem wspólne działania wielu wyspecjalizowanych instytucji są w stanie doprowadzić do sukcesu w walce z grupami o charakterze mafijnym<sup>19</sup>.

W projekcie nowej ustawy w art. 3 ust 2 zauważyć można również brak wskazania czynów zabronionych skodyfikowanych w art. 171 ust. 1 i 3 ustawy – Prawo bankowe i art. 178 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. Przepisy te stanowią podstawę prowadzenia postępowań karnych dotyczących tzw. parabanków. Obecnie najważniejsze z postępowań tego typu<sup>20</sup> prowadzone są przez pionierów śledcze ABW. Projektowana zmiana położy kres tej praktyce. Również to rozwiązanie wydaje się słuszne. Wskazać należy, że ABW jest służbą niewielką, zatrudniającą kilka tysięcy funkcjonariuszy, przy czym liczba funkcjonariuszy śledczych jest oczywiście jeszcze mniejsza<sup>21</sup>. Tymczasem sprawy parabankowe charakteryzują się ogromną liczbą pokrzywdzonych, których należy przesłuchać. Obowiązek ten, w obecnej sytuacji kadrowej ABW, stanowi znaczące obciążenie dla tej służby, istotnie wpływając na szybkość prowadzonych postępowań. Równocześnie praktyki powierzania postępowań parabankowych ABW nie usprawiedliwia stopień skomplikowania tego typu spraw. Wbrew pozorom nie są to sprawy szczególnie trudne dowodowo. Większość czynności sprowadza się do prostych, powtarzalnych przesłuchań. Oczywiście w sprawach tego typu występują również zagadnienia wymagające specjalistycznej wiedzy, niemniej zagadnienia te mogą zostać w sposób dostateczny wyjaśnione przez funkcjonariuszy Policji działających pod nadzorem prokuratorów doświadczonych w prowadzeniu śledztw z zakresu przestępczości gospodarczej w miarę potrzeby przy wsparciu biegłych.

Podsumowując dokonane spostrzeżenia, uznać należy, że projekt nowej ustawy o ABW idzie zasadniczo w dobrym kierunku. Oczywiście już dziś można stwierdzić, iż nie jest to projekt pozbawiony wad<sup>22</sup>, a kolejne niedoskonałości z pewnością ujawnią się po wejściu w życie ustawy. Pozytywnie jednak należy ocenić te zmiany, które zmierzają do ograniczenia i tym samym zrjonalizowania zakresu uprawnień śledczych ABW i które objawiają się pozostawieniem kompetencji procesowych jedynie w obszarach właściwych dla służby specjalnej. Dzięki istotnemu ograniczeniu prowadzonych procesów pojawi się możliwość przesunięcia zaoszczędzonych sił

19 Przykład bardzo dobrej współpracy na ogromną skalę, pomiędzy licznymi jednostkami stanowi akcja *Delirium* wymierzona w jeden z najniebezpieczniejszych meksykańskich karteli narkotykowych *La Familia Michoacana*. W ramach prowadzonej w latach 2010-2011 operacji *Delirium* aresztowano 1985 osób oraz przejęto 1257 kg metamfetaminy, 2722 kg kokainy, 456 kg heroiny oraz blisko 7 ton marihuany. W projekcie *Delirium* udział brali funkcjonariusze i pracownicy FBI, DEA, Immigration and Customs Enforcement, Internal Revenue Service, służb granicznych, agencji United States Marshals Service, a także ponad trzysetu innych federalnych, stanowych i zagranicznych instytucji powołanych do zwalczania przestępczości, <http://www.fbi.gov/news/pressrel/press-releases/project-delirium-results-in-nearly-2-000-arrests-during-20-month-operation-seizures-of-more-than-12-tons-of-drugs-and-62-million-in-u.s.-currency> (15.06.2014).

20 W roku 2014 ABW prowadziła śledztwa dotyczące m.in. takich parabanków jak Amber Gold, Finroyal, EMG Capital Partners S.A. – informacja z materiałów własnych, będących w posiadaniu autora.

21 Podanie dokładnych danych ze względu na utajenie tych informacji nie jest możliwe.

22 Krytycznie należy ocenić rozwiązania związane z postępowaniem dyscyplinarnym – zob. D. Pożaroszczuk, *Postępowanie dyscyplinarne w nowej ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Ocena projektowanych zmian w świetle koncepcji rzetelnego procesu*, artykuł wystany do publikacji.

osobowych do prowadzenia najpoważniejszych spraw. Rozwiązanie to winno poprawić jakość postępowań w zakresie newralgicznych postępowań karnych godzących bezpośrednio w bezpieczeństwo państwa.

### Literatura

- Abadinsky H., *Organized Crime*, Belmont, CA 2013.
- Darczewska J., Zarębska M., *Służby specjalne w białoruskim systemie politycznym*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne OSW, Warszawa 2013.
- Darczewska J., Orłowska-Chyż N., *Służby specjalne Ukrainy na tle ewolucji systemu politycznego*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne OSW, Warszawa 2013.
- Douglas's J., *Guide to Careers in the FBI*, New York 2006.
- Faligot R., *Tajne służby chińskie, Od Mao do igrzysk olimpijskich*, tłum. O. Hedemann, A. Rasińska-Bóbr, Katowice 2009.
- Gawryszewski J., *Służby specjalne w Republice Federalnej Niemiec*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 6.
- Kugelmann D., *Polizei- und Ordnungsrecht*, Berlin 2011.
- Mallory S.L., *Understanding organized crime*, Sudbury 2012.
- Pożaroszcyk D., *Federalny Urząd Ochrony Konstytucji – zadania i charakterystyka zwalczanych zagrożeń*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8.
- Pożaroszcyk D., *Postępowanie dyscyplinarne w nowej ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Ocena projektowanych zmian w świetle koncepcji rzetelnego procesu*, artykuł wysłany do publikacji.
- Singer J., *Das Trennungsgebot – Teil 1: Politisches Schlagwort oder verfassungsrechtliche Vorgabe?*, „Die Kriminalpolizei” 2006, nr 3.
- Świerczek M., *Federalna Służba Bezpieczeństwa i jej rola w polityce wewnętrznej Kremla. Wstęp do zagadnienia*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydanie specjalne OSW, Warszawa 2013.

### Źródła prawa

- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 180).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 1376).
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2013 r. Nr 0, poz. 194).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2014 r., poz. 94).
- Ustawa z 1 sierpnia 2013 r. o ABW (projekt).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2014 r., poz. 144).



### **Źródła internetowe**

<http://www.fbi.gov/news/pressrel/press-releases/project-delirium-results-in-nearly-2-000-arrests-during-20-month-operation-seizures-of-more-than-12-tons-of-drugs-and-62million-in-u.s.-currency>

Kowalski A., Pseudoreforma specszub. Ograniczenie kompetencji ABW, <http://niezalezna.pl/45745-pseudoreforma-specszub-ograniczenie-kompetencji-abw>



Część V

Varia



## Papieże a problematyka bezpieczeństwa – wybrane zagadnienia

Globalne bezpieczeństwo postrzegane jest przez pryzmat relacji międzynarodowych oraz układ sił istniejący w danym okresie. Ich odzwierciedlenie, które przejawia się w tworzonych strukturach i instytucjach, paktach, traktatach czy w końcu wypracowanych normach prawno-międzynarodowych, stanowiły i dalej kształtują fundament i podstawy ładu międzynarodowego. Analizując jednak panujące systemy i istotę bezpieczeństwa światowego w poszczególnych etapach historii, warto przywołać fakt, iż budowanie porządku światowego to ciągły proces rozwoju stosunków pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego. Mogą one zatem przyjmując zarówno formę współpracy, jak również rywalizacji, którą dodatkowo można utożsamiać z konfliktem militarnym lub paramilitarnym. Skoro jednak w kształtowanie ładu angażują się przede wszystkim państwa, warto zwrócić szczególną uwagę na Watykan. Ta niewielka enklawa Rzymu, mająca charakter państwa-miasta, będąca siedzibą najwyższych władz Kościoła rzymskokatolickiego, jeszcze jakiś czas temu kreowała nurt rzeczywistości międzynarodowej oraz odgrywała znaczną rolę na arenie światowej. Wydaje się wręcz, że symboliczne starcie papieżstwa z cesarstwem – przejawiające się m.in. w idei uniwersalizmu<sup>2</sup>, ujawniające w pojęciach cezaropapizmu<sup>3</sup> i papocezaryzmu<sup>4</sup>, które znalazło swoje odbicie w dokumencie *Dictatus papae*<sup>5</sup>, a także szerokiej erze reformy gregoriańskiej<sup>6</sup> i doktrynie papalizmu<sup>7</sup>

1 Uniwersytet Łódzki.

2 Idea uniwersalizmu – czyli koncepcja jedności wszystkich ludów chrześcijańskich w jednym Kościele, pod zwierzchnią władzą cesarza.

3 „Cezaropapizm – ideologia głosząca zwierzchność państwa nad Kościołem lub ingerencję władcy w wewnętrzne sprawy kościelne; symbolizuje zależność Kościoła od Cesarstwa”, zob. R. Łukaszyk, L. Bieńkowski, F. Gryglewicz, *Encyklopedia katolicka*, t. III, Lublin 1979, s. 42.

4 „Doktryna przyznająca głowie Kościoła prymat w sprawach duchowych i jurysdykcyjnych wobec wszystkich członków wspólnoty wiernych, w tym cesarzy i władców monarchii chrześcijańskich”, zob. *Encyklopedia katolicka*, t. XIV, Lublin 2010, s. 1309-1310.

5 Szerzej na temat *Dictatus papae* zob. W.J. la Due, *Na tronie św. Piotra. Historia papieżstwa*, Wrocław 2004, s. 125-126.

6 Szerzej na temat reformy gregoriańskiej zob. M.D. Knowles, D. Obolensky, *Historia Kościoła*, Warszawa 1988.

7 Doktryna papalizmu odnosi się do umocnienia władzy papieża, który pozostaje niekwestionowanym zwierzchnikiem duchowieństwa, dysponującym zorganizowanym aparatem pomocniczym opierającym się na prawie kanonicznym, dzięki czemu może realizować własną politykę. Jest także zwierzchnikiem Kościoła jako organizacji uniwersalnej, wykraczającej poza obszar wielu państw – papieska polityka nabiera zatem charakteru międzynarodowego, zob. A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1994, s. 104-105.

– skutkowało wzrostem potęgi papieżstwa oraz wyznaczyło jego pozycję na długie lata. Tak też pomimo schizmy<sup>8</sup> i wielu kryzysów wewnątrz Kościoła, to właśnie papieże zaczęli wieść prym w świecie polityki. Nie chodzi tu wyłącznie o namaszczanie władców świeckich czy konkordat wormacki<sup>9</sup>, ale o realny wpływ wywierany na przywódców państwowych czy kształtowanie granic na mapie politycznej świata. Poparciem dla tej tezy są nie tylko krucjaty czy spory pomiędzy krajami chrześcijańskimi (papieżstwo przyzwalało, nawoływało lub prowokowało do wojny, sponsorowało lub opowiadało się po jednej ze stron konfliktu)<sup>10</sup>, ale również układ z Tordesillas, który podzielił „południkiem papieskim” nowo odkryty świat (epoka wielkich odkryć geograficznych) pomiędzy Hiszpanię i Portugalię<sup>11</sup>.

Chociaż mogłoby się wydawać, że pozycja papieża wzrastała sukcesywnie od momentu wydania Edyktu mediolańskiego, a swój punkt kulminacyjny osiągnęła już w erze największej potęgi Kościoła rzymskokatolickiego – czyli średniowieczu, to wart zauważenia pozostaje fakt, że również w epoce współczesności przywódcy Państwa Watykańskiego mieli ogromny wpływ na kształt ładu światowego oraz podwaliny bezpieczeństwa międzynarodowego. Choć nie każdy z nich posiadał znaczący autorytet, to wszyscy papieże, począwszy od Benedykta XV<sup>12</sup> panującego w latach 1914-1922, odwoływali się do wizji świata bez wojen i przemocy – uznając taki świat za pragnienie Kościoła rzymskokatolickiego. Odnosząc się zatem do działalności Benedykta XV, warto wspomnieć tu chociażby adhortację apostołską *Ubi primum* (zawierającą odezwę do całego świata chrześcijańskiego, wzywającą do pojednania) czy encyklikę *Ad Beatissimi Apostolorum*<sup>13</sup>, w której odwoływał się on do panujących władców (zwracał się wówczas do przywódców państw Ententy oraz państw centralnych) o położenie kresu przemocy między narodami. Papieską ofensywę pokojową widać też przez pryzmat słynnego, trójczęściowego i siedmioobszarowego orędzia z 1917 roku<sup>14</sup> (skierowanego do wszystkich państw walczących, w którym po raz pierwszy od wybuchu I wojny światowej sformułowano propozycje negocjacji – inicjatywa nie odniosła skutku), a także poprzez funkcjonowanie *Opera dei Prigionieri* (Dzieło Jeńców Wojennych) czy szereg akcji charytatywno-humanitarnych (w wyniku których dostarczano żywność do krajów okupowanych,

8 Mowa tu równocześnie o schizmie wielkiej zwanej wschodnią, schizmie zachodniej oraz schizmie anglikańskiej.

9 S.Z. Ehler, J.B. Morrall, *Church and State through the Centuries: A Collection of Historic Documents with Commentaries*, New York 1967, s. 48.

10 Leon IV, Jan X, Jan XII, Leon IX, Grzegorz VII – to tylko niektórzy papieże, którzy kojarzą się z polem militarnym oraz odgrywaniem roli wojskowego. Aleksander II w 1063 roku nawoływał narody chrześcijańskie do świętej wojny i walki wyzwoleniczej oraz udzielał wsparcia finansowego Hiszpanom w walce z muzułmanami. Papieże otwarcie nawoływali także do wypraw krzyżowych.

11 H. Kamen, *Imperium Hiszpańskie. Dzieje rozkwitu i upadku*, Warszawa 2008, s. 65.

12 Benedykt XV – Giacomo Paolo Battista della Chiesa.

13 Encyklika Benedykta XV, *Ad Beatissimi Apostolorum*, [http://www.vatican.va/holy\\_father/benedict\\_xv/encyclicals/documents/hf\\_ben-xv\\_enc\\_01111914\\_ad-beatissimi-apostolorum\\_en.html](http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xv/encyclicals/documents/hf_ben-xv_enc_01111914_ad-beatissimi-apostolorum_en.html) (10.06.2014).

14 Szerzej na temat „Orędzia pokojowego z 1917 r.” zob. A. Gianelli, A. Tornielli, *Papieża a wojna. Od pierwszego światowego konfliktu do ataku na Irak*, Kraków 2006, s. 40-44.

a w późniejszym okresie również do bolszewickiej Rosji). Chociaż dyplomacja Benedykta XV nie zdała egzaminu, Europa bowiem pogrążyła się w militarnym chaosie, to walcząc o neutralność i bezstronność Stolicy Apostolskiej, która skupiła się na przeciwdziałaniu cierpieniom ludzkim, papież zyskał wielki autorytet oraz pokazał, że Kościół może być moralnym przewodnikiem człowieka.

Ciekawą kwestią pozostaje jednak fakt, że Benedykt XV zdawał sobie sprawę, iż pomimo niewyobrażalnej przemocy i okrucieństwa, wojna będzie elementem stworzenia nowej Europy – ofiara milionów ludzi nie może bowiem pójść na marne. Stąd też w jego wizji ładu międzynarodowego dominuje perspektywa odrodzenia lub ustanowienia państwowości wielu narodów (europejskich). Papież dostrzegał także i wyznaczał nową rolę dla Stanów Zjednoczonych. Niemniej jednak, analizując osobiste relacje pomiędzy Woodrowem Wilsonem a Benedyktem XV oraz pomiędzy USA i Stolicą Apostolską, należy dostrzec znaczny konflikt interesów. Przejawiał się on nie tylko w odniesieniu do (autorytetu moralnego) chęci mentalnej dominacji i przywództwa w świecie, ale także ujawniał w kreacji (nowego – po I wojnie totalnej) porządku światowego. W ocenie Ojca Świętego powinien być to bowiem świat bez rozróżnienia zwycięzców, natomiast rozejm forsowany przez Wilsona, a przede wszystkim Radę Czterech<sup>15</sup>, regulował i promował wyłącznie warunki amerykańskie, brytyjskie i francuskie. Podobnie (według biskupa Rzymu) rzecz się miała w odniesieniu do Ligi Narodów. Giacomo Paolo Battista della Chiesa pragnął bowiem stworzenia z Ligi organu rozjemczego, dbającego o przestrzeganie prawa międzynarodowego i wyrzekającego się wszelkiej przemocy militarnej. Tymczasem w jego ocenie, powołana do życia instytucja nie dość, że była pozbawiona wiarygodności międzynarodowej, to równocześnie dbała wyłącznie o interes polityczny i establishment finansowo-ekonomiczny Brytyjczyków i Francuzów. Łącząc z tym zastosowanie karzących sankcji, ogromne odszkodowania, a także pogwałcenie poszanowania praw narodów, upokorzenie i rozbrojenie Niemiec – według Benedykta XV – pokój na tego typu warunkach generował jedynie kolejne napięcia w Europie oraz dążył do kolejnej klęski. Swoje przesłanie i obawy papież zaprezentował m.in. w encyklice *Pacem Dei Munus Pulcherrimum*<sup>16</sup>, która stała się fundamentem dla przyszłych rozważań o pokoju w świecie chrześcijańskim oraz wyznacznikiem dla (bezstronnej) dyplomacji watykańskiej w XX wieku.

W 1939 roku ziściło się proroctwo Benedykta XV i na tronie Piotrowym zasiadł jeden z najbardziej kontrowersyjnych papieży ostatniego stulecia – Pius XII. Jego pontyfikat opierał się nie tylko na monarchistycznym modelu sprawowania władzy<sup>17</sup>, ale także na jej centralizacji. Niemniej warto zauważyć, że również i on roz-

15 N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią. Część III*, Kraków 2010, s. 1021.

16 Encyklika Benedykta XV, *Pacem Dei Munus Pulcherrimum*, [http://www.vatican.va/holy\\_father/benedict\\_xv/encyclicals/documents/hf\\_ben-xv\\_enc\\_23051920\\_pacem-dei-munus-pulcherrimum\\_en.html](http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xv/encyclicals/documents/hf_ben-xv_enc_23051920_pacem-dei-munus-pulcherrimum_en.html) (12.06.2014).

17 Traktaty laterańskie podpisane 11 lutego 1929 roku na Lateranie zapewniły Stolicy Apostolskiej niepodległość Państwa Watykańskiego w stosunku do państwa włoskiego, pod suwerenną i absolutną władzą Pa-

począł okres swoich rządów od promowania idei pokojowych, czego najlepszym dowodem pozostaje orędzie *Quoniam Paschalia Sollemnia*<sup>18</sup> (w którym Pius XII zwracał uwagę, iż uznanie wzajemnych roszczeń, relacji oraz propozycja zgodnego porozumienia, prowadzą do postępu cywilizacji i są wyznacznikiem uniwersalnego pokoju) czy zaaprobowana przez Benito Mussoliniego organizacja międzynarodowej konferencji pokoju dla przedstawicieli państw z Włoch, Francji, Anglii, Polski i Niemiec<sup>19</sup>.

Szczególnie ta druga inicjatywa miała na celu rozwiązanie spornych kwestii (terytorialnych) pomiędzy krajami, a także nawiązanie pola dialogu wobec niesprawiedliwego (krzywdzącego dla Niemiec) pokoju wersalskiego czy kwestii Gdańska. Nieugięta jednak (tym razem)<sup>20</sup> postawa mocarstw zachodnich, fałszywa polityka Adolfa Hitlera, a przede wszystkim wiadomość o podpisaniu w sierpniu 1939 roku przymierza pomiędzy ideologiami antychrześcijańskimi (chodzi o pakt Ribbentrop-Mołotow), doprowadziły do załamania zasadności inicjatywy. W połączeniu z poznaniem szczegółów zapisów (podpisanego jeszcze w 1933 roku) konkordatu pomiędzy Stolicą Apostolską a Niemcami (hojne przywileje nadane katolickim szkołom i duchowieństwu w zamian za wycofanie sponsorowanej przez Kościół partii politycznej z Reichstagu – dało to możliwość wzmocnienia partii nazistowskiej)<sup>21</sup>, co skutkowało nie tylko utożsamianiem papieża z mało wiarygodnym partnerem, ale wręcz podniosło propagandową dyskusję na temat (domniemanej) aprobaty działań nazistów przez Watykan<sup>22</sup>.

Oficjalne stanowisko Piusa XII wobec (wybuchu) wojny było jednak stosunkowo bliźniacze z tym, które przedstawiał Benedykt XV podczas pierwszego, światowego starcia militarnego. Przemawia za tym chociażby porównanie przywołanej powyżej encykliki *Ad Beatissimi Apostolorum* z „pierwszą, opublikowaną przez Piusa XII encykliką *Summi Pontificatus* – 20 października 1939 roku”<sup>23</sup>. Oba dokumenty opisują konsekwencje wojny, towarzyszące jej cierpienia, emocje i zjawiska, a także odwołania do dążeń Kościoła rzymskokatolickiego, którego jednym z priorytetów pozostaje przeciwdziałanie zbrojnym wystąpieniom narodów (lub możliwie najdłuższe odłożenie ich w czasie). Idąc za przykładem Benedykta XV, papieża, który otrzymał niechlubny przydomek „papieża Hitlera”, który starał się jednak przerzucić główny ciężar oddziaływania dyplomacji watykańskiej (w obliczu nieuchronnego konfliktu totalnego) na aspekt ograniczenia skutków wojny oraz pomoc jej ofiarom – zarówno jeńcom wojennym, jak i cywilom. Niemniej dbanie o bezpieczeństwo jednostki

pieża, zob. B. Lecomte, *Tajemnice Watykanu*, Kraków 2010, s. 47-50.

18 Orędzie Piusa XII, *Quoniam Paschalia Sollemnia*, <http://www.frydek.pl/poczet/encykliki/pius12/radiowe.pdf> (10.06.2014).

19 A. Gianelli, A. Tornielli, op. cit., s. 69.

20 Biorąc równocześnie pod uwagę układ monachijski z 1938 roku.

21 T.C. Leedom, M.J. Churchville, *Ciemne karty Watykanu*, Warszawa 2013, s. 116-117.

22 Ibidem, s. 117.

23 A. Maniecka (red.), *Socjalizm i Komunizm. Potępione przez papieży*, Sandomierz 2009, s. 173-205.



w połączeniu z nienaturalną wręcz bezstronnością czy ostrożnością w formułowaniu publicznych wystąpień, w dobie antysemityzmu i zbrodni Holokaustu (powszechnego wyniszczania i uśmiercania Żydów), nie tylko osłabiły prestiż i pozycję Kościoła, ale w realny sposób wpłynęły na jego wizerunek oraz postrzeganie urzędu papieża. Nastąpiło to nawet mimo oficjalnego potępienia wszystkich reżimów totalitarnych przez Stolicę Apostolską czy zaangażowanie papieżstwa w spisek na życie przywódcy III Rzeszy Niemieckiej<sup>24</sup>.

Papieska wizja bezpieczeństwa i ładu światowego, kreowana począwszy od zakończenia I wojny światowej, upadła nie dlatego, że była nazbyt idealistyczna czy nierealna do spełnienia w warunkach traktatu wersalskiego, ale dlatego, że pomimo nieznaczących gestów odwagi, upadł moralny autorytet „kolejnego, duchownego potomka tej idei”. Choć Pius XII próbował odwzorować działania Benedykta XV, to wydaje się, że podejmowane przez niego inicjatywy pokojowe (mające na celu załagodzenie sporu i polegające na wypracowaniu fundamentów dialogu i porozumienia) starty się z „okrutną wręcz neutralnością” i milczeniem przywódcy Kościoła – (które miały przeciwdziałać wrogiej, politycznej propagandzie, słowa takie jak: nazizm, faszyzm, komunizm, zachód – od 1939 roku do roku 1945, nie pojawiały się w publicznych wystąpieniach papieża)<sup>25</sup> – co wypaczyło dotychczasowe papieskie ideologie pokoju i bezpieczeństwa.

Pius XII nie był ani zwolennikiem nazizmu, ani tym bardziej antysemitą. Świadczy o tym wiele działań i gestów, których tu nie przywołano. Niemniej w czasach nieludzkich zachowań, ideologii barbarzyństwa czy Holokaustu, w których każdy akt polityczny przekładał się na liczbę ludzkich istnień, czy nieprawdą będzie stwierdzenie, że zbrodnia spada także na tych, którzy będąc świadkami jej popełniania, nie wołali o zaprzestanie wrogich działań, o powstrzymanie przemocy, o potępienie zbrodni wobec najwyższego daru Bożego i wartości, jaką jest życie? – bez względu na przesłanki, przyczyny i skutki milczenia. Stąd też zachowanie papieża Pacellego jest nie do końca zrozumiałe, a często wręcz niegodne Ojca Świętego i przywódcy duchowego chrześcijan. Czym innym bowiem jest idea życzliwości dla cierpiących i represjonowanych, a czym innym otwarte potępienie popełnionej i udowodnionej zbrodni – zarówno agresji na suwerenne państwo, jak i na zwykłego człowieka.

Pomimo wielu rozważań nad naturą i charakterem pontyfikatu Piusa XII, należy zauważyć, że jego osadzenie w czasie prowokuje też do krótkiej analizy, nie tyle co procesu pokojowego, lecz porządku światowego, który powstał po tragicznej wojnie. Papież Pacelli był bowiem kolejnym suwerennym przywódcą Państwa Watykańskiego, który kreował własną wizję ładu międzynarodowego. Już w encyklice *Summi*

24 Szerzej na temat spisku przeciwko Hitlerowi zob. B. Lecomte, op. cit., s. 80-82 oraz A. Gianelli, A. Tornielli, op. cit., s. 77-80.

25 H. Jedin, *Storia della Chiesa*, t. X, Milano 1995, s. 84.

Pontificatus, a także corocznych bożonarodzeniowych orędziach pokojowych (w trakcie trwania konfliktu)<sup>26</sup>, biskup Rzymu stwierdzał, że trwały pokój musi być oparty na ładzie społecznym, wzniesionym na wartościach chrześcijańskich. Zauważał, że nowy świat nie powinien bazować na totalitaryzmie – jest on bowiem kultem antychrześcijańskiej ideologii oraz odzwierciedleniem upadku człowieczeństwa, lecz musi za fundament swego istnienia obracać wartości takie jak poszanowanie prawa do samostanowienia narodów. Niemniej w jego rozumieniu, owo respektowanie prawa narodów odzwierciedlało się także w pokoju sprawiedliwym – czemu dał wyraz w encyklice *Communium Interpretes Dolorum* (Interpretacja Wspólnego Bólu)<sup>27</sup>, a nie karzącym (podobnie uważał Benedykt XV). Była to zatem dalece odmienna koncepcja widzenia świata niż ta, którą przedstawiali zwycięscy alianci, zarówno po I, jak i II wojnie światowej.

Papież rozumiał „nakaz zadośćuczynienia”, ale nie stawiał znaku równości pomiędzy nim a ukaraniem narodu (niemieckiego, włoskiego czy japońskiego) – czy bezwarunkowej kapitulacji. Stwierdzał bowiem, że jedynie akceptowalne (a nie narzucone) warunki pokoju będą wyznacznikiem jego trwałości. Odwoływał się także do kwestii ograniczenia wyścigu zbrojeń, przy czym mówił nie o powszechnym rozbrojeniu pokonanych państw osi, lecz o całkowitym odrzuceniu ideologii spirali zbrojeń (użycie broni atomowej, a przede wszystkim ogrom ofiar i skala zniszczeń wywołały szok w Watykanie).

Wzorem Benedykta XV, również i w jego wizji ładu światowego pojawia się także konieczność powołania arbitralnej jurysdykcji międzynarodowej oraz całkowitej rewizji traktatów i paktów, które mogłyby godzić w równowagę narodów. Pius XII mówił jednak o międzynarodowej instytucji, która w sposób wydolny i realny zapanuje nad ideologiami i doktrynami godzącymi w pokój, a także o takiej organizacji, która równocześnie zagwarantuje poszanowanie (praw) narodów (w tym rozdzieli odpowiedzialność indywidualną od zbiorowej), rozwój godności ludzkiej i chrześcijańskiego sumienia – stąd też idea stworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych – jako organu nastawionego na stabilność i pokój, a nie tylko na promocję prawa międzynarodowego, uzyskała aprobatę ówczesnego biskupa Rzymu. To, co jednak nieco odróżnia wizję porządku międzynarodowego, nakreśloną przez Benedykta XV od tej zaprezentowanej przez Piusa XII – to istota postrzegania bezpieczeństwa. Wydaje się bowiem, że Benedykt XV rozpatrywał koncepcje światowego pokoju, utożsamiając jego trwałość wyłącznie ze stosunkami i relacjami państw w ramach Europy. Ład proponowany przez Piusa XII miał charakter bardziej międzynarodowy, czego najlepszym dowodem pozostaje podkreślenie roli, jaką odegra-

26 Były to bożonarodzeniowe orędzia radiowe zwane „minutami Pacellięo”, zob. A. Gianelli, A. Torielli, op. cit., s. 77-80.

27 Encyklika Piusa XII, *Communium Interpretes Dolorum*, [http://www.vatican.va/holy\\_father/pius\\_xii/encyclicals/documents/hf\\_p-xii\\_enc\\_15041945\\_communium-interpretes-dolorum\\_en.html](http://www.vatican.va/holy_father/pius_xii/encyclicals/documents/hf_p-xii_enc_15041945_communium-interpretes-dolorum_en.html) (18.06.2014).

ły Stany Zjednoczone, zarówno na kontynencie europejskim, jak i na Pacyfiku (przy czym papież bał się imperialistycznej ekspansji USA).

Wizja Piusa XII zawierała jeszcze jeden istotny element. Papież dostrzegł bowiem, że „dla celów osiągnięcia ładu międzynarodowego zasadniczym i fundamentalnym jest ład wewnętrzny” – chodzi tu oczywiście o ład wewnątrzpaństwowy, na który według Kościoła rzymskokatolickiego składają się: „poszanowanie godności osoby, obrona rodziny, prawo do pracy”, skorygowany do ram sprawiedliwości i korzyści obywatelskiej – porządek prawny, a także „obowiązek rządzenia, polegający na służbie społeczeństwu”<sup>28</sup>. Według Ojca Świętego nie można bowiem mówić o spokoju międzynarodowym, kiedy wewnątrz państw narasta napięcie społeczne, niesprawiedliwość, a w najgorszym przypadku przemoc czy terror władzy.

Działania militarne, które zakończyły II wojnę światową, obaliły dwie z trzech antychrześcijańskich ideologii przemocy – faszyzm i nazizm. Na arenie międzynarodowej pozostał jednak komunizm Stalina, a także rosnąca potęga militarna Stanów Zjednoczonych (zachodnich aliantów). Chociaż koniec okrutnego konfliktu miał przynieść upragnione rozprężenie i pokój, o których Pius XII pisał w encyklice *Optatissima Pax*<sup>29</sup>. Świat stanął w obliczu kolejnego starcia wojskowego, które nie byłoby skutkiem – przestrzeganych przez Benedykta XV i Piusa XII – niesprawiedliwych i poniżających warunków traktatu pokojowego, lecz „owocem pokusy – walki o miano hegemonia”.

Obecnie wiadomo, że koncepcje ładu światowego, zaproponowane w wersjach obu przywoływanych powyżej papieży, nie przetrwały. Nie dość, że Europa pogrążyła się w kryzysie chrześcijaństwa – co całkowicie obala obie wizje moralnej odbudowy kontynentu na zasadach wyznaczonych przez Watykan, to także „wyłoniona z popiołów Ligi Narodów” – Organizacja Narodów Zjednoczonych – będąca pragnieniem obu biskupów Rzymu – stała się niewydolnym i niezdolnym do utrzymania stabilności i pokoju na świecie podmiotem prawa międzynarodowego – coraz częściej łamanego przez tych, którzy wyznaczali sobie za misję ponoszenie globalnej odpowiedzialności za stanie na jego straży.

Promowane również przez kolejnych następców św. Piotra (szczególnie Jana XXIII, Pawła VI, Jana Pawła II i Benedykta XVI<sup>30</sup>) idee i zasady, na których winien opierać się porządek światowy, wydają się upadać w zestawieniu z polityczną rzeczywistością. Wszyscy biskupi Rzymu scalali bowiem myślenie o powszechnym pokoju z funkcjonowaniem sprawiedliwego i aktywnego forum współpracy państw. Tymczasem moralny etos Organizacji Narodów Zjednoczonych od lat ulegał powolnemu rozkładowi na rzecz indywidualnych (narodowych) interesów. Pomimo

28 A. Gianelli, A. Torielli, op. cit., s. 106-108.

29 Encyklika Piusa XII, *Optatissima Pax*, [http://www.nonpossumus.pl/encykliki/Pius\\_XII/optatissima\\_pax/](http://www.nonpossumus.pl/encykliki/Pius_XII/optatissima_pax/) (12.06.2014).

30 Celowo pominięty został papież Jan Paweł I ze względu na fakt krótkiego pontyfikatu i braku wyraźnego stanowiska w kwestii porządku międzynarodowego.

papieskich apeli o reformę organizacji, odwoływania się do sumień przywódców międzynarodowych (w zakresie prowadzonej polityki i sporów), a także do fundamentalnych zasad obecnego porządku – zasady samostanowienia i równouprawnienia, zasady poszanowania praw człowieka i powszechnej równości (rozbudowanych właśnie dzięki naciskom Stolicy Apostolskiej, czego dowodem jest chociażby watykańska strategia w Helsinkach podczas obrad KBWE) – w ramach faworyzowanego przez nich systemu i układu sił, dominującą rolę w kształtowaniu ładu wyznaczano jednak Stanom Zjednoczonym.

Pierwotnie takie myślenie wynikało z okresu zimnej wojny i konfrontacji Kościoła rzymskokatolickiego z ideologią komunizmu. USA uważano bowiem (jeszcze na długo po zakończeniu II wojny światowej) za jedyny organizm i przeciwwagę (głównie) dla Związku Radzieckiego. Europie niespójnej politycznie, wizerunkowo i wycieńczonej wojnami przypisywano raczej rolę drugoplanową – choć uległo to (nieco) zmianie w wyniku procesów integracyjnych na Starym Kontynencie.

Przywołując oddziaływanie Stolicy Apostolskiej na politykę międzynarodową oraz opisując papieskie wizje porządku globalnego, nie wolno pominąć także kwestii „Ostpolitik”. Idei forsowanej przez papieży, począwszy od panowania Pawła VI, poprzez pontyfikat Jana Pawła II do (nawet) obecnie zasiadającego na tronie Piotrowym Franciszka. Po dziś dzień zmieniła się bowiem jedynie umowna granica watykańskiej polityki wschodniej.

Poszczególne biskupi Rzymu od lat przekonywali Zachód, że na kształt ładu światowego ma wpływ każdy podmiot prawa międzynarodowego i nie należy izolować żadnego z nich – ponieważ wpływa to niekorzystnie na ustanowiony status stosunków międzynarodowych czy przyjęty układ sił. Tak też w okresie kolejnych pontyfikatów rosło zainteresowanie – Watykanu, a dzięki niemu również Zachodu – (względnie poprawnymi relacjami z) Polską Rzeczpospolitą Ludową, a potem Rzeczpospolitą Polską, byłymi republikami radzieckimi, a w pewnych wymiarach (do chwili obecnej) Chińską Republiką Ludową (ChRL). Dowodem historycznym potwierdzającym (rzymskokatolickie) pragnienie jedności, a jednocześnie gwarantem przesunięcia się wspomnianej granicy „Ostpolitik”, było odwołanie się do porządku międzynarodowego w wymiarze europejskim i stworzenie „Europy dwóch płuc” (uznane za miłowy krok ku jedności Wschodu z Zachodem). Kolejno (do dziś niespełnione) dążenia do pojednania i zjednoczenia (chrześcijańskich) siostrzanych Kościołów, czy w końcu normalizacja stosunków (dyplomatycznych) z ChRL.

Pomimo że Kościół rzymskokatolicki zasadniczo wpłynął na proces transformacji ustrojowej w Europie Środkowo-Wschodniej, to nawet po podpisaniu (przez prezydentów Rosji, Ukrainy i Białorusi) układu białowieskiego w grudniu 1991 roku (głoszącego upadek Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich) nie zmienił formuły swojej wizji. Nie rozpatrywano bowiem zmierzchu potęgi ZSRR w ramach polaryzacji systemu międzynarodowego. Dalej wierzono także w szczerą intencję

amerykańskiej administracji oraz przypisywano Stanom Zjednoczonym misję strażnika zasad pokojowych i zarządcy wartości demokratycznych (gdzie takie postrzeganie roli USA przez Watykan było na rękę politykom z Ameryki Północnej).

Upadło jednak i to papieskie pragnienie, ponieważ z biegiem historii nakreślone (i powierzone przez „Boską stolicę”) Stanom Zjednoczonym funkcje zatarły się w obliczu bezwzględnej dominacji USA na arenie międzynarodowej. Prym w stosunkach zaczęła wieść ekspansywna, a od 2001 roku wręcz agresywna polityka amerykańska. Obaliło to ostatecznie postrzeganie Ameryki jako „ostatniego sprawiedliwego”. Tak też schyłek pontyfikatu Jana Pawła II, okres panowania Benedykta XVI oraz dotychczasowy czas urzędowania Franciszka to ciągłe odwoływanie się do dominującej roli – na arenie międzynarodowej – Organizacji Narodów Zjednoczonych. Co w pewnym wymiarze jest próbą reanimowania jej aktywności (czego dowodem są ciągłe kontakty Papieża Franciszka z Ban Ki-moonem oraz podkreślanie jej zwierzchnictwa nad problemami współczesnego świata i narodów – np. w odniesieniu do Ukrainy, Syrii czy działalności członków Państwa Islamskiego).

Stolica Apostolska na czele z obecnym papieżem próbują nadać ONZ nowe znaczenie. Starają się aktywizować owo forum współpracy. Jednak biorąc pod uwagę sytuację polityczną oraz realizm osamotnienia Watykanu w tym działaniu, są to zabiegi z góry skazane na porażkę. W dzisiejszych czasach papież nie jest już postrzegany jako najwyższy autorytet polityczny czy tym bardziej jako średniowieczny „król królów”<sup>31</sup>. Jest jedynie głową państwa i kolejnym urzędnikiem (Benedykt XVI kończy etap posługi papieskiej i wyznacza nowy trend), który z jednej strony działa na rzecz swego kraju, a w przypadku niepowodzenia może złożyć dymisję i udać się na emeryturę.

Pasmo porażek w kształtowaniu ładu międzynarodowego przez Kościół rzymskokatolicki najlepiej podsumowuje kwestia wartości chrześcijańskich, na których – zgodnie z papieskimi ideologiami – winien opierać się ustanowiony porządek. Wspomniany kryzys chrześcijaństwa w Europie zburzył jednak kolejny element „papieskiej układanki”. Jak dostrzegł prof. Heiner Bielefeldt – sprawozdawca Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. wolności religii i światopoglądu – nie tylko na Starym Kontynencie, lecz wręcz na całym świecie dostrzegalne jest pogardliwe odnoszenie się do religii i wierzeń. Nowy porządek polityczny na świecie nadaje im bowiem egzystencjalny sens wyłącznie w przypadku istnienia wrogich ideologii, konfliktów czy odniesienia do terroryzmu i walki z nim, nie dbając równocześnie o tradycje i wzajemne ubogacanie się kultur.

Z takim postrzeganiem religii nie zgadza się ani obecny Papież Franciszek, ani żaden z jego poprzedników. Niemniej rzeczywistość pokazuje, iż działalność kolejnych biskupów Rzymu nie ma realnego wpływu na współczesny światopogląd

31 W minionych epokach historycznych to często papieże namaszczali przyszłych władców lub ich koronowali. To również papieże nawoływali do wojen, wypraw krzyżowych czy decydowali o traktatach pokojowych.

większości opinii publicznej. Poza tym należy zauważyć, że religia faktycznie odcisnęła piętno na pojęciu wojny czy konfliktu, a z perspektywy kapitalistycznego podejścia do interesów i gospodarki wolnorynkowej (gdzie dominującą rolę odgrywa pieniądź), również schodzi na dalszy plan. Wydaje się więc, że wdrożony proces degradacji religii (głównie chrześcijańskiej) będzie ulegać dalszemu postępowi w cywilizacji zachodniej. Potwierdzają to zarówno odrzucony pomysł stworzenia Organizacji Religii Zjednoczonych (*nota bene* jest to inicjatywa Szimona Peresa) czy chociażby (przywołane i lekceważące) postrzeganie pozycji i działalności papieżstwa na arenie międzynarodowej. Polityka i interes stały się zatem silniejsze niż etyczne postępowanie czy nawet religia – chyba że przyniosą one wymierne korzyści. Skoro zatem chrześcijaństwo schodzi na dalszy plan, można wnioskować, że również i rola Watykanu w kształtowaniu ładu światowego będzie się umniejszać. Będzie to tym bardziej widoczne, kiedy (zarówno obecny, jak i przyszli) papieże będą zachowywać bierną (utożsamianą często z ostrożnością czy neutralnością) postawę lub izolować Kościół od problemów współczesnego świata. Dopóki więc Kościół będzie otwarty na każdego człowieka i będzie wkraczał w ramy szeroko rozumianej polityki, to będzie także (przynajmniej) oddziaływał na jej trend lub dany układ sił. Jeśli jednak Watykan zdominuje przekonanie, że Kościół to nie wierni lecz instytucja, wówczas zatraci moralny sens swego bytu – a tym samym dokona się jego symboliczny upadek.

### Literatura

- Davies N., *Europa. Rozprawa historyka z historią. Część III*, Kraków 2010.
- Due la W.J., *Na tronie św. Piotra. Historia papieżstwa*, Wrocław 2004.
- Ehler S.Z., Morrall J.B., *Church and State through the Centuries: A Collection of Historic Documents with Commentaries*, New York 1967.
- Encyklopedia katolicka, t. XIV, Lublin 2010.
- Gianelli A., Tornielli A., *Papieże a wojna. Od pierwszego światowego konfliktu do ataku na Irak*, Kraków 2006.
- Jedin H., *Storia della Chiesa*, t. X, Milano 1995.
- Kamen H., *Imperium Hiszpańskie. Dzieje rozkwitu i upadku*, Warszawa 2008.
- Knowles M.D., Obolensky D., *Historia Kościoła*, Warszawa 1988.
- Lecomte B., *Tajemnice Watykanu*, Kraków 2010.
- Leedom T.C., Churchville M.J., *Ciemne karty Watykanu*, Warszawa 2013.
- Łukaszyk R., Bieńkowski L., Gryglewicz F., *Encyklopedia katolicka*, t. III, Lublin 1979.
- Maniecka A. (red.), *Socjalizm i Komunizm. Potępione przez papieży*, Sandomierz 2009.
- Sylwestrzak A., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1994.

### Źródła internetowe

- Encyklika Benedykta XV, *Ad Beatissimi Apostolorum*, [http://www.vatican.va/holy\\_father/benedict\\_xv/encyclicals/documents/hf\\_ben-xv\\_enc\\_01111914\\_ad-beatissimi-apostolorum\\_en.html](http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xv/encyclicals/documents/hf_ben-xv_enc_01111914_ad-beatissimi-apostolorum_en.html)

Encyklika Benedykta XV, *Pacem Dei Munus Pulcherrimum*, [http://www.vatican.va/holy\\_father/benedict\\_xv/encyclicals/documents/hf\\_ben-xv\\_enc\\_23051920\\_pacem-dei-munus-pulcherrimum\\_en.html](http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xv/encyclicals/documents/hf_ben-xv_enc_23051920_pacem-dei-munus-pulcherrimum_en.html)

Encyklika Piusa XII, *Communium Interpretes Dolorum*, [http://www.vatican.va/holy\\_father/pius\\_xii/encyclicals/documents/hf\\_p-xii\\_enc\\_15041945\\_communium-interpretis-dolorum\\_en.html](http://www.vatican.va/holy_father/pius_xii/encyclicals/documents/hf_p-xii_enc_15041945_communium-interpretis-dolorum_en.html)

Encyklika Piusa XII, *Optatissima Pax*, [http://www.nonpossumus.pl/encykliki/Pius\\_XII/optatissima\\_pax/](http://www.nonpossumus.pl/encykliki/Pius_XII/optatissima_pax/)

Orędzie Piusa XII, *Quoniam Paschalia Sollemnia*, <http://www.frydek.pl/poczet/encykliki/pius12/radiowe.pdf>





## Podmiot bezpieczeństwa a przedmiot bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo jako wartość prakseologiczna

### 1. Wprowadzenie

Willard Van Orman Quine, amerykański filozof analityczny, który zajmował się teorią języka, wiedział, że podstawowym pytaniem stawianym w ontologii jest pytanie o byt. Pytanie także formułuje się w sposób prosty: „co istnieje?”<sup>2</sup>. Odpowiedź na tak postawione pytanie wydaje się banalna: „istnieje wszystko to, co istnieje”. Lecz ta odpowiedź, mimo swojej banalności, może nastroić wiele pytań. Nie jest celem tego artykułu zabieranie głosu w ontologicznej dyskusji na temat odwiecznej zagadki bytu, dlatego wspomniemy się odpowiedzią, jaką dał nam Quine. Ten wybitny filozof twierdził, że „być uznanym za przedmiot istniejący to po prostu i tylko tyle, co być zaliczonym do wartości pewnej zmiennej. W terminach tradycyjnej gramatyki można sformułować to twierdzenie następująco: być to to samo, co być w zakresie przedmiotowego odniesienia jakiegoś zaimka”<sup>3</sup>, mówiąc innymi słowy, „być” to znaczy „być przedmiotem, do którego odnosi się pewien zaimek”. Słowa te, głębokie w swej analitycznej treści, bogate w przemyślenia doskonałego filozofa, da się sprowadzić do prostszej formuły, mianowicie być to znaczy być wartością pewnej zmiennej związanej kwantyfikatorem<sup>4</sup>. Nie ma tu znaczenia, czy przedmiotem refleksji jest kwantyfikator wielki (dla każdego  $x$ ), czy kwantyfikator mały (dla niektórych  $x$ ). Zgodzimy się z tym, gdyż oczywiste jest to, co Quine powiedział. Istnienie wymaga kontekstu, istnieć to być w jakimś kontekście.

1 Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach.

2 Zob. W. van O. Quine, *O tym, co istnieje*, [w:] T. Bigaj, J. J. Jadacki, A. Lissowska (red.), *Co istnieje? Antologia tekstów ontologicznych z komentarzami*, t. I, Warszawa 1996, s. 24-25.

3 Ibidem, s. 32.

4 Ibidem.

## 2. Podmiot

Przedmiotowe wymiary<sup>5</sup> współcześnie zdają się wieść prym nad podmiotem, gdzie badacze problemów społecznych oscylujących wokół zagadnienia bezpieczeństwa, bardzo często pracują w środowisku określanym przez przedmiotowość. Dowodem na to są nazwy konkretnych specjalizacji czy specjalności w obrębie bezpieczeństwa. Mamy więc<sup>6</sup> bezpieczeństwo społeczne, bezpieczeństwo narodowe, państwowe bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo ekologiczne, informacyjne, kulturowe, polityczne, militarne i wojskowe, ekonomiczne, gospodarcze, ideologiczne, religijne, humanitarne, socjalne, społeczne, osobiste, publiczne itd.<sup>7</sup>

Dla uściślenia należy powiedzieć, że ze względów praktycznych, na potrzeby niniejszego artykułu, została wybrana najprostsza, słownikowa definicja słowa „bezpieczeństwo”. Ogólna, słownikowa definicja, z racji swojej pojemności i ogólności, daje badaczowi możliwość łatwego skupienia się nad tym, co w tej definicji najważniejsze, na samym sednie znaczenia słowa, bez zagłębiania się w szczególne przypadki. Według niej słowo „bezpieczeństwo” znaczy tyle, co „stan niezagrożenia”, czyli inaczej mówiąc, „stan braku zagrożenia”. Warte zauważenia jest, w jaki sposób możemy zapytać o bezpieczeństwo. Oprócz wspomnianych wcześniej pytań czasownika, które to są pytaniami o przedmiot, czyli „jakie?”, możemy zadać pytanie o podmiot, czyli „czyje?”.

Pytania o podmiot, w tym konkretnym przypadku, są pytaniami o adresata, o beneficjenta bezpieczeństwa, o tego, kto odczuwa bezpieczeństwo, kto w bezpieczeństwie partycypuje. Pytania o przedmiot mówią nam o perspektywie opisu stanu braku zagrożeń.

Refleksja podejmowana w tym opracowaniu jest zogniskowana na podmiocie bezpieczeństwa, dlatego, korzystając ze słownika, słowo to zostanie zdefiniowane i zostanie powiedziane, czym jest podmiot w ogóle, i co w swojej ogólności pojęcie „podmiot” oznacza.

Internetowe wydanie Słownika języka polskiego PWN<sup>8</sup> podaje, że przez słowo „podmiot” należy rozumieć:

- nadrzędną część zdania nazywającą osobę, rzecz lub zjawisko, o którym się w zdaniu orzeka;
- osobę aktywną, uczestniczącą w czymś;

5 Bezpieczeństwo, czy dokładniej, nauki o bezpieczeństwie, są tutaj szczególnym typem. Samo bezpieczeństwo może być rozpatrywane wielorako, także jak zaprezentowano w niniejszym artykule, jako działalność człowieka – podmiotu.

6 Oczywiście przytoczone wymiary przedmiotowe nie wyczerpują katalogu możliwości, gdyż katalog ten rozszerza się w miarę odkrywania czy opisu nowych dziedzin, gdzie „stan niezagrożenia” jest pożądanym. Tym samym bezpieczeństwo może być kategorią holistycznie opisującą wszelką działalność człowieka.

7 Chcielibyśmy w tym momencie zwrócić uwagę na jedną kwestię. Wszystkie wymienione powyżej przedmiotowe wymiary posiadają charakter przymiotnikowy.

8 <http://sjp.pwn.pl/slownik/2502408/podmiot> (5.05.2014).

- umysł poznawczy w przeciwieństwie do przedmiotu, który jest poznawany;
- osobę fizyczną lub prawną mogącą mieć prawa i obowiązki.

Podmiot rozumiany jako część zdania zostaje odrzucony już na wstępie, jako nieprzystający do podejmowanych rozważań w kontekście podmiotu bezpieczeństwa, gdyż gramatyka nie stanowi przedmiotu niniejszego opracowania. Pozostają więc trzy definicje. Podmiot jest osobą aktywną, która w czymś uczestniczy, jest zdolny do poznawania (czyli jest świadomy i samoświadomy), może być także osobą fizyczną lub prawną mogącą mieć prawa i obowiązki.

Należy w tym momencie zauważyć jedną kwestię. Ostatnia przytoczona definicja jest definicją szczególnych podmiotów, które istnieją na specyficznym gruncie, szczególnej materii prawnej, mówi ona mianowicie o podmiotach prawa. Podmioty prawa nie są, podobnie jak wcześniej omówione podmioty gramatyczne, podmiotami oddającymi ideę i sedno pojęcia „podmiot” w kontekście podmiotu bezpieczeństwa. Niniejszym, z punktu widzenia poruszanej tematyki, nie jest interesująca podmiotowość prawna czy zdolności prawne. W związku z tym należy uznać, iż definicja ta, wobec przyjętej perspektywy do namysłu, jest nerelevantna oraz nieprzystająca do podjętych rozważań, dlatego też definicja ta zostaje odrzucona.

Dwie definicje (o aktywnej osobie, o umyśle poznawczym) są zgodne z intuicją i wydają się adekwatne do zastosowania wobec dookreślenia podmiotowego wymiaru bezpieczeństwa.

Definicja podmiotu, która mówi, że podmiot jest osobą aktywną, uczestniczącą w czymś, wydaje się odpowiednia do dalszego rozwijania, lecz przyjrawszy się dokładniej i pochyliwszy się nad pierwszym członem, dostrzeżone zostanie tam słowo „osoba”. Osoba, w domniemaniu człowiek, jednostka ludzka, ale czy na pewno? Czy osobą może być jedynie osoba ludzka? Czy nie istnieją inne osoby, poza człowiekiem? We współczesnym stanie wiedzy naukowej, nawet jeśli istnieją, nie jesteśmy w stanie z pewnością o nich orzec. Dlatego właśnie należy przyjąć, że osobą jest człowiek.

W tym momencie należy liczyć się z zarzutem, że definicja ta powinna zostać przez nas odrzucona, gdyż określa podmiot personalnie. Z drugiej strony, to personalne określenie podmiotu nie jest określeniem jednostkowym, definicja nie mówi wprost, że podmiot jest jedną osobą, lecz stwierdza, że ta osoba jest w jakiś sposób aktywna. Można więc tym samym powiedzieć, że więcej niż jedna osoba jest podmiotem, pod warunkiem że podejmuje jakąś aktywność. W związku z powyższym definicję tę należy przyjąć i pozostawić do dalszych rozważań.

Warta refleksji jest kwestia definicji podmiotu, który to jest przez słownik nazywany umysłem poznawczym. Jest on, według definicji, różny od przedmiotu, który jest poznawany. Umysł poznawczy jest podmiotem, ponieważ poznaje. Poznaje przedmioty. Definicja mówi wyraźnie, bardzo ostro kategoryzuje oraz dobitnie

określa różnice między przedmiotem a podmiotem. Z jednej strony jest byt będący w stanie poznawać, będący zdolnym do percepcji. Z drugiej strony jest przedmiot, który może zostać przez podmiot poznany. Powstaje więc pytanie o ilość podmiotów. Jeśli mamy na myśli jakiś umysł, mówi się o jakimś umyśle, który poznaje przedmioty i przez to jest podmiotem, to czy może istnieć więcej niż jeden tenże umysł? Przecież jeśli istnieje więcej niż jeden, to wydaje się z mocy definicji, że stanie się przedmiotem poznania naszego „pierwszego” umysłu. Zaiste, na gruncie dociekań, prawdą jest, że podmiot może stać się przedmiotem poznania, jeśli jest poznawany. Jednakże czy w takiej sytuacji przestaje być podmiotem? Czy jeśli podmiot stał się przedmiotem poznania innego podmiotu, traci swoją podmiotowość? Z całą pewnością nie. Z epistemologicznego punktu widzenia, czym innym jest bycie poznającym, czym innym bycie poznawanym. Podmiot może być poznawany i opisywany. Termin „umysł poznawczy” da się rozumieć jako coś (ktoś), co jest zdolne do percepcji, przy oczywistym rozróżnieniu, że będąc przedmiotem poznania, można być poznającym podmiotem.

Dwie pozostawione definicje dają się zredukować do jednej, której brzmienie jest następujące: podmiotem jest osoba aktywna, uczestnicząca w czymś i poznająca przedmioty, zdolna do ich percepcji.

Lecz nie sam podmiot jako taki jest celem podjętych badań. Podjęte zostały w kontekście szczególnym, mianowicie podmiotu bezpieczeństwa. Ustaliwszy relevantną definicję samego podmiotu<sup>9</sup>, można niniejszym postarać się o dookreślenie podmiotu bezpieczeństwa w związku z dotychczasowymi ustaleniami, czyli kto lub co może być podmiotem bezpieczeństwa.

Z początkiem artykułu zostało przyjęte, że bezpieczeństwo jest stanem braku zagrożenia. Podstawiając niniejszym zaproponowane definicje pod słowa, które definiują, otrzymujemy definicję następującą: „osoba aktywna, uczestnicząca w czymś, poznająca, zdolna do percepcji przedmiotu stanu braku zagrożeń”.

W takiej formie definicja ta jest ewidentnym bezsensem, dlatego należy powiedzieć, że wyrażenie „podmiot bezpieczeństwa” znaczy tyle, co „osoba uczestnicząca w stanie braku zagrożeń, poznająca ten stan i zdolna do jego percepcji”. Niniejszym została osiągnięta satysfakcjonująca<sup>10</sup> definicja podmiotu bezpieczeństwa.

9 Z której przedmiot może wynikać.

10 I jak się wydaje, relevantna.

### 3. Przedmiot a prakseologia

Przy tak zdefiniowanym podmiocie bezpieczeństwa, samo bezpieczeństwo przyjmuje charakter przedmiotowy<sup>11</sup>. Bezpieczeństwo staje się przedmiotem. Przedmiotem poznania, percepcji człowieka. Warte zastanowienia są możliwe konsekwencje takiego pojmowania.

Trudno jest nam w tym momencie powiedzieć, która dziedzina jego aktywności nie byłaby objęta zakresem nazwowym pojęcia „bezpieczeństwo”, lecz patrząc na społeczny charakter „stanu braku zagrożenia”, jesteśmy w stanie stwierdzić, iż nie ma sfery, której bezpieczeństwo by nie dotyczyło<sup>12</sup>. Powiedziane zostało we wstępie do tegoż artykułu, jakie przedmiotowe wymiary przyjmuje bezpieczeństwo. Można powiedzieć, że jest ono kategorią holistyczną, obejmującą całe spektrum działalności człowieka. Jest przedmiotem jego egzystencji.

Podrozdział został zatytułowany „Przedmiot a prakseologia”. Tak jak definicja przedmiotu wydaje się intuicyjna, lecz dla uściślenia została zdefiniowana w przypisie, o tyle kwestia prakseologii wymaga, choćby pobieżnego, omówienia. Otóż prakseologia, najprościej rzecz ujmując, jest ogólną teorią sprawnego działania<sup>13</sup>. Prakseologowie stawiają sobie za cel znalezienie możliwie najszerszych uogólnień działań, które mają być możliwie najbardziej skuteczne<sup>14</sup>. Za naczelną zadanie prakseologii uważa się konstruowanie i uzasadnianie norm, które dotyczą sprawności<sup>15</sup>. Przez słowo „działać” rozumie się tyle, co zmieniać rzeczywistość w sposób mniej lub bardziej świadomy, to zmierzać do określonego celu w danych warunkach przy pomocy właściwych środków po to, by dojść od warunków istniejących, do warunków odpowiadających przyjętemu celowi; to włączać w rzeczywistość czynniki, które mają ten skutek, że się przechodzi od układu podlegających wyznaczeniu warunków początkowych do układu określonych warunków końcowych<sup>16</sup>. Już na podstawie definicji celu poszukiwań prakseologów można zauważyć, że bezpieczeństwo znamienicie może się weń wpisywać. Przy braku bezpieczeństwa trudno byłoby mówić o sprawnym działaniu, które to jest działaniem zorientowanym na osiągnięcie celu. Sama „zmiana rzeczywistości” zawarta w definicji działania jest ściśle związana ze „stanem braku zagrożenia”, gdyż jakże rzeczywistość zmieniać, zmieniać przy pomocy adekwatnych środków, gdy brak jest pewności co do

11 Nie wchodzimy w tym momencie głębiej w samo znaczenie słowa „przedmiot”, przyjmujemy znaczenie słownikowe i najogólniejsze. Rozumiemy więc „przedmiot” jako „obiekt poznania i działalności człowieka”, <http://sjp.pwn.pl/slownik/2509881/przedmiot> (23.05.2014).

12 Pomija się ze względów oczywistych przedmiot nauk formalnych (logika, matematyka, fizyka teoretyczna i inne) czy nauk ściśle dedukcyjnych (jak np. językoznawstwo, filozofia), gdyż z racji swojej specyfiki trudno jest szukać w nich jakiegokolwiek możliwego związku z jakimkolwiek logicznie niesprzecznym podmiotem bezpieczeństwa.

13 T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1975, s. 7.

14 Ibidem.

15 Ibidem, s. 8.

16 Ibidem, s. 19.

pożyteczności tej zmiany? Z całą pewnością jest to trudność, której czoła należy stać, gdy rozpatruje się warstwę przedmiotową bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo interpretowane jako element rzeczywistości z całą pewnością stanowi składową, która determinuje sprawność, skuteczność czy celowość działań<sup>17</sup>. Stan bezpieczeństwa, w którym dany podmiot się znajduje, stanowi warunek konieczny do prakseologicznej realizacji danego działania.

Bezpieczeństwo jako przedmiot wpisuje się tym samym w definicję działania. Staje się celem, teleologiczną orientacją skutecznego działania. Godne zauważenia jest, iż bez „stanu braku zagrożeń” skuteczna realizacja celu staje się trudna czy też wręcz niemożliwa. Bezpieczeństwo jest więc stanem, który determinuje prakseologiczną stronę realizacji założonych celów. Dzieje się tak w związku z pożądaniami przez podmiot pewności dotyczącej możliwości spełnienia jej dążenia, pewności, która zagwarantuje podmiotowi bezpieczeństwa gwarancję, iż włożone wysiłki nie zostaną zmarnowane, że ich realizacja nie zostanie utrudniona.

Bezpieczeństwo jest więc wartością prakseologiczną, jest kontekstem możliwości istnienia skutecznego działania. Stanowi składową możności podmiotu zorientowanego na efektywną realizację założeń. Jest szczególnym rodzajem przymiotu egzystencji podmiotu bezpieczeństwa.

#### 4. Podsumowanie

Przytoczone we wprowadzeniu słowa Quine’a o tym, że istnienie wymaga kontekstu, zostały zweryfikowane pod kątem podjętych rozważań. Powiedziane zostało o przedmiotowości samego bezpieczeństwa. Być to znaczy być w jakimś kontekście, jak podkreślono na wstępie, przytaczając słowa filozofa. Widzimy wyraźnie, iż kontekstem istnienia „stanu niezagrożenia” jest istnienie podmiotu tegoż stanu doznającego i uczestniczącego w nim.

W ramach podsumowania zadajmy pytanie, komu w związku z powyższymi rozważaniami, bezpieczeństwo służy. Komu bezpieczeństwo jest potrzebne? Kto może, w orientacji na cel, sprawnie działać? Odpowiedź jest oczywista, bezpieczeństwo służy podmiotom bezpieczeństwa. Nie jest to jednak odpowiedź wyczerpująca. Wracając do celu artykułu, do udowodnienia kontrtezy wobec poglądu, iż podmiotem bezpieczeństwa jest ten, kto posiada w bezpieczeństwie własny interes, od

17 Można w tym momencie liczyć się ze stanowiskiem, iż wszelkiego rodzaju dążenia destabilizacyjne, dążenia do zburzenia istniejącego stanu gwarantującego podmiotowi rozwój (wojny, konflikty, terrorizm, niepokoje społeczne i inne), także mogą mieć charakter prakseologiczny. Powiedzmy sobie o pewnej trudności implikowanej przez takie podejście. Stan „braku zagrożeń” jest z całą pewnością, w jakimś sensie, płynny, tj. rozpatrywać go można wielopłaszczyznowo. Autor w tym momencie nie chce mówić o relatywności bezpieczeństwa, uważa to za ewidentny fałsz. Jednakże czy sprawne działanie jednego podmiotu nie może determinować gorszego funkcjonowania drugiego? Czy prakseologiczne działanie jednego podmiotu nie może burzyć prakseologii działania podmiotu drugiego? Proponujemy niniejszym nie rozstrzygać tej kwestii, gdyż odpowiedź może zająć więcej czasu i wymaga odrębnych badań.

pojedynczych osób, przez społeczeństwa, narody, państwa aż do społeczności międzynarodowych, możemy odpowiedzieć, że to przede wszystkim człowiek jest beneficjentem bezpieczeństwa. To zasadniczo człowiek spełnia zaproponowaną przez nas, a wywiedzioną ze słownika, definicję podmiotu. Zgodziliśmy się, że podmiot bezpieczeństwa stanowi szczególny rodzaj podmiotu, gdyż tenże zorientowany jest na „stan braku zagrożeń” i ta orientacja odróżnia go od innych. Parafrazując zaproponowaną definicję podmiotu bezpieczeństwa, możemy powiedzieć, że podmiot bezpieczeństwa musi być świadomy bezpieczeństwa i samoświadomy uczestnictwa w bezpieczeństwie. Jak jest powszechnie wiadome, posiadanie świadomości jest cechą czysto ludzką<sup>18</sup>. Na tejże podstawie stwierdza się, że to człowiek jest podmiotem bezpieczeństwa i że to człowiekowi służy „stan niezagrożenia”.

Przedmiotowe podejście do bezpieczeństwa czy, mówiąc dokładniej, do przedmiotowych wymiarów bezpieczeństwa, może zwieść badacza na manowce, mianowicie można stanąć przed starym dylematem, zauważonym już przez Zenona z Elei, czyli czy byty można dzielić w nieskończoność. Pytanie znajduje prostą odpowiedź, iż można to robić, lecz nie wnosi takowe działanie niczego odkrywczego w opisywaną rzeczywistość. Dzielenie bytu, jakim jest bezpieczeństwo, pomiędzy wszelkie możliwe wymiary przedmiotowe, mimo że nadaje nową optykę, nową perspektywę do namysłu, ale co do zasady nie poszerza naszej percepcji samego bezpieczeństwa traktowanego jako brak zagrożeń. Dzieje się tak, gdyż w gruncie rzeczy za każdym razem, jeśli mówimy o jakimś przedmiocie, mamy w konsekwencji na myśli podmiot, mamy na myśli doznającego bezpieczeństwa. W jaki sposób? Otóż bezpieczeństwo komuś służy i tenże jest w stanie w jakiś sposób to bezpieczeństwo postrzegać czy uczestniczyć w nim. Każde pytanie czy też stwierdzenie o bezpieczeństwie w wymiarze przedmiotowym odwołuje się do podmiotu, bo samo bezpieczeństwo wobec tego podmiotu jest wtórne.

Powiedziane zostało o wartości prakseologicznej bezpieczeństwa. Stwierdziliśmy, że jest ono warunkiem koniecznym sprawnego działania, będąc tegoż kontekstem. Odwołując się niniejszym do kontrtezy, na której artykuł został zbudowany, zapytajmy się, czy sprawnie, w orientacji na cel, może działać ktokolwiek inny, jak człowiek. Oczywiście można powiedzieć, iż sprawne działanie zorientowane na najefektywniejsze osiągnięcie celu nie jest tylko domeną człowieka. Sprawnie działać może także państwo, społeczność międzynarodowa, grupa ludzi o wspólnych interesach. Lecz zauważyć należy jedną prawidłowość, że wszystkie możliwe grupy działające składają się z jednostek. To jednostki tworzą społeczności, struktury międzynarodowe, państwa. Bez jednostek nie ma systemów, o których można pomyśleć w kategorii podmiotu bezpieczeństwa. Dlatego właśnie, w gruncie rzeczy, to człowiek jest podmiotem bezpieczeństwa i ostatecznym adresatem bezpieczeństwa. To człowiekowi bezpieczeństwo służy.

18 Mimo że istnieją poglądy, iż człowiek nie jest wyjątkowy w tej kwestii.

## 5. Zakończenie

Bez doznającego trudno<sup>19</sup> jest mówić o istnieniu doznawanego. Bez podmiotu przedmiot jeśli istnieje, to nie przedstawia żadnej wartości, z całą pewnością pozostaje natomiast nieopisany i niepoznany. Opis stanu bez zagrożeń z różnych perspektyw przedmiotowych, zasadniczo sprowadza się do stwierdzenia, iż bezpieczeństwo jest jedno, perspektyw do namysłu o nim natomiast – wiele.

### Literatura

Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1975.

Quine, W. van O., *O tym, co istnieje*, [w:] T. Bigaj, J.J. Jadacki, A. Lissowska (red.), *Co istnieje? Antologia tekstów ontologicznych z komentarzami*, t. I, Warszawa 1996.

### Źródła internetowe

Koziej S., *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa*, Warszawa 2010, [http://www.koziej.pl/files/Teoria\\_i\\_historia\\_bezpieczenstwa.doc](http://www.koziej.pl/files/Teoria_i_historia_bezpieczenstwa.doc)

<http://sjp.pwn.pl/slownik/2502408/podmiot>

<http://sjp.pwn.pl/slownik/2509881/przedmiot>

---

19    Lub właściwiej, niemożliwe jest mówienie o doznawanym.



## Problematyka handlu organami ludzkimi ze szczególnym uwzględnieniem Kosowa

### 1. Wstęp

Problematyka handlu ludzkimi organami na terenie Kosowa nie stanowi przedmiotu specjalnego zainteresowania europejskiej a tym bardziej światowej opinii publicznej. Dzieje się tak ze względu na niszową tematykę, która nie budzi takich emocji jak katastrofy naturalne (trzęsienie ziemi na Filipinach), wewnętrzne rewolucje (kryzys polityczny na Ukrainie 2013/2014) czy doraźnie kryzysy polityczne dotyczące wiele środkowoeuropejskich państw. Tematyka bałkańska toczy się swoim rytmem i tylko pasjonaci czy dociekliwi badacze społeczni dostrzegają ogrom problemów związanych z tą częścią Europy, której członkowie pretendują do europejskich struktur.

Bałkany – praktycznie od zawsze są postrzegane jako dzikie, niebezpieczne, ciągle skonfliktowane, odległe kulturowo i cywilizacyjnie. Kraje te, zdaniem europejskiej elity, to wieczne źródło problemów i nieustannych konfliktów i w związku z tym należy zachowywać wobec nich bezpieczny dystans. Ten stereotypowy opis południowo-wschodniej Europy utrwalił się i pokutuje do dnia dzisiejszego oraz będzie dominował w przyszłości, a pojawiające się niekiedy sensacyjne doniesienia medialne, np. dotyczące handlu ludzkimi organami na terenie byłej Jugosławii, potęgują te uprzedzenia. Rzadko zwraca się uwagę na to, że we wspomnianym powyżej przestępczym procederze uczestniczą także mieszkańcy państw wysoko rozwiniętych (Europa Zachodnia, Izrael itp.), zaliczanych do kręgu najbardziej cywilizowanych państw świata. Handel ludzkimi organami opiera się na prostym mechanizmie podaży i popytu, dawcach i biorcach. Ten scenariusz obowiązywał też w kosowskiej klinice Medicus prowadzonej przez tureckiego lekarza Yusufa Sommeza, oferującego swoje usługi obywatelom Izraela.

---

1 Politechnika Białostocka.

## 2. Handel organami ludzkimi z perspektywy prawa międzynarodowego

Proceder handlu ludźmi istnieje praktycznie od zarania dziejów i towarzyszy ludzkości od momentu stworzenia zorganizowanego społeczeństwa, wykazujące zapotrzebowanie na wzmoczoną, tanią siłę roboczą. Z drugiej strony zaś w połowie XX wieku, w wyniku rozwoju medycyny, pojawiły się możliwości przeszczepu ludzkich organów i tym samym także możliwości nadużyć i nielegalnego obrotu tym „specyficznym towarem”. Opisany proceder przestępczy skłonił organizacje międzynarodowe, zajmujące się ochroną praw człowieka, do stworzenia systemu ochrony owych praw, zarówno w uniwersalnym, jak i regionalnym wymiarze.

Problematyka ta została uregulowana w następujących aktach prawa międzynarodowego o uniwersalnym charakterze: Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz Międzynarodowych Paktach Praw Człowieka (dokumenty te stanowią Konstytucję Praw Człowieka). Ponadto handel ludzkimi organami został potępiony przez społeczność międzynarodową (ONZ, Światową Organizację Zdrowia, Światowe Stowarzyszenie Medyczne, Radę Europy i Unię Europejską).

Jeśli chodzi zaś o system Organizacji Narodów Zjednoczonych, to kluczowym elementem poruszanej problematyki są regulacje dotyczące zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej oraz Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi ze szczególnym uwzględnieniem kobiet i dzieci. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej<sup>2</sup>, a konkretnie wspomniany protokół został podpisany w Palermo na Sycylii. W art. 3 niniejszego dokumentu zawarto definicję handlu ludźmi. Handlem ludźmi określa się werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie osób, z zastosowaniem gróźb lub użyciem siły lub też z wykorzystywaniem innej formy przymusu, uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy lub wykorzystywanie słabości, wręczenia lub przyjęcia korzyści do uzyskania zgody mającej kontrolę nad inną osobą, w celu wykorzystania. Wykorzystanie zaś obejmuje m.in. zmuszanie do prostytucji, niewolnictwo, a także zniewolenie i co najistotniejsze, wobec tego opracowania, usunięcie organów. W związku z tym przyjmuje się, że owe „usunięcia organów” stanowią jedną z form handlu ludźmi<sup>3</sup>, dotyczy to również dzieci. Sytuację tę reguluje Protokół fakultatywny w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii z 2000 roku do Konwencji o Prawach Dziecka z 1989 roku, w którym pojawił się obowiązek ścigania przestępstwa związanego z przekazywaniem organów dziecka dla zysku.

2 Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z dnia 15 listopada 2000 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 18, poz. 158).

3 F. Jasiński, *Walka z handlem narządami i tkankami ludzkimi z perspektywy UE*, [w:] Z. Lasocik, M. Wiśniewski (red.), *Handel narządami ludzkimi. Etyka, Prawo, Praktyka*, Ośrodek Studiów Handlu Ludźmi (Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej IPSiR UW), Warszawa 2006, s. 27-46.

Następnie kwestia handlu ludzkimi organami została poruszona w Uchwale ONZ z dnia 20 grudnia 2004 roku pt.: Przeciwdziałanie, zwalczanie i karanie handlu narządami ludzkimi<sup>4</sup>, zaś WHO (Światowa Organizacja Zdrowia) w 2009 roku wydała Zasady postępowania odnośnie do transplantacji i potępiła komercyjne praktyki w dziedzinie transplantologii, opierając się na zasadzie szacunku dla ludzkiej godności i solidarności społecznej<sup>5</sup>. W zbliżonym tonie wypowiedziało się także Stowarzyszenie Medyczne, które w dokumencie *Statement on Human Organ Donation and Transplantation* z 2006 roku<sup>6</sup> stwierdziło, że gratyfikacje finansowe dla dawców narządów powinny być zakazane, gdyż mogą sugerować wymuszanie zgody na pobranie organów. Ponadto zakaz pobrania opłaty za organy do transplantacji wynika (patrz stanowisko WHO) ze sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej, jak również z zasadniczej sprzeczności z altruistyczną postawą dawców organów<sup>7</sup>.

Zaprezentowane powyżej uregulowania dotyczące handlu ludźmi, ze szczególnym uwzględnieniem handlu ludzkimi organami, stały się także przedmiotem regulacji prawnych na szczeblu regionalnym. Problematyka ta została zaprezentowana w dokumentach Rady Europy<sup>8</sup>, a zwłaszcza w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zwanej Konwencją Europejską, Traktatem Rzymskim czy Europejską Konwencją Praw Człowieka<sup>9</sup>. KE została podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 roku, a weszła w życie w dniu 3 września 1953 roku. Z oczywistych względów nie zawiera ona bezpośrednich uregulowań dotyczących handlu ludzkimi organami, ponieważ ówczesny stan wiedzy medycznej nie obejmował jeszcze możliwości transplantacji tkanek czy organów, ale jest punktem wyjścia do dalszych uregulowań w omawianej kwestii. Dopiero Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 roku zawierał zapis o zakazie poddawania doświadczeniom lekarskim lub naukowym kogokolwiek, bez swobodnie wyrażonej zgody. Ostatecznie zaś najistotniejszym dokumentem regulującym problematykę transplantacji organów i tkanek, a pośrednio także kwestię niezgodnego z prawem handlu organami, jest Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Godności Istoty Ludzkiej wobec zastosowań Biologii i Medycyny<sup>10</sup>, zwana

4 Ibidem.

5 Patrz szerzej: *Human organ and tissue transplantation*, WHO, [http://www.who.int/ethics/topics/human\\_transplant/en/](http://www.who.int/ethics/topics/human_transplant/en/) (6.08.2014).

6 *World Medical Association Statement on Human Organ Donation and Transplantation* z 2006 roku, <http://www.wma.net/en/search/index.html?q=statement+on+human+organ&ue=99members&ul=%2Fen%2F&-searchbutton.x=0&searchbutton.y=0> (7.08.2014).

7 B. Dobrowolska, *Próby komercjalizacji idei transplantacyjnej w świetle rozstrzygnięć w prawie międzynarodowym*, „Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu” 2011, t. XVII, nr 2, Lublin 2011, s. 100-104.

8 Rada Europy jest międzynarodową organizacją międzyrządową, która powstała 5 maja 1949 r., w wyniku podpisania przez 10 państw (Belgię, Danię, Francję, Holandię, Irlandię, Luksemburg, Norwegię, Szwecję, Wielką Brytanię i Włochy) Traktatu Londyńskiego. Obecnie liczy 47 członków. Jej siedzibą jest Strasburg, <http://www.coe.int/DefaultEN.asp> (10.02.2014).

9 E. Guzik-Makaruk, *Transplantacja organów, tkanek i komórek w ujęciu prawnym i kryminologicznym*, Białystok 2008, s. 70.

10 J. Jasudowicz, *Europejskie standardy bioetyczne*, Toruń 1998, s. 3-66; M.A.M. Wachter, *The European Convention on bioethics*, „Hastings Cent. Rep.” 1997, nr 27, s. 13-23. Patrz szerzej: M. Safjan, *Prawo polskie a Europejska Konwencja Bioetyczna*, „Prawo Med.” 2000, nr 5, s. 5-18.

Konwencją o Prawach Człowieka i Medycynie lub Konwencją Bioetyczną, która została przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 19 listopada 1996 roku. W kontekście transplantacji tkanek i ludzkich narządów najistotniejsze uregulowania prawne znajdują się w dwóch rozdziałach – VI i VII. Pierwszy z nich prezentuje przepisy dotyczące pobierania organów i tkanek od żyjących dawców dla celów transplantacji. Organy te mogą być pobierane jedynie do celów terapeutycznych, jeśli niemożliwe jest uzyskanie organu od osoby zmarłej, a ponadto nie istnieje alternatywna metoda terapeutyczna o porównywalnej skuteczności. Zgoda na interwencję medyczną wobec żyjącego dawcy powinna dotyczyć konkretnego pobrania, musi być wyrażona w sposób wyraźny na piśmie lub przed określonymi instytucjami. Przepis ten określa bezpośrednio, że eksplantacja organu od żyjącego dawcy posiada zdecydowanie subsydiarny charakter wobec braku alternatywy pobrania organu pochodzącego od osoby zmarłej<sup>11</sup>.

W rozdziale VII Konwencji znalazły się natomiast zapisy dotyczące zakazu osiągnięcia zysku i wykorzystywania ciała ludzkiego. Według określonych zapisów ciało ludzkie i jego części nie mogą, same w sobie, stanowić źródła zysku (art. 21). Jeśli w czasie interwencji medycznej pobrano części ludzkiego ciała, mogą być one przechowywane i wykorzystywane w celu innym niż ten, do którego zostały pobrane tylko wtedy, gdy właściwie poinformowano o tym odpowiednie osoby i uzyskano ich zgodę (art. 22)<sup>12</sup>.

Przytaczana konwencja przewiduje ograniczenia w wykonaniu praw i gwarancji w niej zawartych jedynie w określonych wyjątkach, a mianowicie: o ile jest to konieczne, w demokratycznym społeczeństwie do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo ochrony praw i wolności innych osób. Ograniczenia takie są jednak niedopuszczalne w kontekście przesłanek pobrania organów i tkanek od żyjących dawców (w tym nieposiadających zdolności do wyrażania zgody) w celu transplantacji oraz co do zakazu komercyjnego wykorzystywania ciała ludzkiego i jego części (art. 26)<sup>13</sup>.

Analizując europejskie ustawodawstwo w dziedzinie transplantacji ludzkich tkanek i narządów, nie sposób pominąć Rezolucji Komitetu Rady Ministrów Rady Europy z dnia 11 maja 1978 roku<sup>14</sup>, która dotyczyła harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w dziedzinie pobierania i przeszczepiania ludzkich tkanek i narządów. Regulacje te pojawiły się wprawdzie znacznie wcześniej niż Konwencja Bioetyczna, ale zasługują na uwagę, ze względu na to, że posiadały przełomowe znaczenie w odniesieniu do prezentowanej tematyki i należy je określić jako postę-

11 E. Guzik-Makaruk, op. cit., s. 70 i n.

12 Ibidem.

13 Ibidem.

14 Rezolucja 78(29) dotycząca harmonizacji ustawodawstwa państw członkowskich dotyczącego pobierania i przeszczepiania ludzkich tkanek i narządów, Komitet Ministrów Rady Europy 11.05.1978, Resolution (78) 29 on harmonisation of legislation of member states relating to removal, grafting and transplantation of human substances, <http://www.coe.int> (12.09.2014).

powe, jasno i przejrzysto sformułowane oraz zawierające postulaty obejmujące troskę i ochronę praw i wolności człowieka. W Rezolucji znalazły się konkretne zalecenia odnośnie do transplantacji tkanek i narządów pomiędzy żyjącymi. W rozdziale II Rezolucji (art. 2-9) odnajduje się m.in. następujące reguły:

1. eksplantacja nie może być dokonana bez swobodnie wyrażonej zgody, która musi być udzielona na piśmie w przypadku pobrania organów nieregenerujących się i regenerujących się, ale w odniesieniu do tych ostatnich, związanego z pewnym ryzykiem dla dawcy,
2. pobranie powinno nastąpić we właściwych instytucjach i w warunkach, stwarzających jak najmniejsze ryzyko dla donatora,
3. żadnej substancji nie można ofiarować w celu uzyskania dochodu, jednakże utrata zarobku, wydatki spowodowane pobraniem czy koszty badań przedwstępnych mogą zostać zwrócone<sup>15</sup>.

Powyższe przepisy mają istotne znaczenie w kontekście nielegalnego obrotu (handlu) ludzkimi tkankami i narządami. Rezolucja zwraca wyraźnie uwagę na to, że ich pobranie w relacjach osób dorosłych, ale niespokrewnionych może nastąpić głównie odnośnie do substancji regenerujących się, w przypadku zaś organów nieregenerujących się może wystąpić tylko wyjątkowo i tylko pomiędzy osobami spokrewnionymi genetycznie, ponieważ w ten sposób zwiększają się znacznie szanse powodzenia całego zabiegu<sup>16</sup>.

Osoby uczestniczące i czerpiące dochody z nielegalnego handlu ludzkimi tkankami i organami, bynajmniej nie przestrzegają powyżej wymienionych reguł i traktują medycynę transplantacyjną jako źródło zysku i dochodu. Bezprawne działania grup przestępczych obejmują przede wszystkim pobranie od żyjących dawców, ale jednocześnie nie można wykluczyć, że niektóre z nich dopuszczają się transplantacji postmortalnej. Reguły Rezolucji Rady Europy we wspomnianej sprawie są znacznie bardziej ograniczone, w porównaniu z regulacjami wobec żyjących dawców i biorców. Niemniej jednak Rezolucja, w art. 11, odnosi się do pobrania organów od osoby zmarłej, ale wówczas gdy może zostać sztucznie zachowana funkcja organu innego aniżeli mózg i nie zachodzi obowiązkowa autopsja. Przyjęta tutaj definicja śmierci pokrywa się raczej z nową lub zmodyfikowaną jej treścią i znacznie odbiega od jej klasycznego brzmienia<sup>17</sup>. Stwierdzenia śmierci dokonuje lekarz, który nie należy do zespołu dokonującego eksplantacji i implantacji, niemniej jednak może dokonać niewielkich transplantacji, pod warunkiem że nie jest dostępny w danej chwili

15 E. Guzik-Makaruk, op. cit., s. 67-96.

16 Ibidem.

17 Definicja klasyczna śmierci zakłada, że jej symptomem jest nieodwracalne ustanie krążenia krwi; nowa zaś określa śmierć jako kliniczne cechy nieodwracalnego ustania funkcji mózgu; następna modyfikacja tej definicji (1971) podaje, że śmierć to nieodwracalne ustanie funkcji pnia mózgu, oznaczające śmierć mózgu jako całości. Patrz szerzej: W. Iwańczuk, *Śmierć mózgu*, Wrocław 2010; J. Wolski, *Śmierć mózgową a śmierć człowieka*, „Łódzkie Studia Teologiczne” 2010, nr 19, s. 217-239.

inny lekarz. Cały zabieg powinien być wykonany w przeznaczonych do tego warunkach, w publicznych lub prywatnych instytucjach medycznych, dysponujących odpowiednią kadrą oraz sprzętem<sup>18</sup>. Tożsamość zarówno dawcy, jak i biorcy objęta jest tajemnicą. Ponadto końcowy artykuł (art. 14) rezolucji wyraźnie stanowi (co ma istotne znaczenie w kontekście handlu ludzkimi tkankami i organami), że substancji ludzkich nie wolno oferować w celu uzyskania jakiegokolwiek dochodu<sup>19</sup>. Potwierdzenie tej tezy można odnaleźć m.in. w rezolucji legislacyjnej Parlamentu Europejskiego z 2008 roku, w której stwierdza się, że: „handel narządami i tkankami jest formą handlu ludźmi, co stanowi poważne naruszenie podstawowych praw człowieka, a w szczególności godności ludzkiej i nietykalności cielesnej...”<sup>20</sup>. Podobny ton wypowiedzi na temat czerpania korzyści z handlu ludzkimi organami zawiera art. 21 Europejskiej Konwencji Bioetycznej oraz art. 21 i 22 protokołu dodatkowego, w którym stwierdza się, że: „ciało ludzkie i jego części nie mogą, jako takie, stanowić źródła zysku ani porównywalnych korzyści”<sup>21</sup>.

Kwestię handlu ludźmi reguluje także Konwencja w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi z 2005 roku, która podaje definicję owego handlu (jest ona zbliżona do tej, którą zawiera Protokół z Palermo). Konwencja w pkt b art. 4 zwraca szczególną uwagę na to, że zgoda ofiary handlu ludźmi na zamierzone wykorzystanie, określone wcześniej nie ma znaczenia, jeżeli posłużono się którąkolwiek z metod: groźba, użycie siły lub inne formy przymusu, uprowadzenie, oszustwo, podstęp, nadużycie władzy lub wykorzystanie słabości, wręczenie lub przyjęcie korzyści bądź płatności<sup>22</sup>. Ponadto opisywana kwestia została poruszona w rezolucjach i rekomendacjach Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, np. rezolucja (78) 29 z 11 maja 1978 roku dotycząca harmonizacji legislacji państw członkowskich Rady Europy odnośnie do pobrania, przeszczepiania i transplantacji tkanek ludzkich, rekomendacja 1611 (2003) odnosząca się do handlu organami w Europie czy rekomendacja 7 (2004) o przemyśle organów<sup>23</sup>.

W ramach europejskich regulacji, odnoszących się do komercjalizacji ludzkiego ciała oraz handlu ludzkimi organami, należy także wymienić Decyzję Rady Unii Europejskiej z dnia 6 grudnia 2001 roku, która przekazuje Europołowi mandat do walki z nielegalnym handlem tkankami i narządami ludzkimi<sup>24</sup>. Ponadto spośród innych dokumentów europejskich, poruszających tę tematykę na szczególną uwagę zasługuje Rezolucja Legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 22 kwietnia

18 E. Guzik-Makaruk, op. cit., s. 86.

19 Ibidem.

20 Rezolucja Legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie dawstwa i przeszczepiania narządów, działania polityczne na poziomie UE (2007/2210(INI)).

21 L. Bosek, *Problem komercjalizacji ciała ludzkiego w świetle konwencji o biomedycynie*, „Diametros – Internetowe Czasopismo Filozoficzne”, <http://www.diamertos.iphils.uj.edu.pl> (12.08.2014).

22 Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzona w Warszawie (Dz.U. z 9 lutego 2009 r.).

23 M. Grzymkowska, *Standardy bioetyczne w prawie europejskim*, Warszawa 2009.

24 F. Jasiński, op. cit., s. 27-46.

2008 roku w sprawie dawstwa i przeszczepiania narządów: działania polityczne na poziomie UE (2007/2210 (INI)). Rezolucja zawierała następujące rozwiązania dotyczące transplantacji ludzkich organów:

- a) poparcie altruistycznego a nie komercyjnego dawstwa organów, wykluczające płatność pomiędzy dawcami i biorcami (pkt 22),
- b) wezwanie państw członkowskich do przyjęcia lub otrzymania określonych reguł prawa z przeszczepianiem narządów od żyjących niespokrewnionych dawców, celem zabezpieczenia systemu, i wykluczeniem nielegalnego proceduru sprzedaży organów lub wywierania presji na dawców (pkt 23),
- c) wskazanie na altruistyczne motywy przekazywania organów do przeszczepu i wykluczenie motywacji finansowej dawców, która sprzeciwia się ludzkiej godności, a sprzedaż organów sprowadza do zwykłej transakcji handlowej (inaczej mówiąc, ludzkie ciało staje się towarem),
- d) wezwanie Komisji do zwalczania handlu narządami i tkankami ludzkimi pochodzącymi od osób nieletnich, upośledzonych umysłowo, więźniów, wobec których wykonano karę śmierci (pkt 50),
- e) wezwanie do zwalczania tzw. turystyki przeszczepowej, zwłaszcza przyjęcie długoterminowych strategii zwalczania nierówności społecznych, stanowiących główne źródło zbywania organów celem uzyskania gratyfikacji finansowych (pkt 51, 52),
- f) wezwanie do zmiany odpowiednich przepisów prawa karnego w celu usprawnienia ścigania osób odpowiedzialnych za handel ludzkimi narządami (pkt 53),
- g) wezwanie do powstrzymywania się pracowników ochrony zdrowia od ułatwiania handlu narządami oraz szkolenia związane ze zgłaszaniem Policji wszelkich tego rodzaju przypadków (pkt 54, 55)<sup>25</sup>.

Obszerne studium na temat opisywanego proceduru znajduje się także w wydanym przez Radę Europy i ONZ raporcie pt.: *Trafficking in organs, tissues and cells and trafficking in human beings for the purpose of the removal of organs*<sup>26</sup>.

Ogólnie rzecz biorąc, wymienione powyżej regulacje prawne stanowią podstawowe, fundamentalne akty prawa międzynarodowego (zarówno w wymiarze uniwersalnym, jak i regionalnym) odnośnie do problematyki transplantacji organów, tkanek i komórek w kontekście handlu ludźmi i ludzkimi organami. Wprawdzie istnieją także inne akty prawa międzynarodowego, które odnoszą się wprost lub po-

25 *Initiative of the Hellenic Republic with a view to adopting a Council Framework Decision concerning the prevention and control of trafficking in human organs and tissues* (2003/C 100/13). Patrz szerzej: <http://www.unodc.org/unodc/search.html?q=human+organs+trafficking+in+kosovo> (10.08.2014).

26 A. Caplan, B. Domingues-Gil, R. C. Prior, *Trafficking in organs, tissues and cells and trafficking in human beings for the purpose of the removal of organs*, Joint Council of Europe/United Nation study. Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe, 2009.

średnio do opisywanej problematyki, to ograniczone ramy tego opracowania oraz wąsko skonkretyzowany temat nie pozwalają na rozbudowane analizy w owej tematyce. W związku z tym nie zostaną zaprezentowane w tej pracy inne dokonania związane z poruszaną problematyką, która stanowiła zainteresowanie Rady Europy jak i Unii Europejskiej.

Generalnie zaś niniejsze opracowanie dotyczy Republiki Kosowa, na terenie której zarejestrowano przypadki handlu ludzkimi organami, a kraj ten nie jest jeszcze stroną wymienionych powyżej instytucji międzynarodowych, jedynie pretenduje do członkostwa w ich strukturach. W związku z tym dopiero na początku 2013 roku Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zatwierdziło rezolucję, której głównym punktem było nawiązanie bezpośrednich stosunków pomiędzy Kosowem a Radą Europy. Za przyjęciem rezolucji głosowało 115 przedstawicieli parlamentów krajowych, przeciw było 11 członków<sup>27</sup>. Rezolucja została przyjęta po uprzednim wystąpieniu szwedzkiego polityka i politologa Björna von Sydowa, który zaprezentował raport ws. Kosowa.

Björn von Sydow pozytywnie ocenił dialog pomiędzy Serbią a Kosowem, upatrując w nim szansy na rozwiązanie spornych kwestii politycznych i technicznych. Przyznał jednak, że dużym problemem w Kosowie jest nadal brak rządów prawa oraz wyjątkowo wysoka korupcja. Dlatego też stwierdził, że największym wyzwaniem dla Kosowa będzie poprawa przestrzegania praw człowieka oraz zwalczanie przestępczości zorganizowanej i korupcji. Sydow podkreślił również, że konieczne jest staranie o poprawę funkcjonowania instytucji demokratycznych, a w szczególności Parlamentu Kosowa, i zwiększenie wydajności administracji publicznej oraz systemu prawa. Ponadto stwierdzono, że bezpośredni udział władz Kosowa w realizacji programów i działań Rady Europy przyczyni się do promowania wartości demokratycznych i europejskich w Kosowie. Po zatwierdzeniu rezolucji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Kosowa zapowiedziało, że rozpocznie procedury przygotowania wniosku o pełne członkostwo w Radzie Europy<sup>28</sup>.

### **3. Handel organami ludzkimi w Kosowie z perspektywy kryminologicznej**

Nielegalny proceder handlu ludzkimi organami na terenie Kosowa datuje się praktycznie od czasu ostatnich jugosłowiańskich wojen toczących się w latach 90. XX wieku. Sprawa dotyczy okresu działalności Armii Wyzwolenia Kosowa (UÇK) podczas serbsko-albańskiego konfliktu o to sporne terytorium. Członkom UÇK, a szczególnie ich czołowym postaciom (Kadri Veseli, Azem Sylja i Fatimir Li-

27 Patrz szerzej: <http://balkanistyka.org/rada-europy-przyjela-rezolucje-ws-kosowa/> (10.08.2014).

28 *Kontakti direkt, hapi i parë i Kosovës drejt KE-së*, <http://orainfo.com/?FaqeID=2&LajmiID=8344> (7.08.2014).



maj – członkowie grupy Drenica), zarzuca się udział w morderstwach na zlecenie, handel ludźmi, zmuszanie do prostytucji oraz paserstwo samochodowe<sup>29</sup>. Ponadto, w opisywanym przestępczym procederze brali też udział inni członkowie tzw. grupy Drenica<sup>30</sup>, w tym Hashim Thaçi i Xhavit Haliti<sup>31</sup>. Domniemywa się, że zlecali oni pozaprawne egzekucje, aresztowania i stosowanie przemocy fizycznej wobec zatrzymanych osób, a w niektórych przypadkach nadzorowali je osobiście. Wymienione osoby miały decydować o życiu i śmierci zatrzymanych w obozach UÇK więźniów, a także odpowiadać za pobranie w sposób bezprawny organów ludzkich i handel nimi<sup>32</sup>. Według Raportu Dicka Marty'ego<sup>33</sup>, premier Kosowa Hashim Thaçi stał się najbardziej niebezpiecznym przywódcą zorganizowanej grupy przestępczej i zalicza się go do tzw. *criminal bosses* UÇK<sup>34</sup>.

Wymieniony powyżej Raport został, pod koniec stycznia 2011 roku, przyjęty przez Komisję Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (PACE) i zawierał liczne informacje o przypadkach poważnego naruszania praw człowieka przez najwyższych urzędników Republiki Kosowa, zarówno przed bombardowaniami Jugosławii (dzisiejszej Republiki Serbii) przez NATO w 1999 roku, a także podczas bombardowań i po ich zaniechaniu<sup>35</sup>. Raport potwierdza, że po zakończeniu konfliktu zbrojnego w Kosowie, czołowi członkowie Armii Wyzwolenia Kosowa dopuszczali się szczególnie brutalnych przestępstw, łącznie z nielegalną transplantacją ludzkich organów, a cały pseudomedyczny proceder miał najprawdopodobniej miejsce w klinice w pobliżu Fushë-Krujë na terytorium Albanii<sup>36</sup>. Jednak pomimo istnienia tego rodzaju działalności, nie została ona odpowiednio udokumentowana, a tzw. międzynarodowa społeczność usłyszała o podob-

29 *Crime Allegations Shadow Kosovo's „Drenica Group”*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/crime-allegations-shadow-kosovo-s-drenica-group> (12.09.2014). Fifteen former Kosovo Liberation Army guerrillas from the so-called Drenica Group have gone on trial for alleged war crimes, but some have also been accused of post-conflict corruption.

30 Members of Drenica Group are former supreme commander of KLA and Ambassador of Kosovo in Albania Sulejman Selimi, current president of Srbica and former commander of the operational zone KLA Drenica Sami Lushtaku, as well as member of the Assembly of Kosovo Fadil Demaku, president of Glogovac Nedzat Demaku as well as Agim, Baskim, Driton and Seljman Demaj, Jahir Demaku, Zecir Demaku, Sabit Geci, Ismet Hajj, Sahit Jashari, Isni Thaci and Avni Zabelj, <http://insersbia.info/today/2014/05/members-of-drenica-group-arrested/> (12.09.2014).

31 P. Lewis, *Report identifies Hashim Thaci as „big fish” in organized crime*, „The Guardian” 24.01.2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jan/24/hashim-thaci-kosovo-organised-crime> (10.08.2014).

32 Patrz szerzej: D. Marty, *Inhuman Treatment of People and Illicit Trafficking in Human Organs in Kosovo (provisional version)*, December 2010, Council of Europe Parliamentary Assembly, Committee on Legal Affairs and Rights AS/Jur 2010 46.

33 M. Montgomery, Al. Raxhimi, *Witness Safety Could Hamper Kosovo Organ Trafficking Investigation*, January 2011, Center for Investigative Reporting, <http://cironline.org/reports/witness-safety-could-hamper-kosovo-organ-trafficking-investigation> (1.09.2014).

34 K. Majchrzak, *Handel organami w Kosowie*, [http://monde-diplomatique.pl/LMD67/index.php?id=1\\_4](http://monde-diplomatique.pl/LMD67/index.php?id=1_4) (10.08.2014).

35 Ibidem.

36 N. Papakostas, *Rethinking the Kosovo Status Question in the Light of Contemporary Realities: Inertia instead of Conflict as the Main Hazard for the Region*, 2012. Institute of Security and Defence Analysis, [http://www.i-sda.eu/main/publications/SEE\\_IS2\\_V1.pdf](http://www.i-sda.eu/main/publications/SEE_IS2_V1.pdf) (12.09.2014).

nym procederze dopiero podczas sprawy kliniki Medicus znajdującej się w Prisztinie (stolicy Republiki Kosowa).

Klinika Medicus została wpisana do kosowskiego rejestru handlowego pod numerem 70293202<sup>37</sup>. Według przedstawionych, w niniejszym rejestrze, danych należała ona do niemieckiego Profesora doktora Manfreda Beera, który wówczas był jednocześnie ordynatorem oddziału urologii w jednej z placówek medycznych w Berlinie-Tiergarten. Jako pełnomocnik wymienionego profesora występował w rejestrze kosowski lekarz, doktor Lutfi Dervishi. Według doniesień serbskiego dziennika „Blic”<sup>38</sup>, Dervishi już w 1998 roku został zidentyfikowany jako współsprawca uprowadzenia przez UÇK serbskich cywilów w celu nielegalnej transplancji ich organów.

Sprawa nielegalnego procederu przeszczepu ludzkich organów w Kosowie wybuchła ponownie w momencie ujawnienia przez służby ONZ i europejską misję EULEX<sup>39</sup> tego rodzaju przypadków, które miały miejsce w kosowskiej klinice Medicus, oferującej swoim pacjentom (klientom) ludzkie organy pozyskane od biednych i będących w wyjątkowo niekorzystnej sytuacji finansowej obywateli Mołdawii, Kazachstanu, Rosji czy Turcji. Opisany proceder został wykryty w momencie, kiedy służby graniczne na lotnisku w Prisztinie zainteresowały się mężczyzną, który w oczekiwaniu na lot zemdlął i stracił przytomność. Wkrótce okazało się, że dokonał sprzedaży swojej nerki, a operacja odbyła się właśnie w kosowskiej klinice Medicus. Wówczas rozpoczęło się dochodzenie. W wyniku przeprowadzonego śledztwa ujawniono, że tylko w 2008 roku przeprowadzono we wspomnianej klinice około 30 nielegalnych przeszczepów nerek. Według prokuratury zdesperowanym dawcom obiecywano nawet 15 tys. euro za organ. Oczywiście znaczna liczba tych osób nigdy nie otrzymała obiecanych pieniędzy, a wpłacane sumy zasilają konta zorganizowanych grup przestępczych działających na terenie Kosowa. Biorcy płacili za określony organ blisko 80 tys. euro. Osoby te pochodziły z zamożnych krajów, głównie Izraela i USA<sup>40</sup>.

37 N. Papakostas, *The Northern Kosovo Entanglement: EU and Serbia towards a Mutually Hurting Stalemate*, 2011. Institute of Security and Defence Analysis, Athens, [http://i-sda.eu/main/publications/SEE\\_IS1\\_V1.pdf](http://i-sda.eu/main/publications/SEE_IS1_V1.pdf) (12.09.2014).

38 *Da li će ikada moći da se dokažu trgovina organima i zločini OVK*, „Njujorker”, <http://www.blic.rs/> (10.09.2014).

39 EULEX – Misję Unii Europejskiej w Kosowie – EULEX Kosowo utworzono na podstawie dokumentu Rady Unii Europejskiej – „Wspólne Działanie Rady 2008/124/WPZiB z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOVO”. EULEX Kosowo przejęła odpowiedzialność za ten region Bałkanów od Tymczasowej Misji Administracyjnej Organizacji Narodów Zjednoczonych UNMIK Kosowo po osiągnięciu gotowości operacyjnej w dniu 9.12.2008 r. W misji uczestniczą przedstawiciele państw członkowskich Unii Europejskiej oraz państw trzecich (m.in. USA, Rosji, Kanady, Turcji), <http://www.info.policja.pl/inf/wspolpraca-miedzynarod/misje-pokojowe/55336,EULEX-Kosowo.html> (10.09.2014).

40 M. Lowen, *Report reignites Kosovo organ trafficking*, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12269829> (21.01.2014), *Kosovo rejects Hashim Thaci organs trafficking*, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11996255> (21.08.2014).

Ze względu na szczególną kategorię oraz wyjątkowo bulwersującą tematykę, proces o nielegalny handel organami w Kosowie został przekazany pod międzynarodowe sądownictwo. Proces był prowadzony przez prokuratorów i sędziów EULEX-u, ponieważ pojawiło się uzasadnione podejrzenie, że lokalny (kosowski) wymiar sprawiedliwości nie jest w stanie przeprowadzić wiarygodnego procesu, a składający się głównie z etnicznych kosowskich Albańczyków skład sędziowski nie będzie dawał gwarancji jego uczciwości i bezstronności<sup>41</sup>.

Wyrok w sprawie nielegalnego handlu ludzkimi organami w klinice Medicus zapadł w kwietniu 2013 roku, sędzią przewodniczącym był Dean Pineles. W wyniku prowadzonego procesu zostały skazane następujące osoby: szef kliniki Medicus urolog Lutfi Dervishi (na karę ośmiu lat pozbawienia wolności) oraz jego syn Arban Dervishi (na siedem lat i trzy miesiące pozbawienia wolności). Pozostali trzej lekarze uzyskali łagodniejsze wyroki, w wysokości od roku do trzech lat pozbawienia wolności<sup>42</sup>.

Poza lekarzami na ławie oskarżonych pojawiło się także dwóch byłych polityków kosowskiego rządu, w tym Ilir Rrecaj z resortu zdrowia. Jednak prokuratorzy nie zdołali przypisać im winy i wydali uniewinniające wyroki. Generalnie zaś sprawa nadal jest w toku, głównie z powodu braku ujęcia dwóch kluczowych sprawców (obywatela tureckiego Yosufa Sommeza oraz obywatela Izraela – Moshe Harela), którym zarzuca się handel ludźmi oraz udział w zorganizowanej grupie przestępczej. Ponadto osoby te są ścigane międzynarodowym listem gończym od 2011 roku. Prokurator misji EULEX – Allen Cansick stwierdził, że M. Harel najprawdopodobniej nadal przebywa w Izraelu, Y. Sommez udał się zaś w podróż dookoła świata<sup>43</sup> i jak do tej pory nie ponieśli oni odpowiedzialności karnej. W związku z tym sprawa handlu ludzkimi organami na terenie Kosowa nie została rozstrzygnięta i nadal oczekuje na ostateczne rozwiązanie.

\*\*\*

Podsumowując powyższe rozważania, stwierdza się, że w kontekście ciągle pogłębiających się potrzeb konsumpcyjnych współczesnego człowieka, cała ludzka produkcja i konsumpcja jest mierzona wartością pieniądza i siłą rynku i że dzisiejsze życie nawet w najbardziej odległych zakątkach globu podporządkowane jest wymianie towarowej, komercjalizacji i monetaryzacji<sup>44</sup>. Handel ludzkimi organami nie byłby możliwy bez ogromnych różnic pomiędzy bogatymi mieszkańcami Pół-

41 Patrz szerzej: umiędzynarodowione trybunały karne tzw. *hybrid* lub *mixed tribunals*. Kluczową cechą tak skonstruowanych trybunałów jest połączenie elementów sądownictwa krajowego i międzynarodowego. P. Łubiński, *Umiędzynarodowiony trybunał karne w Bośni, Bałkany u progu zjednoczonej Europy*, Kraków 2008, s. 77.

42 *Kosovo Organ Trafficking Suspects Evade Justice*, <http://www.balkaninsight.com/en/balkan-transitional-justice/kosovo-organ-trafficking-news> (12.09.2014).

43 Ibidem.

44 K. Majchrzak, op. cit.

nocy a często skrajnie biednymi mieszkańcami Południa. Klasyczne pojęcia ekonomii: popyt i podaż determinują wszelką sferę życia ludzkiego, łącznie z komercjalizacją ludzkich tkanek i narządów. We współczesnym świecie wszystko, dosłownie i w przenośni, jest wystawione na sprzedaż, a transakcje handlowe (także te związane z kupnem i sprzedażą ludzkich tkanek i narządów) umożliwia powszechna modernizacja i globalizacja. Ponadto, uprzedmiotowieniu człowieka towarzyszą również specyficzne warunki zewnętrzne, a mianowicie działania zbrojne i powszechny chaos towarzyszący wojnie domowej. Przykład Kosowa uwydatnia wyraźnie, że owa wojna determinuje praktycznie każde ludzkie zachowanie i rodzi liczne patologie, które nie ustają także po jej zakończeniu. Wojna przekreśla ustalony porządek społeczny, zanika społeczna ekonomia i zaczyna dominować kapitalistyczna ekonomia i nieograniczona chęć osiągnięcia zysku. Handel ludzkimi organami w Kosowie jest, niestety, tego doskonałym przykładem.

### Literatura

- Dobrowolska B., *Próby komercjalizacji idei transplantacyjnej w świetle rozstrzygnięć w prawie międzynarodowym*, „Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu” 2011, t. XVII, nr 2, Lublin 2011.
- Grzymkowska M., *Standardy bioetyczne w prawie europejskim*, Warszawa 2009.
- Guzik-Makaruk E., *Transplantacja organów, tkanek i komórek w ujęciu prawnym i kryminologicznym*, Białystok 2008.
- Iwańczuk W., *Śmierć mózgu*, Wrocław 2010.
- Jasiński F., *Walka z handlem narządami tkankami ludzkimi z perspektywy UE*, [w:] Z. Lasocik, M. Wiśniewski (red.), *Handel narządami ludzkimi. Etyka, Prawo, Praktyka*, Warszawa. Ośrodek Studiów Handlu Ludźmi (Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej IPSiR UW), 2006.
- Jasudowicz J., *Europejskie standardy bioetyczne*, Toruń 1998.
- Wachter M.A.M., *The European Convention on bioethics*, „Hastings Cent. Rep.” 1997, nr 27.
- Łubiński P., *Umiejdzynarodowiony trybunał karny w Bośni, Bałkany u progu zjednoczonej Europy*, Kraków 2008.
- Safjan M., *Prawo polskie a Europejska Konwencja Bioetyczna*, „Prawo Med.” 2000, nr 5.
- Wolski J., *Śmierć mózgowa a śmierć człowieka*, „Łódzkie Studia Teologiczne” 2010, nr 19.

### Źródła prawa

- Caplan A., Domingues-Gil B., Prior R.C., *Trafficking in organs, tissues and cells and trafficking in human beings for the purpose of the removal of organs*, Joint Council of Europe/United Nation study. Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe, 2009.
- Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z dnia 15 listopada 2000 roku (Dz.U. z 2005 r. Nr 18, poz. 158).
- Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi sporządzona w Warszawie (Dz.U. z dnia 9 lutego 2009).
- Marty D., *Inhuman Treatment of People and Illicit Trafficking in Human Organs in Kosovo (provisional version)*, December 2010, Council of Europe Parliamentary Assembly, Committee on Legal Affairs and Rights AS/Jur 2010 46.

Rezolucja 78 (29) dotycząca harmonizacji ustawodawstwa państw członkowskich dotyczącego pobierania i przeszczepiania ludzkich tkanek i narządów, Komitet Ministrów Rady Europy 11.05.1978, Resolution (78) 29 on harmonisation of legislation of member states relating to removal, grafting and transplantation of human substances, <http://www.coe.int>

Rezolucja Legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie dawstwa i przeszczepiania narządów, działania polityczne na poziomie UE (2007/2210(INI)).

### Źródła internetowe

Bosek L., Problem komercjalizacji ciała ludzkiego w świetle konwencji o biomedycynie, „Diametros – Internetowe Czasopismo Filozoficzne”, <http://www.diametros.iphils.uj.edu.pl>

Crime Allegations Shadow Kosovo's „Drenica Group”, <http://www.balkaninsight.com/en/article/crime-allegations-shadow-kosovo-s-drenica-group>

EULEX – <http://www.info.policja.pl/inf/wspolpraca-miedzynarod/misje-pokojowe/55336,EULEX-Kosowo.html>, <http://balkanistyka.org/rada-europy-przyjela-rezolucje-ws-kosowa/>

Human organ and tissue transplantation, WHO, [http://www.who.int/ethics/topics/human\\_transplant/en/](http://www.who.int/ethics/topics/human_transplant/en/)

Initiative of the Hellenic Republic with a view to adopting a Council Framework Decision concerning the prevention and control of trafficking in human organs and tissues (2003/C 100/13), <http://www.unodc.org/unodc/search.html?q=human+organs+trafficking+in+kosovo>

Kontakti direkt, hapi i parë i Kosovës drejt KE-së, <http://orainfo.com/?FaqeID=2&LajmID=8344>

Kosovo Organ Trafficking Suspects Evade Justice, <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-organ-trafficking-news>

Kosovo: Drenica Group members brought before court, <http://inserbia.info>

Kosovo rejects Hashim Thaci organs trafficking, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11996255>, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11996255>

Lewis P., Report identifies Hashim Thaci as „big fish” in organized crime, „The Guardian” 24.01.2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jan/24/hashim-thaci-kosovo-organised-crime>

Lowen M., Report reignites Kosovo organ trafficking, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jan/24/hashim-thaci-kosovo-organised-crime/trafficking>, Kosovo rejects Hashim Thaci organs trafficking, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12269829>

Montgomery M., Raxhimi A.I., Witness Safety Could Hamper Kosovo Organ Trafficking Investigation, January 2011, Center for Investigative Reporting, <http://cironline.org/reports/witness-safety-could-hamper-kosovo-organ-trafficking-investigation>

Da li će ikada moći da se dokaže trgovina organima i zločini OVK, „Njujorker”, <http://www.blic.rs/>

Papakostas N., The Northern Kosovo Entanglement: EU and Serbia towards a Mutually Hurting Stalemate, 2011. Institute of Security and Defence Analysis, Athens, [http://i-sda.eu/main/publications/SEE\\_ISI\\_V1.pdf](http://i-sda.eu/main/publications/SEE_ISI_V1.pdf)

World Medical Association Statement on Human Organ Donation and Transplantation z 2006 roku, <http://www.wma.net/en/search/index.html?q=statement+on+human+organ&ue=99members&ul=%2Fen%2F&searchbutton.x=0&searchbutton.y=0>

—



## Porywacze, zabójcy, dżihadysty. Mediatyzacja tożsamości współczesnego terrorysty

Właściwie nie ma dnia bez wiadomości o działaniach terrorystów, media informują o ich atakach, koncentrując się na zniszczeniach, ofiarach w ludziach i spektakularności działań. Globalizacja sprawia, że formy aktywności terrorystów są dostępne dla odbiorców mediów na całym świecie. Informacje o skutecznych czy udaremniionych próbach ataków i porwań rozprzestrzeniają się natychmiast. Dostęp do wiadomości sprawia, że o zagrożeniach atakami wiemy coraz więcej. Terroryzm jako zjawisko przyciąga uwagę, przede wszystkim ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa państw, ale też przeciętnych ludzi, coraz częściej odwiedzających kraje Bliskiego Wschodu.

Media odgrywają w tym procesie szczególną rolę, bo obok pełnienia funkcji informacyjnej i interpretacyjnej<sup>2</sup> są w stanie kształtować lub narzucać poglądy o grupach i organizacjach stosujących przemoc. Mogą również angażować się w działania propagandowe, będąc głosem władzy albo promotorem walki ideologicznej<sup>3</sup>. Sposób prezentacji problemów i osób w mediach, mimo deklaracji redakcji lub dziennikarzy, rzadko bywa całkowicie niezależny i neutralny. Pokazywanie terroryzmu, zarówno w gatunku informacyjnym, jak i sensacyjnym, zawsze jest wartościujące, obarczone pozytywnymi bądź negatywnymi ocenami redaktorów, twórców filmów popularnych i dokumentalnych. Stworzenie wizerunku z negatywnymi cechami nie jest w tym przypadku bezcelowe. Ma on odzwierciedlać złe intencje, ale też przestrzegać przed zagrożeniem.

### 1. Cele i problemy artykułu

Celem tego artykułu jest przyjrzenie się kontekstom społecznym, w których prezentowany jest terrorysta jako osoba zagrażająca bezpieczeństwu ludzi w licznych regionach świata. Nie jest możliwa prezentacja jednego wizerunku terrory-

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 M. Mrozowski, *Media masowe. Władza, rozrywka, biznes*, Warszawa 2001, s. 132.

3 Tendencyjność informacji i wykorzystanie ich do promowania określonej ideologii, systemu wartości, zbioru przekonań o świecie są cechami propagandy; hasło: propaganda – W. Pisarek (red.), *Słownik terminologii medialnej*, Kraków 2006, s. 164-166.

sty, ponieważ bazuje on na stereotypach i schematach mentalnych, funkcjonujących w kulturze masowej, a ta, jak wiadomo, zdominowana jest przez działalność mediów realizujących różne cele i strategie. Istotnym założeniem jest przekonanie o roli instytucji medialnych kształtujących obraz terrorysty, agencji prasowych, redakcji, dziennikarzy i reporterów.

W przestrzeni audiowizualnej pojawiają się psychopatyczni zabójcy, porywacze, mężczyźni z zakrytymi głowami, specjaliści od podsłuchów i wymuszania okupów, a w końcu muzułmanie w arabskich strojach, wymachujący bronią i nawołujący do przemocy w imię Allaha. W artykule tym będzie dominować spojrzenie socjologiczne na terroryzm zamachowy i samobójczy. Najważniejszym powodem tego wyboru jest przekonanie, że zamachy, ataki bombowe są bardzo często pokazywanymi wydarzeniami w mediach na całym świecie, mimo że działania ekoterrorystów, organizacji animalistycznych walczących o prawa zwierząt są zauważane<sup>4</sup>.

Stosunek do wizerunku terrorystów widać również w języku posiadającym wiele synonimów i eufemizmów funkcjonujących w codziennej polszczyźnie. Obok znanych określeń językowych, takich jak: dżihadyści, ludzie Al-Kaidy, fundamentaliści, do powszechnego użycia weszły też słowa: bojownicy, fanatycy, talibowie, islamisci czy muzułmanie. W związku z tym ostatnim pojęciem pojawiło się wiele form sprzeciwu wyznawców islamu, którzy nie chcą być postrzegani jako wojownicy walczący z „innowiercami”. Perspektywa językowa będzie miała duży związek z kontekstem kulturowym terroryzmu, ponieważ odmienność kultury, z której pochodzą terroryści, wprowadza niezrozumienie istoty powstawania organizacji terrorystycznych. Dotyczy to dyskursu publicznego w krajach Bliskiego Wschodu takich jak: Irak, Afganistan, Jemen, Liban, Syria, Pakistan.

W polskim dyskursie medialnym bardzo rzadko stosuje się określenie „terrorysta”, oznaczające pojedynczego członka grupy. Zazwyczaj dominują „terroryści” jako organizacja lub wspólnota zorientowana na przemoc i użycie terroru. Wyjątek stanowią jednak przywódcy organizacji, znani na całym świecie z brutalnych zamachów Osama bin Laden czy Szamil Basajew. Zjawisko negatywnej stereotypizacji terrorystów jest według W. Sokały konsekwencją strategii medialnej stosowanej przez władze państwowe i media<sup>5</sup>. Metoda ta polega na „narzuceniu w (...) szerokim publicznym obiegu informacyjnym takiej narracji, w której mianem »terroryści« określani są bezrefleksyjnie, powszechnie i zbiorczo różni przeciwnicy, nawet ci, którzy

4 J. Tomaszewicz, *Przemoc w ruchu animalistycznym: od obywatelskiego nieposłuszeństwa do terroryzmu*, [w:] K. Liedel (red.), *Terroryzm. Anatomia zjawiska*, Warszawa 2006.

5 Autor pisze o zjawisku budowania negatywnego wizerunku terrorysty jako jednej z wielu strategii medialnych stosowanych w konfliktach asymetrycznych, mających na celu wykorzystanie mediów do walki z terroryzmem.



(...) dość zdecydowanie odbiegają od ścisłych definicji terroryzmu i (...) powinni być klasyfikowani jako partyzanci czy rebelianci”<sup>6</sup>.

Badanie przekazów medialnych będzie opierało się na jakościowej metodzie „analizy treści”, rozumiejącej każdy tekst, artykuł, publikację jako całościowy świat przedstawiony, zbudowany z faktów i elementów realnej rzeczywistości oraz z konwencji i gatunków typowych dla określonych nośników medialnych, jak np. telewizja, prasa, Internet. Dominować w analizie będą informacje dziennikarskie, zdobyte za pośrednictwem światowych agencji prasowych, stacji telewizyjnych, dzienników i portali internetowych. Będą tu wykorzystane pojęcia i problemy z socjologii mediów, politologii, psychologii, antropologii kultury i religioznawstwa.

## 2. „Typowy” terrorysta i jego motywacje: psychologiczne, kulturowe, mentalne

Już na wstępie analiz badawczych wydaje się, że mało realna jest odpowiedź na pytanie, czy możliwa jest charakterystyka „typowego” terrorysty. Pomocny w tej analizie będzie efekt pracy psychologów zajmujących się terroryzmem. W badaniach naukowych postawili oni pytania: co motywuje terrorystów?, co oznacza bycie terrorystą?, dlaczego przeciętny człowiek angażuje się w terroryzm? I pytanie najważniejsze: czy w ogóle istnieje model „typowego” terrorysty? Ciekawość irlandzkiego badacza, Johna Horgana, doprowadziła do stworzenia modelu „osobowości terrorystycznej”<sup>7</sup>, w czym pomocna była psychoanaliza i psychologia patologii. Według niego osobowość terrorysty określa zbiór zachowań wynikających z głębokich potrzeb psychicznych. Należą do nich: problemy z tożsamością, potrzeba identyfikacji z grupą, ale też silny narcyzm i potrzeba spektakularnych dokonań. Jest jeszcze trzecia przesłanka wystąpienia „osobowości terrorystycznej”. Horgan nazywa ją chęcią podjęcia „racjonalnej walki za sprawę, która ma sens i przyczynia się do zmian społecznych”<sup>8</sup>. Dyskusyjny jest, zdaniem badacza, proces ustalenia modelu tej osobowości, zwłaszcza że coraz częściej wiąże się go z czynnikami kulturowymi i ekonomicznymi.

Rozwój badań nad zachowaniami współczesnych terrorystów prowadzi do kolejnych wniosków. „Typowy” terrorysta nie musi posiadać oznak psychopaty, co więcej, cechą jego kondycji jest tzw. psychiczna normalność, jednak z zastrzeżeniem, że „jest trochę inny”<sup>9</sup>. Hipotezy o tzw. normalności doprowadziły do wyłonienia pewnych predyspozycji osobowościowych, które mogą ułatwić, uprawdopodobnić zo-

6 W. Sokała, *Strategie medialne w konfliktach asymetrycznych*, [w:] K. Liedel, S. Mocek (red.), *Terroryzm w medialnym obrazie świata*, Warszawa 2010, s. 57.

7 J. Horgan, *Psychologia terroryzmu*, Warszawa 2008.

8 Ibidem.

9 Ibidem.

stanie terrorystą. Zaliczyć do nich można elementy biograficzne (wcześniejsze doświadczenia z przemocą i okrucieństwem), młody wiek i brak zobowiązań (zapał, gotowość poświęcenia życia). Inną grupę uwarunkowań stanowi stosunek do określonych potrzeb, np. kształtowania tożsamości w oparciu o przynależność do grupy. Priorytetowe traktowanie wspólnoty pomaga w konformizmie wyrażającym się w braku sprzeciwu wobec liderów i przywódców organizacji. Ułatwia też rezygnację ze swojej indywidualności na rzecz ideologii propagowanej przez grupę. W praktyce może to oznaczać, że osoby o powyższych predyspozycjach będą bezkrytycznie zaangażowane w realizację misji, ale z drugiej strony podatne także na reedukację i „pranie mózgu”.

Poza psychologicznymi powodami warunkującymi zaangażowanie w terroryzm, w wielu diagnozach pojawiają się też czynniki kulturowe. Zaliczyć do nich należy religię, duchowość i mentalność. Po 11 września 2001 roku pojawiły się komentarze o religijnych motywacjach terrorystów. Były nimi walka z „niewiernymi”, niemuzułmanami, zanurzonymi w laicką kulturę Zachodu, z jej konsumpcją, kryzysem duchowości i sekularyzacją społeczeństwa<sup>10</sup>. Jeszcze wiele lat po nowojorskiej tragedii zauważano, że jedną z najważniejszych motywacji angażowania się w terroryzm grupowy lub indywidualny staje się fanatyzm religijny. Dochodzą do tego sprawności i umiejętności posługiwania się nowoczesnymi technologiami informacyjnymi oraz otwartość na uczenie się nowej broni i nowych sposobów przygotowania ładunków wybuchowych.

Z socjologicznego punktu widzenia cele terrorystów są znane od wieków. Koją się z nimi porywanie zakładników, wymuszanie okupu, naciskanie na rządy, liderów politycznych lub osoby decydenckie. Do sposobów działania postrzeganych jako „terrorystyczne” należą: przedstawianie żądań, szantażowanie, wywieranie nacisków, używanie przymusu i przemocy. Aktywność grupowa terrorystów przejawia się w niszczeniu konkretnych obiektów (ambasady, hotele, miejsca publiczne o charakterze strategicznym), a śmierć wybranych lub przypadkowych osób jest traktowana jako kryterium skuteczności ataków.

Eksperti twierdzą, że celem terroryzmu jest pokazanie siły grup lub jednostek i zakomunikowanie ich obecności, co można nazwać deklaracją siły symbolicznej. Innym powodem jest wzbudzenie społecznej paniki poprzez działania spektakularne i zaskakiwanie wyborami celów uważanych dotąd za bezpieczne. Odrębna grupa celów dotyczy koncentracji na obronie islamu, co tłumaczone jest uwarunkowaniem religijnym, gdzie „święta wojna” bywa pretekstem do masowych zabójstw i zniszczeń. Jedni obserwatorzy zjawiska posługują się terminologią pochodzącą z teorii wojny, opisując strategie terrorystów i sposoby prowadzenia przez nich wojny psychologicznej. Inni z kolei koncentrują się na sposobach funkcjonowania, werbunku

10 A. Bieniek, *Czy terroryzm będzie codziennością XXI wieku?*, [w:] K. Liedel (red.), op. cit., s. 263.

nowych członków, finansowaniu i powiązaniu z siatką organizacji na świecie. Coraz bardziej istotny staje się kontekst kulturowy, a szczególnie kontekst religijny, ponieważ terroryści widzą w dżihadzie metodę na islamizację społeczeństw, a bardziej radykalne grupy – usprawiedliwianie przemocy wobec „niewiernych”. Bez względu na wielość celów terrorysty, kłamrą spinającą te działania jest źródło, które je przedstawia globalnemu audytorium. Każda aktywność terrorystyczna jest widziana oczami dziennikarzy i redaktorów tworzących przekazy medialne.

### 3. Mediatyzacja – zapośredniczone przez media widzenie terroryzmu

Mimo polityki informacyjnej rządu społeczeństwo o walce z terroryzmem dostrzega niewiele. Decyduje o tym poufność informacji rozumiana jako ochrona metod działania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. O działaniach terrorystów można dowiedzieć się ze źródeł bezpośrednich, takich jak: ich zeznania w trakcie przesłuchań, wypowiedzi na sali sądowej lub rozmowy w więzieniach. Do tych danych zaliczyć trzeba bycie świadkiem lub uczestnikiem porwania lub zamachu. Przetrzymanie, więzienie lub torturowanie, mówiąc szerzej, bycie ofiarą, przynosi autentyczną relację z miejsca zdarzeń. Bywa, że na podstawie relacji poszkodowanych przez terrorystów tworzone są książki lub filmy – reporterskie lub fabularne. Osoby niepracujące w służbach czy instytucjach penitencjarnych nie mają możliwości bezpośredniego kontaktu z terrorystami. Źródłem informacji o nich mogą być relacje osób, które przeniknęły do struktur terrorystycznych i przez pewien czas były jej członkami. Ujawnienie tajemnic grupy, podobnie jak w organizacjach mafijnych, pociąga za sobą ryzyko utraty życia, a z pewnością jego narażenia. Dobrym tego przykładem jest autor książki *Gomorra*, Roberto Saviano, od 2006 roku ścigany przez włoskich mafiozów za niełojalność i obnażenie sposobów działania mafii<sup>11</sup>.

Do pośrednich form informacji o terrorystach eksperci zaliczają znajomych, rodzinę lub ich sąsiadów. Z powodu doskonalenia strategii działania grup, dotarcie do nich staje się coraz trudniejsze, ponieważ osoby te skutecznie się ukrywają. Dla większości odbiorców na świecie pośrednim źródłem danych o terrorystach są przekazy medialne: informacje agencji prasowych, informacje dziennikarskie, programy publicystyczne, reportaże, filmy dokumentalne i fabularne. To agencje pra-

11 Neapolitańczyk Roberto Saviano, który jest autorem wydanej w 2006 r. książki *Gomorra. Podróż po imperium kamorry*, jest do dziś pod ochroną włoskiego rządu i w obawie o swoje życie musi zmieniać miejsca zamieszkania. Jego książka ma charakter powieści i reportażu, opowiada o sycylijskiej mafii i jej powiązaniach ze światem polityki, mody i biznesu. Na podstawie tej książki w 2008 r. został nakręcony w reżyserii Matteo Garrone film *Gomorra*, który zdobył wiele nagród na europejskich festiwalach filmowych, m.in. Grand Prix Festiwalu w Cannes w 2008 r. oraz w konkursie Europejskiej Akademii Filmowej w kategorii „Najlepszy europejski film roku”.

sowe, redaktorzy depeszowi, kierownicy działów, sekretarze redakcji i redaktorzy naczelni są podmiotami selekcjonującymi informacje napływające z całego świata. Medioznawca Tomasz Goban-Klas nazywa ich bramkarzami, odźwiernymi, selekcjonerami (*gate-keeperami*)<sup>12</sup>, powołując się na tradycję amerykańskiej komunikacji masowej. Obraz współczesnego terrorysty będzie zawsze zapośredniczony przez media. Te z kolei, od swoich początków, odgrywały z jednej strony rolę zwierciadła odbijającego rzeczywistość (według medioznawcy Macieja Mrozowskiego stosują wówczas „kategorię faktu i reprodukcji”), a z drugiej strony, rolę demiurga kreującego rzeczywistość medialną (posługującego się „kategorią fikcji i kreacji”)<sup>13</sup>. Przeciętny widz, nieznający kuluarów telewizji, radia, gazety, pisma czy portalu, spotyka się z gotowymi danymi – wyselekcjonowanymi i przygotowanymi zgodnie z gatunkiem i konwencją. Wszelkiego typu informacje mogą pojawić się w licznych narracjach: dziennikarskich, reporterskich lub fabularnych<sup>14</sup>. Bez względu na formę przedstawienia czy ingerencję właściciela redakcji, kanału, stacji, reżysera filmu, obraz współczesnego terrorysty będzie zmediatyzowany, zapośredniczony przez instytucje medialne i właśnie taki będzie zaprezentowany odbiorcom.

#### 4. Media zainteresowane terroryzmem – między ideologią a obiektywizmem

Pytania, które warto zadać, brzmią następująco: jakie są uwarunkowania medialne prezentacji terrorystów? Jak media traktują temat terroryzmu i tych, którzy porywają, zabijają, zastraszają społeczeństwo, zmieniając postrzeganie bezpieczeństwa danego regionu lub kraju? Warto przyjrzeć się problemom, które wynikają z samego charakteru mediów, ponieważ będą one rzutowały na prezentację informacji o terrorystach.

Współczesne media funkcjonują w świecie zglobalizowanym, więc informacje o atakach i zagrożeniach nimi dzięki technologiom komunikacyjnym są dostępne 24 godziny na dobę bez względu na czas i przestrzeń, w której działają terroryści. Mają bardzo duży wpływ na postrzeganie bezpieczeństwa na świecie. Zdaniem Tomasza Aleksandrowicza, ułatwiają mediom wejście w rolę mentora. Dzięki błyskawicznym przekazom informacji starają się one zarządzać kryzysem społecznym po ataku terrorystów<sup>15</sup>.

Nie wszystkie media spełniają warunek obiektywizmu, jakim powinny się kierować. Nie zawsze są też postrzegane jako wiarygodne. Wskutek licznych dysku-

12 T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe*, Warszawa – Kraków 2001, s. 180.

13 M. Mrozowski, op. cit., s. 321-322.

14 Ibidem, s. 323-326.

15 T. Aleksandrowicz, *Medialność jako konstytutywne znamię aktu terrorystycznego*, [w:] K. Liedel, S. Mocek (red.), op. cit., s. 43.

sji o obiektywizmie mediów, powszechna jest już opinia, że rzetelność informacji bywa dużym problemem dla dziennikarzy, reporterów i dla samych redakcji. Dziennikarze mogą interweniować w treść informacji o działaniach terrorystów. Tak łatwo o własną interpretację lub komentarz, oparty na słabej wiedzy na temat zjawiska. Wskutek decyzji właściciele redaktorzy mogą tworzyć specjalne historie i narracje, odwołujące się do sensacji. Praktycy znający media „od kuchni” twierdzą, że cechą współczesnych mediów jest zajmowanie się produkcją newsów ciekawych dla kamery. Ale jeśli takie działania stosują wysokonakładowe tabloidy, problem rozwiązuje specyfika i odbiorcy tych pism. Jednak gdy po sensacyjność zaczyna sięgać dziennikarz stacji publicznej, można to wytłumaczyć tylko w jeden sposób: zdobycie popularności wśród odbiorców wygrywa kosztem rzetelności dziennikarskiej. Błędem jest pozostawienie informacji o terrorystach bez komentarza lub eksperckiej interpretacji, ponieważ to może pogłębiać w społeczeństwie poczucie dezorientacji i chaosu.

Jednostronność spojrzenia i uogólnianie doprowadziło chociażby do kreowania i powielania stereotypów, stosowanych przez władze lub polityków (realizowane przez specjalistów ds. *public relations*). Jednym z takich uproszczeń jest klisza mentalna, która postrzega w każdym muzułmaninie terrorystę. Warto więc pamiętać, że retoryka mediów może posługiwać się propagandą, zapożyczoną od nadawców informacji (amerykańskiego, zachodniego) lub stworzoną na potrzeby przedstawiania obrazu konkretnych terrorystów (przekaz arabski). Bezkrytyczne poleganie na informacjach podawanych przez władze danego kraju czy regionu jest równoznaczne z „cytowaniem” treści propagandowych przekazywanych w mediach tego kraju. Pokazywanie ataków terrorystycznych ma wtedy inny kontekst i inne zabarwienie ideologiczne. Kto inny jest terrorystą w programach stacji CNN, a kto inny odgrywa rolę agresora w arabskiej stacji telewizyjnej Al-Dżazira (*Al-Jazeera*), przez niektórych nazywaną „tubą propagandową Al-Kaidy”<sup>16</sup>.

Ważnym problemem jest także walka o konkurencyjność. W XXI wieku informacja stała się towarem. Pozyskanie jej, uwiarygodnienie i prezentacja stały się przedmiotem wyścigu o widza. Niektóre światowe i europejskie redakcje traktują informacje jako wyróżnik konkurencyjności, bo liczy się bycie pierwszym w przekazaniu newsa odbiorcom, tak samo jak zdobywanie danych „na wyłączność”. W konsekwencji dbania o popularność stacji i zwiększenie tzw. słupków oglądalności, wszystko, co ma przyciągnąć publiczność, musi stać się wydarzeniem medialnym. Eksperci mówią o „presji *headline’ów* i *cover stories*”<sup>17</sup>. Każdy atak terrorystów może być gorącym newsem. Z uwagi na dużą konkurencyjność, każda redakcja pró-

16 Al Jazeera jest telewizją nadającą informacje z Bliskiego Wschodu, posiada siedzibę w Katarze, zob. <http://www.aljazeera.com>; oprócz wersji w języku arabskim od listopada 2006 r. stacja telewizyjna ma również wersję w języku angielskim, zob. *Al-Jazeera English, Why the world needs al-Jazeera English*, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2006/nov/20/post662> (17.05.2014).

17 T. Aleksandrowicz, op. cit., s. 18.

buje powiedzieć o nim jak najwięcej i wzbudzić jak największe reakcje widzów, bo te zwiększają oglądalność.

Pytanie o potrzebę bycia pierwszym na tle konkurujących ze sobą redakcji nie jest bezzasadne. Wyścig po „gorący temat” może zmienić sposób przedstawiania sprawców społecznej paniki i chaosu. Społeczeństwu, które ucierpiało przez terrorystów, należy się wsparcie eksperckie i refleksje nad niebezpiecznym zjawiskiem. Powinno mu się zapewnić dotarcie do informacji o decyzjach rządu i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Czym innym jest przedstawianie faktów w konwencji informacyjnej, czym innym nachalne towarzyszenie ludziom w żałobie i epatowanie dramatem tych, którzy stracili żony, mężów, przyjaciół.

Płacząca nad trumną męża lub syna kobieta, ojciec niosący zakrwawione dziecko, ludzie po wybuchu bomby, ludzkie ciała w czarnych workach – to tylko nieliczne sceny podpatrywane w telewizji lub Internecie. Dyskusyjne wydaje się założenie mediów o popycie na wiadomości o agresji i tragediach, ponieważ są „ludzkie” i „dotyczą każdego”. Czy rzeczywiście widzowie chcą oglądać przemoc? Czy to właściciele mediów, redaktorzy, selekcjonujący informacje podają je odbiorcom na tacy? Czy funkcja informacyjna mediów przestała mieć znaczenie wskutek silnej presji rynku?

Obiektywizm lub obiektywność (rozumiana jako brak stronniczości wobec zdobytych informacji) i uszanowanie prawa do prywatności są niezbędne dla etosu dziennikarstwa informacyjnego. Dziennikarze stoją na cienkiej granicy między informacją o tragedii a wykorzystywaniem ludzkich cierpień. Czy to jest manipulacja uczuciami? Łzy ludzi są wiarygodne, ponieważ są nieudawane, ale czy to jest informacja, czy już epatowanie przemocą? Z drugiej strony, czy niepokazywanie tragedii, zamachów, ofiar jest społecznie odpowiedzialne? Media są wolne, a odbiorca ma prawo do informacji. Jednak, jak pisze K. Maniszewska<sup>18</sup>, mimo wprowadzanych w Ameryce i Europie kodeksów etyki dziennikarskiej nt. prezentacji wojen i terroryzmu, mało który reporter i sprawozdawca stosuje się do zawartych tam wskazówek i nakazów.

Wszechobecność przemocy w otoczeniu społecznym sprawia, że ludzie przyzwyczajają się do wszechobecności agresji, co może prowadzić do jej banalizowania, a w konsekwencji do znieczulenia społeczeństw, które ocierają się o wojny, katastrofy i klęski żywiołowe niemal codziennie. Obserwatorzy współczesnych mediów diagnozują powstanie kultury szoku<sup>19</sup>, która miałaby polegać na przekraczaniu granic w mediach, granic moralnych i etycznych.

18 K. Maniszewska, *Primum non nocere. Medialny obraz terroryzmu w świetle dziennikarskich kodeksów etycznych*, [w:] K. Liedel, S. Mocek (red.), op. cit., s. 213.

19 T. Aleksandrowicz, op. cit., s. 17.

## 5. Narracje medialne o współczesnych terrorystach

Aby rozpocząć przegląd wizerunków osobowych współczesnego terrorysty występujących w kulturze masowej, warto podkreślić kontekst społeczny i medialny mający wpływ na ich prezentację. W tym celu zostały utworzone trzy typy narracji medialnych stanowiących tło dla typologii wizerunków, które pojawiają się później.

### 5.1. Narracja „Efekt World Trade Center 2001”

Minęło już kilkanaście lat od jednej z najbardziej głośnych tragedii i wyjątkowej narracji o współczesnych atakach terrorystycznych. Mowa o dniu 11 września 2001 roku i ataku na World Trade Center w Nowym Jorku, w którym zginęło ponad 3 tys. osób. Ówczesny prezydent USA George Bush ogłosił, że strategicznym celem jego polityki międzynarodowej będzie walka z terroryzmem. Po ataku na WTC powiedział: „Stany Zjednoczone wykryją, złapią i ukarzą osoby odpowiedzialne za te tchórzliwe akty”<sup>20</sup>. Intencję walki z globalnym terroryzmem nazywano w amerykańskich mediach „doktryną Busha i jego dziejową misją”. Konsekwencją tej decyzji było stworzenie w wymiarze globalnym stereotypu „terrorysty – muzułmаниna”<sup>21</sup>. Ekspertsi zauważali wówczas, że amerykańskie służby odpowiedzialne za public relations posłużyły się wizerunkiem Osamy bin Ladena do uzasadnienia wydatków na walkę z terroryzmem, m.in. w obliczu narastającego w kraju kryzysu gospodarczego. Po kilkunastu latach od wydarzenia komentatorzy twierdzili, że wojna z terroryzmem w amerykańskim wydaniu przybrała charakter medialnej obsesji. Urywki materiałów dokumentalnych o tworzących Al-Kaidę talibach i ich aktywności zbrojnej zdominowały inne przekazy medialne, a temat terroryzmu zawężono do obrazu talibów z Afganistanu i bojowników bin Ladena. W mediach głośno też było o sprzeciwie obywateli amerykańskich wobec „walki z terroryzmem” George’a Busha. Amerykańska narracja „Efekt World Trade Center 2001” pomagała w wyjaśnianiu pobytu amerykańskich wojsk w Iraku, według niektórych komentatorów, usprawiedliwiała ogromne wydatki na zniszczenie Al-Kaidy w Afganistanie (2001) i walkę z irackim dyktatorem Saddamem Husseinem (2003)<sup>22</sup>.

Postrzeżenie zagrożenia terrorystycznego zaczęło dotyczyć także sojuszników Stanów Zjednoczonych. W wielu europejskich państwach pojawiły się głosy krytyki wobec walki z terroryzmem, np. w Hiszpanii czy Wielkiej Brytanii. Przekazy medialne z talibami zagrażającymi globalnemu bezpieczeństwu usprawiedliwiała w pewien sposób zaangażowanie koalicjantów, którzy wysyłali kontyngenty wojsk do Iraku i Afganistanu.

20 <http://www.stosunki.pl/?q=content/analiza-por%C3%B3wnawcza-polityki-zagranicznej-george-h-w-busha-i-george-w-busha-vol-4> (22.06.2014).

21 K. Maniszewska, op. cit., s. 212-215.

22 M. Kmiecik, *Analiza porównawcza polityki zagranicznej George’a H.W. Busha i George’a W. Busha*, vol. 4, „Stosunki międzynarodowe” z 7.05.2012, <http://www.stosunki.pl/?q=content/analiza-por%C3%B3wnawcza-polityki-zagranicznej-george-h-w-busha-i-george-w-busha-vol-4> (22.06.2014).

Negatywny wizerunek terrorystów zaczął funkcjonować w publicznym przekazie także w Polsce. W podobny sposób reagowano na informacje o atakach terrorystycznych na świecie<sup>23</sup>. Kopiując amerykańskie sposoby prezentacji informacji, polskie media pokazywały terrorystów jako bezwzględnych zabójców ukrywających się w Afganistanie. Bardzo aktualna była cecha „Efektu WTC”, polegająca na brutalizacji przesłania o terroryzmie. Terrorysty w polskich mediach byli przedstawiani jako agresorzy, ubrani w charakterystyczne arabskie chusty, często z zasłoniętymi twarzami, używający nowoczesnej broni. Od 2001 roku obraz terrorysty uległ silnej stereotypizacji i symplifikacji. Terrorysty mają w serwisach informacyjnych twarze muzułmanów w białych chustach lub czarnych strojach. To bezwzględni zabójcy, religijni fanatycy, którzy dla Allaha są gotowi poświęcić swoje życie. To nieobliczalni naśladowcy samobójców ze słynnych ataków z 11 września. Z drugiej strony to też członkowie Hamasu i Hezbollahu, postrzegani w swoich krajach jako bohaterowie, którzy nawet wtedy, gdy zginą, są pokazywani jako wzór ofiarności, a ich rodzina może liczyć na wsparcie finansowe i wysoką pozycję społeczną<sup>24</sup>.

## 5.2. Narracja „Typowa biografia terrorysty”

Narracja ta powstała pod wpływem informacji o amerykańskiej akcji poszukiwania lidera Al-Kaidy. Sposób, w jaki media go prezentowały, przyczynił się do budowania negatywnych emocji wśród odbiorców. Do stworzenia biografii najważniejszego terrorysty świata wystarczają mniej lub bardziej potwierdzone informacje dotyczące kilku tematów. Jeden z nich to kraj pochodzenia: Jemen (bin Laden) i Czeczenia (Basajew) i odwołanie się do rodziny zajmującej się od lat działalnością przestępczą. Zaangażowanie w terroryzm to konsekwencja tradycji rodzinnej (czeczeńska rodzina bojowników u Basajewa, produkcja i sprzedaż broni ojca bin Ladena). Tradycję rozumie się tu dwuznacznie, m.in. jako „karierę”, ścieżkę rozwoju poprzez dokonywanie skutecznych zamachów aż do bycia przywódcą organizacji.

Do biograficznych informacji o karierze terrorysty zaliczyć trzeba opowieści o prowadzeniu nielegalnych interesów, najczęściej związanych z produkcją broni lub finansowaniem nielegalnych organizacji zbrojnych. Dokonania dotyczą też prowadzenia akcji szkoleniowych podczas specjalnych obozów treningowych dla przyszłych członków Al-Kaidy. Kolejnym elementem składającym się na medialną biografię terrorysty jest wykształcenie religijne, ukończenie szkół koranicznych i systematyczne zgłębianie islamu. Traktowanie sprawy wiary jako priorytetowej, ortodoksyjne rozumienie treści Koranu będzie rzutować na poglądy i religijną motywację terrorysty (bin Laden będzie prowadził dżihad przeciw niewiernym; Basa-

23 Zagrożenie terroryzmem pojawiło się w obliczu masowych imprez odbywających się na terenie Polski, jak np. Mistrzostwa Europy w piłce nożnej w 2012 r. Dyskutowano o przygotowaniu Polski do skutecznej ochrony obywateli i działaniach antyterrorystycznych (Rada Bezpieczeństwa Narodowego itp.), zwłaszcza po dramatycznych atakach terrorystycznych w Madrycie i Londynie.

24 M. Jaworski, *Ekonomia a terroryzm*, [w:] K. Liedel (red.), op. cit., s. 59.



jew w imię wahabizmu, radykalnego odłamu islamu, będzie walczył o niezależną Czeczenię).

Historia dokonań medialnego terrorysty koncentruje się na datach i miejscach ataków, odbijających się echem na całym świecie, przynoszącym podziw i uznanie członków organizacji. W biografiach proponowanych przez media znajdziemy dane o dżihadzie Basajewa przeciwko Rosji i współpracy z groźnym terrorystą Aslanem Maschadowem. Wymieniane jako sukcesy będą też ataki: w Moskwie, w teatrze na Dubrowce (2002) i w szkole w Biesłanie (2004). Co do bin Ladena, to charakterystyka najśłynniejszego terrorysty na świecie bazuje na wieloletnich wojnach w Afganistanie (od lat 90.), znanym ataku na WTC w Nowym Jorku i na Pentagon w Waszyngtonie (2001).

Następnym wykładnikiem narracji „Typowa biografia terrorysty” jest jego fizyczny wizerunek. W obu przypadkach mamy do czynienia z przedstawianiem twarzy z brodą i ze specyficznym okryciem głowy: bin Laden w białym turbanie i Basajew w czapce w kolorze moro. Sylwetki terrorystów są często pokazywane w mediach również stereotypowo, dominują charakterystyczne stroje, religijne tuniki lub wojskowe mundury. W biografii terrorysty pojawia się, co prawda, wątek rodziny, w kontekście ojca i braci zaangażowanych w terroryzm albo żony (kilku żon) i dzieci, jednak rodzina, a zwłaszcza życie osobiste, znajdują się na drugim lub trzecim planie narracji.

Dodatkowy i najbardziej reżyserowany przez media element biografii to fakt zabicia terrorysty, poprzedzony historią przygotowanego ataku, traktowanego jako specjalną misję ekipy antyterrorystycznej (w przypadku bin Ladena była to akcja elitarniej grupy US Navy Seals). Newsami przekazywanymi na cały świat były informacje zarówno o znalezieniu i uśmierceniu przywódcy Al-Kaidy w 2011 roku<sup>25</sup>, jak i o śmierci Basajewa w 2006 roku, podczas eksplozji ciężarówki w drodze do Inguszetii<sup>26</sup>. Pamiętać trzeba, że w mediach proamerykańskich lub prorosyjskich informacje o schwytaniu i zabiciu przywódcy organizacji służyły podkreśleniu sukcesów wojska w konwencji propagandowej. Takie informacje mogą pełnić funkcję elementów wojny psychologicznej, skierowanej przeciwko rebeliantom w Czeczenii i terrorystom na Bliskim Wschodzie.

W wielu materiałach informacyjnych o poszukiwaniu znanego terrorysty (żywego lub martwego) miały miejsce spekulacje o jego sobowtórach. Patrząc od strony terrorysty, już samo pojawienie się sobowtórów mogło być elementem strategii dezinformacyjnej. Amerykańskie media niemal na bieżąco były zainteresowane poszukiwanym. Z uwagi na sensacyjność tematu każde pojawienie się sobowtóra

25 *Osama bin Laden nie żyje*, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/osama-bin-laden-nie-zyje,169702.html> (6.06.2014).

26 *Basajew nie żyje*, „Gazeta Wyborcza” z 11.07.2006, [http://wyborcza.pl/magazyn/1,128596,12560252,Basajew\\_nie\\_zyje.html](http://wyborcza.pl/magazyn/1,128596,12560252,Basajew_nie_zyje.html) (8.06.2014).

bin Ladena na Bliskim Wschodzie, próby przemieszczania się i gubienia tropu były wydarzeniami medialnymi komentowanymi przez licznych ekspertów. Po kilkunastu latach można już postawić pytanie, czy była to strategia samego bin Ladena, czy może służb odpowiedzialnych za politykę informacyjną Stanów Zjednoczonych.

### 5.3. Narracja „Media pomagające”

Kolejną, często spotykaną, strategią medialną związaną z terrorystami, można by nazwać „media pomagające”. Dziennikarze, dzięki relacjom reporterów lub światowych agencji prasowych, mają dostęp do informacji, które po odpowiedniej selekcji, przekazują społeczeństwu. Celem przekazów prasowych, radiowych, telewizyjnych i internetowych jest minimalizacja strachu i paniki po ataku terrorystycznym.

Obok relacji z miejsca wydarzenia, media przekazują też informacje komentujące sytuację geopolityczną po ataku, zapraszając do swoich redakcji ekspertów od terroryzmu lub znawców regionu dotkniętego zamachem. Rozmowy odbywają się na żywo w studiu albo za pośrednictwem telefonu lub wideokonferencji. Odpowiedzi znawców międzynarodowej polityki, kulturoznawców znających specyfikę danego kraju pełnią również funkcję interpretacyjną. Ułatwiają odbiorcom zrozumienie bieżącej sytuacji, współzależności czynników politycznych, ekonomicznych lub społecznych mających jakikolwiek wpływ na działania terrorystów. Zależności te wynikają chociażby z zaangażowania ONZ w misje pokojowe w krajach, w których aktywność terrorystów jest codziennością.

Innym zadaniem mediów, po konkretnym zamachu, jest koordynacja akcji ratowniczych strażaków, policjantów, ratowników i lekarzy. Niekiedy to właśnie dociekliwi dziennikarze wymuszają na rządach aktywność, a zwłaszcza konieczność informowania opinii publicznej o sposobach pomocy, ale i o następnych zagrożeniach bezpieczeństwa. Po zaistniałym ataku terrorystycznym media bywają pomocne dzięki stosowaniu poradnictwa o sposobach zachowywania się po tragedii<sup>27</sup>. Kierują do poszkodowanych komunikaty o tym, co robić, gdzie uzyskać pomoc, zwracają się też do ich rodzin, informując o miejscach przewiezienia rannych czy sposobach zachowania w czasie trwania u ofiar zamachu stresu pourazowego. Istotne są wówczas informacje dla mieszkańców danego miejsca, o skali ataku, prawdopodobnej jego przyczynie i potencjalnych sprawcach, ale z perspektywy ratowania życia i zdrowia pomocne bywają apele o oddawanie krwi lub pomoc materialną. Dziennikarze nagłaśniają decyzje władz o pomocy ofiarom ataku, jest to jeden z najważniejszych warunków zarządzania informacją w tzw. sytuacjach kryzysowych. Brak komunikatów skierowanych do ofiar i ich rodzin powoduje nie tylko dezorientację, ale potęguje poczucie chaosu i bezradności wobec tragedii. Sprzyja pojawia-

27 K. Liedel, *Kryzys terrorystyczny: zarządzanie poprzez media*, [w:] K. Liedel, S. Mocek (red.), op. cit., s. 66-69.

niu się niezadowolenia z polityki władz lub instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo.

Zadaniem mediów jest ostrzeżenie o zagrożeniach na całym świecie. Nierzadko przesłanki o planach zamachowców pochodzą od agencji wywiadowczych (nie tylko amerykańskich, takich jak CIA, FBI itp.), są one często przedstawiane jako „poufne”, „ściśle tajne” albo „nieoficjalne” lub „niepotwierdzone”. Istotną rolę odgrywają anonimowi informatorzy; powoływanie się na wspomniane źródła może wywoływać u odbiorców mediów wrażenie kontrolowania bezpieczeństwa.

Narracje medialne, przedstawione powyżej, mówią o trzech kontekstach prezentacji wizerunku terrorystów w mediach europejskich i polskich. Konteksty te wiążą się z reakcjami społecznymi na ataki terrorystów, reakcjami władz na niespotykane dotąd zamachy i strategiami mediów, które z jednej strony budują negatywne przekazy o groźnych terrorystach, z drugiej wspierają pozytywne akcje pomocowe. Są także uwikłane w swój cel strategiczny, jakim jest wzrost popularności stacji czy kanału telewizyjnego, ale ten temat będzie poruszony w dalszej części artykułu.

## **6. Wizerunki terrorysty w perspektywie odbiorcy**

Pytając o przedstawienia audiowizualne, nie sposób nie zapytać o naturę wizerunków w mediach: czy możemy mówić o kimś typowym na przykładzie różnorodnych przykładów?, czy pokazywane przez media wizerunki są prawdziwe czy może wyobrażone i ukształtowane? Odpowiedzi nie należą do prostych, ale przyznać należy, że z uwagi na wielość wizerunków do ich uporządkowania trzeba wykorzystać różne kryteria.

### **6.1. Terrorysta stary i nowy – terrorysta tradycyjny i nowoczesny**

Pierwszym kryterium stworzenia podziału medialnych obrazów współczesnego terrorysty jest podział na stare i nowe, z zaznaczeniem, że byłoby to dużym uproszczeniem tematu. Można to potraktować jako próbę przyglądania się wyobrażonemu obrazowi agresora, który ewoluuje po słynnym ataku na WTC i Pentagon w 2001 roku.

W tej próbie terrorysta tradycyjny jest porywaczem znanych, wpływowych, ale też przypadkowych osób, które traktuje jako przedmiot transakcji. Zakładnicy są mu potrzebni jako przedmiot wymiany na osoby pochodzące ze środowisk terrorystycznych (na przykład osadzonych w więzieniach lub czekających na wyroki sądowe) albo do przekazania określonej sumy pieniędzy, zorganizowania przelotu, który pomoże terrorystyce uciec od organów ścigania. Taki typ jest mocno eksploatowany przez filmy produkcji amerykańskiej z lat 90. i późniejszych, które trafiły do Polski za pośrednictwem kaset VHS, potem kanałów satelitarnych. W filmach tych terrory-

ści posługują się szantażem, grożą śmiercią zakładników lub zamachami bombowymi, ale na koniec, według amerykańskiego „happy endu” zostają schwytani.

Kolejny tradycyjny wizerunek określony jest przez rolę zamachowca podkładającego ładunki wybuchowe w celu wywarcia wpływu na polityków, biznesmenów lub inne podmioty decyzyjne. Możemy tu zaliczyć terrorystów związanych z organizacją lub pojedynczych terrorystów, dokonujących ataku incydentalnie. Popularne wyobrażenie o tradycyjnym terroryście jako agresorze mieści w sobie takie cechy jak: niebezpieczny, agresywny, destrukcyjny i nieobliczalny. Dodać tu można jeszcze wiele negatywnych skojarzeń, bo w mediach (zwłaszcza amerykańskich i europejskich) nie jest on przedstawiany jako wzór do naśladowania. Jego działania są niemoralne, łamiące prawa człowieka, zagrażające życiu i bezpieczeństwu pojedynczych ludzi lub lokalnych społeczności. Domyślać się możemy, że w nieamerykańskich przekazach medialnych spotkać się można z innym obrazem terrorysty. W szkoleniowych filmach różnych organizacji, terrorysta – zamachowiec jest bohaterem, z którym identyfikują się mali chłopcy, uczeni kontaktu z bronią i nienawiści do szeroko rozumianego Zachodu.

Z kolei terrorysta nowoczesny charakteryzuje się maksymalizacją wspomnianych powyżej cech. Jest okrutny i bezwzględny, potrafi przygotować i zaserwować opinii publicznej *show*, w którym wydarzeniem jest zabójstwo zakładników. Głodzenie, torturowanie, ścinanie głów, podrzynanie gardeł są działaniami nastawionymi na skuteczność. Filmy wideo rejestrujące zabójstwo „na żywo” świadczą o nieobliczalności terrorysty. Radykalizm wyraża się w traktowaniu zakładników jako produktów transakcji. Innym sposobem działania nowoczesnego terrorysty jest porwanie turystów zwiedzających kraje Bliskiego Wschodu. To sposób na okazanie władzy symbolicznej, ale też zakreślenie granic zezwalających lub zakazujących poruszania się „obcych” turystów po terenie jego państwa.

Terrorysta spektakularny jest również kojarzony z porwaniem ludzi, jednak powiększa repertuar zachowań o bardziej kontrowersyjne metody. Zakładnicy są tylko jednym z jego środków, bywają nimi także samoloty i statki. Od dnia, w którym samoloty stały się żywymi bombami, na całym świecie media dyskutowały o bezwzględności porywaczy z Al-Kaidy i o tym, że działania terrorystów szokują częściej niż kiedykolwiek. Wybierając metody dotąd nieużywane, terroryści wymykają się spod kontroli służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo<sup>28</sup>. Koncentrują się na celach symbolicznych, tak jak symbole amerykańskiego biznesu (WTC) czy centra wojskowości (Pentagon). I w końcu, zaczynają dotyczyć nie tylko państw związanych z inwazją na Irak czy Afganistan. Obejmują swoim zasięgiem inne kraje, pośrednio połączone koalicją z amerykańską armią, ale też kraje reprezentujące zachodni styl życia.

28 B. Węgliński, *Media i terroryzm – wybrane aspekty związku. Czy Al-Jazeera jest jedynie tubą propagandową Al-Kaidy?*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2013, nr 7, s. 269-270.

Nowym przykładem medialnego terrorysty jest terrorysta – samobójca ginący podczas zamachu, gotowy do poświęcenia życia w imię sprawy, dla której działa jego organizacja. Wspomniane już żywe bomby porwanych samolotów w 2001 roku pobudziły i dziennikarzy, i ekspertów na całym świecie do dyskusji o autodestrukcji terrorystów. Motywy samobójcze były lejtymotywem w mediach przez wiele miesięcy, zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w Polsce. Wyjaśnienie motywacji zamachowców – samobójców stało się szokujące dla ludzi na całym świecie z uwagi na wątek kulturowy. Odpowiedzialna za motywację umierania była religia, akcentująca rolę dżihadu, „świętej wojny” przeciwko niewiernym, tj. wyznawcom innej religii niż islam. Umieranie wiązało się z zasłużeniem na niebo, zgodnie z obietnicami Mahometa zapisanymi w Koranie.

Media zachodnie stworzyły kulturowy i psychologiczny portret pamięciowy terrorystów, gotowych na śmierć z powodów religijnych. Dopełnieniem wizerunku samobójcy okazał się „męczennik”, zdeklarowany żołnierz walczący za wiarę lub walczący z kulturą zachodnią. „Męczennicy” w przekazach informacyjnych to osoby zdeterminowane do poświęcenia życia, wtapiające się w tłum przechodniów w dużym mieście i odpalające ładunek wybuchowy zainstalowany na ich ciele. Ten wizerunek samobójcy – męczennika stał się powodem oburzenia licznych grup muzułmańskich sprzeciwiających się uproszczeniu Koranu i wykorzystywaniu słów Mahometa do usprawiedliwienia agresji.

Ostatnim w tej kategorii typem terrorysty jest terrorysta wirtualny, działający w przestrzeni wirtualnej, która służy mu do realizacji celów komunikacyjnych. Media elektroniczne służą przekazywaniu swojej wersji wydarzeń w przypadku, gdy informacje ze świata Zachodu są traktowane przez nie jako sposoby dezinformacji i manipulacji. Są one potrzebne, by informować o zamachach, dementować oskarżenia mediów i polityków, ale też nawoływać do kolejnych działań i werbować nowych członków. Tę wielofunkcyjność najbardziej spełnia Internet<sup>29</sup>, który jest już oswojony i wykorzystywany przez Hezbollah (libańską Partię Boga), Hamas (Islamski Ruch Oporu) i Al-Kaidę. Wirtualny terrorysta zadomowił się także w mediach społecznościowych, do rekrutacji nowych członków używa Twittera i Facebooka. Jak twierdzi Aleksandra Łysik, na profilu grupy Alqassam (jednego ze skrzydeł Hamasu) w roku 2013 było codziennie publikowanych ok. 10 tweetów, a profil był obserwowany przez 42 tys. użytkowników, natomiast profil Islamskiego Ruchu Oporu, podający się za organizację non profit, posiadał 325 tys. fanów<sup>30</sup>.

29 Internet służy terrorystom m.in. udostępnianiu materiałów szkoleniowych, przeprowadzaniu rekrutacji i akcji propagandowych, ale też zbieraniu funduszy na swoją działalność, zob. A. Wejkszner, *E-dżihad. Wirtualne pole aktywności dżihadystów*, „Przegląd Strategiczny” z 14.12.2010.

30 A. Łysik pisze o profilu organizacji Alqassam, <http://www.twitter.com/alqassambrigade> i organizacji Palestinian Information Center, <http://www.facebook.com/palinfo>; A. Łysik, *E-dżihad w sieci*, „Marketing w praktyce” 2013, nr 3.

Terrorysta wirtualny jest niewidoczny także z innego powodu, pojawia się w dziennikarskich newsach jako osoba lub grupa terrorystyczna zagrażająca bezpieczeństwu w Internecie. Jego tożsamość jest zakamuflowana i niedostępna fizycznemu oglądowi. Zwłaszcza po zabójstwie bin Ladena, próbuje on deklorować ataki na nowe cele, niezwiązane z wojskiem czy instytucjami publicznymi. Działalność przenosi do cyberświata, atakując wirusami systemy komputerowe, z których korzystają korporacje i firmy związane z jego wrogami. Zapowiada e-dżihad, straszy społeczeństwo atakami, takimi jak e-mail bombing, hacking lub phishing<sup>31</sup>. To cyberterrorysta przedstawiany w mediach jako wirtualny agresor, który w epoce anonimowego Internetu i e-handlu potrafi być trudny do schwytania i w związku z tym skuteczny.

## 6.2. Terrorysta – przywódca i członek organizacji

Drugim ze sposobów postrzegania terrorystów w mediach jest hierarchia w grupie terrorystycznej: przywództwo i członkostwo. Wiąże się ona z podziałem wizerunków na charyzmatycznych liderów oraz zwykłych członków organizacji terrorystycznych. Ci pierwsi nie schodzą z czołówek gazet, telewizji i Internetu. Zajmują opinię publiczną przez lata aż do swojej śmierci, jak Osama bin Laden i Szamil Basajew. Zauważmy, że w przypadku ataków terrorystycznych, osoba lidera pojawia się w przekazach medialnych dopiero na kolejnych etapach. Informacje o grupie terrorystów, która podłożyła bombę w hotelu czy ambasadzie, podawane są najszybciej. Wiele zależy od czasu ujawnienia się organizacji przyznającej się do konkretnego zamachu.

## 6.3. Terrorysta ukrywający się i ujawniony

Trzecim kryterium może być opozycja ukrywanie się (nieujawnianie się) vs. ujawnianie albo też schwytanie vs. nieschwytanie. W przypadku tym ma miejsce wielokrotne rozumienie „terrorysty ukrywającego się”. Z jednej strony jest on poszukiwany przez wojsko i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo. Dla zmylenia przeciwnika chowa się w niedostępnych górach, kryjówkach. Media tego typu informacje przetwarzają na własny użytek w opowieści o groźnym i nieuchwytnym terroryście. Ujawnianie się może być rozumiane jako przyznanie się do ataku terrorystycznego. Przy spekulacjach dotyczących źródła tragedii, najczęściej w przekazach medialnych, wymieniane są różne organizacje podejrzane o wysadzenie budynku czy środka komunikacji. Terroryści są wówczas niewidoczni, więcej się o nich debatuje, a brak deklaracji staje się pretekstem do snucia o nich licznych spekulacji przez ekspertów, polityków czy dziennikarzy. Zdarza się, że terroryści bardzo szybko przyznają się do autorstwa zamachu i ujawniają swoje żądania. Częściej

31 Hacking – włamanie i przejmowanie kontroli nad komputerem; phishing – kradzież tożsamości i danych, zob. J. Tomaszewicz, *Srodki komunikacji w strategii oporu nakierowanego*, [w:] K. Liedel, S. Mocek (red.), op. cit., s. 118.

jednak prowadzą wojnę psychologiczną i dezinformacyjną, dementując informacje, odwracając uwagę opinii publicznej, oskarżając daną organizację o konkretną akcję.

Rozumienie „ukrywania się” można też rozszerzyć o aktywność komunikacyjną. Są przecież terroryści występujący publicznie lub nagrywający swoje materiały audiowizualne i emitujący je w Internecie. O Osama bin Ladenie eksperci od terroryzmu pisali, że w zachodnioeuropejskich mediach był gwiazdą telewizyjną już od 1998 roku. Z kolei Al-Kaida ujawnia się poprzez aktywność we własnych mediach: wydawanie miesięcznika on-line „Sawt al-Jihad” („Głos Dżihadu”), namawiającego do walki z cywilizacją niewiernych (w latach 2004-2007), i mniej radykalnego magazynu „Inspire” (od 2010 roku), publikowanego w czterech wersjach językowych, nawołującego do indywidualnego dżihadu<sup>32</sup>.

#### 6.4. Terrorysta zmotywowany, terrorysta – „misjonarz”

Czwartym kryterium, które warto wziąć pod uwagę przy analizie obrazów terrorysty w mediach, jest jego motywacja, intencja lub specyficznie rozumiana misja. Sposoby działania mogą być podobne (groźby, porwania, ataki bombowe, śmierć samobójcza), jednak motywacja staje się pretekstem do pokazania ich różnorodności. Do tej kategorii wizerunków, najliczniejszej ze wszystkich proponowanych, pasują podkategorie racjonalistów, ideowców, dżihadystów, wojowników – męczenników, indywidualistów.

6.4.1. RACJONALIŚCI to typowi handlowcy i ekonomiści, zazwyczaj porywacze, oczekujący transakcji, wymiany, spełnienia żądań. Są gotowi wypuścić zakładników, zrezygnować z planowanego zamachu, w myśl zasady „coś za coś”. Ich motywacją jest pragmatyczna chęć wzbogacenia się i zdobycie określonego łupu za pomocą szantażu.

6.4.2. IDEOWCY (rewolucjoniści, separatyści) to zwolennicy nowego, niezależnego od państwa regionu, który z powodów historycznych, ekonomicznych i kulturowych różni się od całego kraju. Ideowcy będą więc wchodzić w skład hiszpańskiej ETA, walczącej o oddzielenie Kraju Basków od Hiszpanii, i irlandzkiej organizacji IRA, propagatorki oddzielenia Irlandii Północnej od Irlandii<sup>33</sup>. Należą do tej grupy również czeczeńscy bojownicy Szamila Basajewa, dążący do niezależności Czeczenii od Rosji, wykorzystani w rosyjskiej wojnie propagandowej.

Ciekawe, że w kwietniu 2014 roku zupełnie nowego sensu nabrało określenie „separatyści”, z uwagi na wydarzenia na Ukrainie, gdzie niezadowolone społeczeństwa doprowadziło do krwawych, tragicznych starć w Kijowie. Mianem separatystów określano grupy żołnierzy, złożone przeważnie z Rosjan, walczące o niepodległość wschodniej części Ukrainy, nawołujące do przyłączenia tych regionów do

32 A. Łysik, op. cit.

33 J. Tomasiewicz, *Środki...*, op. cit., s. 81.

Rosji<sup>34</sup>. Propaganda została zdemaskowana przez europejskie i światowe media, jednak rosyjskie władze konsekwentnie zaprzeczyły tezie, że separatyści działają na zlecenie Władimira Putina. Według wersji mediów rosyjskich to pewne grupy mniejszościowe (składające się z Rosjan i zamieszkujące na Ukrainie) deklarują żądania separatystyczne, ponieważ nie chcą żyć na terenie Ukrainy. W europejskich przekazach „separatyści” są przez komentatorów określani „prorosyjskimi”<sup>35</sup>. Media opowiadają o nich w konwencji wojennej, z dramatycznymi scenami ostrzeliwania cywilów, zajmowania ośrodków lokalnej władzy, porwania obserwatorów OBWE i niszczenia ukraińskiej infrastruktury.

#### 6.4.3. DŻIHADYŚCI, ISLAMIŚCI

Oba wizerunki są utożsamiane z muzułmanami, którzy z imieniem Allaha na ustach walczą w obronie swojej wiary. Wykorzystywanie pojęcia religijnego do usprawiedliwiania agresji i zabójstw powoduje pomieszanie pojęć i dużą dezinformację w światowych mediach. Nie znając rozróżnienia między islamistami i dżihadystami, odbiorcy z Zachodu mogą jednakowo traktować te dwie grupy, łącząc w triadę terroryzm, fundamentalizm i marzenie o odnowie duchowej islamu.

Dżihadyci to określenie terrorystów łączących religię i przemoc. Usprawiedliwiają swoje agresywne zachowania prawdami wiary i postulatem „świętej wojny”, traktując je jako religijny obowiązek każdego muzułmanina. Rozumieją dżihad jako walkę z kulturą zachodnią, jej przejawami, wartościami i laicyzacją. Islamiści są odróżniani od dżihadystów z uwagi na niestosowanie przemocy i konserwatywne podejście do religii obecnej we wszystkich wymiarach życia muzułmanina. W obliczu westernizacji kultury, zapożyczania amerykańskich oraz europejskich wzorów w codziennym życiu, deklarują oni powrót do wartości duchowych. To oni rozumieją dżihad jako „starania na drodze do Boga”<sup>36</sup>, czyli jako wewnętrzną pracę nad sobą, sposób na oczyszczenie z przewinień i wezwanie do bardziej intensywnego rozwoju duchowego, nazywając to „wielkim dżihadem”.

Z tymi wizerunkami łączy się ciekawy problem. Z jednej strony, islamiści są kojarzeni z terrorystami, którzy – odwołując się do świętych zasad islamu – w imię świętej wojny terroryzują władze lub lokalną społeczność. To o islamistach mówi się w zachodniej prasie i telewizji jako grupie wykorzystującej religię do sprawowania władzy i walki o islamizację z bronią w ręku. W Internecie pokazywane są zdjęcia ludzi z podniesioną bronią i trzymających w rękach Koran. Inna forma prezentacji skupia się na obrazie medialnym, w którym islamiści pełnią rolę konserwatystów religijnych hołdujących prawu szariatu<sup>37</sup>. Oczekują, by w ich kraju religia regulowa-

34 *Separatystyczne republiki na Ukrainie uznane za organizacje terrorystyczne*, „Rzeczpospolita” z 16.05.2014.

35 *Ambasada USA: na wschodzie Ukrainy terroryzm w czystej postaci*, „Rzeczpospolita” z 29.04.2014.

36 „Wielki dżihad” różni się od „dżihadu mniejszego” widzeniem „świętej wojny” jako indywidualnego rozwoju religijnego. W. Dietl, K. Hirschmann, R. Tophoven, *Terroryzm*, Warszawa 2011, s. 118.

37 *Ibidem*, s. 113.



ła zasady życia codziennego, w oparciu o muzułmański system prawny, stworzony na podstawie Koranu w VII-IX wieku. Zgodnie z prawem szariatu, dozwolone jest ukamienowanie kobiet, które naruszyły prawo, popełniając cudzołóstwo, czyli zdradzając męża, mając romans z „niewiernym” lub nie poślubiając mężczyzny wybranego przez ojca, zgodnie ze starą tradycją. Odbiorcy zachodnich mediów dowiadują się o sprawcach ukamienowania tuż przed egzekucją. Nagłaśnianie tego tematu rozpoczynają najczęściej międzynarodowe organizacje, jak *Amnesty International* lub inne organizacje non profit skupione na obronie praw człowieka. Narracja medialna relacjonująca sprawę krzywdzenia kobiet koncentruje się na radykalnych normach kulturowych, ograniczających i łamiących prawa kobiet do wolności w decydowaniu o ich życiu osobistym.

6.4.4. DŻIHADYŚCI z EUROPY – bezwzględni zabójcy czy gorliwi obrońcy islamu?

O dżihadystach było głośno w europejskich mediach z powodu tragedii, które dotknęły mieszkańców Madrytu (wybuch podmiejskiego pociągu w 2004 roku) i Londynu (zamach w metrze w 2005 roku). Głośno mówiło się w mediach, że inspiracją do tych zamachów – oprócz zastraszenia Europejczyków – był udział hiszpańskich i angielskich wojsk w misji pokojowej realizowanej przez Stany Zjednoczone. Komentatorzy w mediach podkreślali niespodziewaną formę zamachów i ich skalę, w Madrycie było 191 śmiertelnych ofiar, w Londynie 57<sup>38</sup>. Po kilku latach w samym Londynie doszło do zamachów samobójczych w centrum miasta, co spotęgowało w mieście fobię przed muzułmanami.

Warto zauważyć, że dżihadyści w tej kategorii wizerunkowej nadzwyczaj gorliwie bronią swojej wiary i deklarują odwet wobec tych Europejczyków, którzy obrażają Allaha, Mahometa lub naśmiewają się z nakazów zawartych w Koranie. Głośnym wydarzeniem była sprawa Salmana Rushdiego i jego książki *Szatańskie wersety* w roku 1989. Nałożono na niego fatwę<sup>39</sup>, klątwę za bluźnierstwa i apostazję (odstąpienie od swojej wiary). Od tamtej pory Rushdie musiał uciekać przed zemstą, pod ochroną Policji i podobno do dziś zmienia miejsca pobytu w Europie Zachodniej.

Kolejnym symptomem działań aktywnego dżihadysty, prowadzącego swoją odmianę świętej wojny, było zabójstwo Theo van Gogha, znanego reżysera, w 2004 roku w Amsterdamie. Holenderskie media, nagłaśniając morderstwo, od razu połączyły je z motywem religijnym. Sprawcą okazał się 26-letni Mohammad Bouyeri, muzułmanin pochodzący z radykalnego islamskiego środowiska Holendrów marokańskiego pochodzenia. Powodem zabójstwa był krótkometrażowy film dokumentalny pt. *Submission*, o przemocy w społeczeństwach muzułmańskich. Van Gogh uczynił narratorami kobiety opowiadające o tym, że były bite, gwałcone, po-

38 Ibidem, s. 154-158, 159-161.

39 „Fatwa” to klątwa nakładana przez wyznawców islamu jako wyraz pogardy wobec obrażenia religii i jej symboli, zob. ibidem, s. 128.

zbawiane podstawowych praw przez swoich mężów. Informacje w holenderskich mediach podkreślały sensacyjność faktu, skupiały się na sposobie zabójstwa, określając je jako „zrytualizowane”, przeprowadzone według rytuału. Oprócz oddania strzału zabójca zaatakował van Gogha nożem rzeźnickim, poderżnął mu gardło i za pomocą drugiego noża przymocował list z pogrózkami w języku arabskim i holenderskim, w którym można było przeczytać: „Jestem pewien, Holendrze, że zginiesz jak Ameryka i cały Zachód”<sup>40</sup>. Morderca traktował zabójstwo jako zemstę za krytykę nakazów religijnych dotyczących kobiet w islamie. Życie holenderskiej parlamentarzystki Ayanan Hirsi Ali również stało się zagrożone. Była bezpośrednio związana z filmem van Gogha jako autorka jego scenariusza. Pochodziła z Somalii i od 2003 roku walczyła o zniesienie patriarchy i szeroko rozumiane prawa muzułmańskich kobiet. Do dziś musi zmieniać miejsca zamieszkania w obawie o swoje życie.

Miejszem kolejnego incydentu była Dania, chodzi tu o reakcję na opublikowanie w 2005 roku, w poczytnym duńskim dzienniku „Jylland-Posten” serii 12 karykatur Mahometa<sup>41</sup>. W konsekwencji doszło do nałożenia fatwy na redaktora naczelnego gazety, żądania przeproszenia za obrazę islamu i głośnej demonstracji muzułmanów w Kopenhadze. Satyryczne wizerunki Mahometa ukazały się drukiem również w europejskich gazetach. Opublikowano je w imię „wolności prasy” i na znak solidarności z duńskim dziennikiem m.in. w Norwegii, Hiszpanii, Polsce, Bułgarii, Australii, Japonii, USA, we Francji i na Węgrzech. Doszło wówczas do bojkotu gospodarczego Danii i licznych zamieszek w krajach islamskich, w obronie symbolów religijnych, u ich podłoża leżała nienawiść do europejskich mediów. Doszło też do podpaleń ambasad Danii m.in. w Syrii i Indonezji. Wspomniane wydarzenia stały się pretekstem do dyskusji o wolności słowa w Danii i całej zachodniej Europie<sup>42</sup>.

Opisane incydenty zaczęły jeszcze skuteczniej niż dotąd utrwalać wizerunek dżihadystów jako zacieklej obrońców islamu, wzbudzających niepokój wśród społeczeństw, w których funkcjonowali jako mniejszość. Zdiagnozowana przez socjologów „europejska islamofobia”<sup>43</sup> wynikała z agresywnych metod stosowanych przez wyznawców islamu, którzy niekonwencjonalnie bronili symbolów swojej religii. Trzy lata po ataku w USA islamska „święta wojna” przeciw niewiernym dotarła do Europy i, chociaż nie wiązała się z porywaniem samolotów, miała wymiar i psychologiczny, i kulturowy.

40 W. Dietl, K. Hirschmann, R. Tophoven, op. cit., s. 158-159.

41 W. Rzędziuch, *Karykatury Mahometa. Komu zależy na rozpętaniu powstania świata islamskiego przeciwko Zachodowi?*, „Niedziela” 2006, nr 11, s. 8.

42 Ibidem.

43 J. Szczepankiewicz-Battek, *Grzech islamofobii*, <http://www.pismoer.pl/erpublica/> (14.06.2014).

## 6.4.5. BOJOWNICY – męczennicy

W kategorii wizerunków terrorystów – dżihadystów można wymienić jeszcze kilka podkategorii, z zaznaczeniem, że spełniają one ten sam warunek: prowadzenie świętej wojny. Jej symptomem jest organizowanie zamachów, podkładanie bomb, porywanie zakładników spoza „ich” świata. Sami walczący nazywają siebie „bojownikami” lub „męczennikami”, co bardzo utrudnia rozumienie ich motywacji. Znaczący islamu twierdzą, że zgodnie z interpretacją Koranu, za śmierć poniesioną podczas walki w imię ratowania wiary, święci wojownicy otrzymają nagrodę w niebie. Według Palestyńczyków, każdy, kto ginie, poświęca życie Allahowi, uzyskuje status bohatera (w języku arabskim bohatera nazywa się *asz-szahid al-batal*<sup>44</sup>). Jego dusza jest, według islamu, zanoszona Allahowi przez zielone rajskie ptaki, będące symbolem męczeństwa za wiarę. Adam Krawczyk, powołując się na amerykańskie media, informuje, że nazwiska lub wizerunki męczenników były obecne w przestrzeni publicznej w Strefie Gazy już w latach 90. Podaje też przykład kalendarzy Hamasu, które prezentują obrazy mężczyzn obok daty dokonania przez nich zamachów. Wymownie brzmią tam podpisy pod ich nazwiskami: „męczennik miesiąca”. Pewne jest więc, że na Bliskim Wschodzie funkcjonują inne wzory osobowe niż w Europie.

Tożsamość muzułmańskich męczenników różni się diametralnie od tożsamości męczenników znanych z chrześcijaństwa. Męczennicy, zazwyczaj będąc w mniejszości, w wielu religiach świata bywali prześladowani lub marginalizowani z powodu swojej wiary. Umierali wskutek deklaracji przynależności do swojej wiary, w imię Chrystusa i wartości albo – jak kapelan „Solidarności” bł. Jerzy Popiełuszko – wskutek represji władz. Męczeństwo w wielu religiach obejmuje też obronę słabszych, oddanie życia za innych (m.in. tak jak zrobił to polski zakonnik św. Maksymilian Maria Kolbe w obozie koncentracyjnym). W żaden sposób nie jest możliwe zestawienie tych wzorów osobowych z dżihadystami, ponieważ chrześcijanie nie używali przemocy i są pozytywnymi wzorami do naśladowania, promującymi dobro, cierpliwość i pokorę.

Kontrowersyjna rola męczennika we współczesnym terroryzmie odbiła się mocnym echem w europejskich mediach. Dyskusja nie jest nowa, ponieważ arabiści podkreślają momenty w światowej historii, kiedy w VII wieku członkowie pierwszej sekty religijnej islamu, tzw. charydżyci, mordowali ludzi w imię religii. Osobowy wzór męczennika prowadzi do dekonstrukcji dyskursu zbudowanego na negatywnej narracji o takich organizacjach jak Al-Kaida. Bezwzględny, bezkompromisowy agresor, pozbawiony sumienia i empatii, w tej kategorii wizerunkowej jest przedstawiany w kontekście pozytywnym. Nazywanie terrorysty „męczennikiem” jest przejawem strategii komunikacyjnej znanej w *public relations* jako „ocieplanie wi-

44 A. Krawczyk, *Wojna o dusze – działalność pionu społeczno-medialnego na przykładzie Partii Boga i Islamskiego Ruchu Oporu*, [w:] K. Liedel, S. Mocek (red.), op. cit., s. 181.

zerunku”, bo w paradoksalny sposób terrorysta kojarzy się tu z obroną wiary. Nie mamy bezpośredniego dostępu do mediów arabskich (jedynie za pomocą oferty telewizji satelitarnych), nie możemy skonfrontować interpretacji męczeństwa w tamtych przedstawieniach medialnych, tak więc trzeba w tym miejscu zaufać arabistom i znawcom problemu.

6.4.6. INDYWIDUALIŚCI: „samorodni terroryści”, „samotne wilki”, „psychopaci”

Kolejną grupę wizerunków medialnych terrorystów, widocznych we współczesnych mediach, wyróżnionych z powodu intencji ich działania, należy nazwać „indywidualistami”. Tu, podobnie jak w przypadku islamistów i dżihadystów, można wyróżnić podkategorie: „samorodnych terrorystów”, „samotnych wilków” i „psychopatów”.

Terroryści – indywidualiści to pozornie zwykli ludzie, którzy podkładają bomby, ładunki wybuchowe, porywają samoloty, ludzi, często w imię rasizmu, ksenofobii i innych nieracjonalnych powodów. Nie należą oni do żadnej organizacji, a w opiniach świadków lub osób ich znających, są postrzegani jako „chłopcy z sąsiedztwa”, opisywani jako niewyróżniający się, sympatyczni, nieprzejawiający problemów społecznych. Ich normalność staje pod znakiem zapytania po porwaniu, zatrzymaniu ludzi w publicznych obiektach takich jak szkoły, przedszkola itp. albo po ich samobójstwie. „Samotne wilki” nie należą do organizacji, ale zgadzają się z ideologią dżihadu, rozumianą jako atak na zachodni styl życia, kulturę i symbole Zachodu. Przygotowują we własnym zakresie ładunki wybuchowe i wybierają cele w miejscach publicznych. Decydują się na samotne wykonanie zamachu, czasem ze świadomością poświęcenia życia dla ideologii „świętej wojny”.

W kategorii „indywidualistów” mieszczą się także „psychopaci”. Ich stereotypowe wizerunki zawdzięczamy głównie amerykańskiej kulturze filmowej. Tam, głównie poprzez film fabularny, od lat eksploatuje się obraz człowieka, który z pobudek nieracjonalnych decyduje się na szalony wyczyn. Jest nim porwanie samolotu czy przypadkowych ludzi (turystów, klientów banku podczas napadu) lub pochodzących z bogatych środowisk, wytypowanych osób będących gratką dla uzyskania wysokiego okupu. Tacy bohaterowie potrafią nie tylko stworzyć zagrożenie wśród najbliższego otoczenia porwanej ofiary, ale i budzić postrach w ich środowisku. Zgodnie z amerykańską konwencją filmową terroryści, psychopaci pręcej lub później są złapani przez organy ścigania. Tego typu gatunki filmowe potwierdzają ideologię amerykańskich policjantów-bohaterów, broniących swojego narodu przed groźnymi przestępcami. Ten specyficzny typ narracji Maciej Mrozowski uzasadnia konwencją gloryfikacji pracy Policji, w której policjanci symbolizują profesjona-

lizm, zaangażowanie w ściganiu przestępców, bohaterstwo i wysoką pozycję w społeczeństwie oczekującym skutecznych działań na rzecz bezpieczeństwa<sup>45</sup>.

Psychopatyczne cechy osobowości są najważniejszą przyczyną destrukcyjnych działań takiego terrorysty. Deklaruje on swoje intencje głodem sławy i potrzebą zostania bohaterem bądź chwilowym celebrytą mediów. Co prawda, psychoanalityczne podejście do intencji terrorysty przestaje być aktualne, jednak nadal funkcjonuje w amerykańskim i europejskim dyskursie filmowym<sup>46</sup>. Serwisy agencyjne przekazują newsy o ludziach, którzy informują Policję o podłożonej bombie, by po schwytaniu przyznać się do nieracjonalnego marzenia o byciu kimś znanym i rozpoznawalnym. Dokładnie tak było w przypadku mężczyzny, który na terenie Warszawy podkładał ładunki wybuchowe i w sposób wykalkulowany informował o tym Policję i straż pożarną. Obserwował zainteresowanie mediów swoimi wyczynami i cieszyły go tytuły artykułów (*Terrorysta czy piroman, Rurabomber kontratakuję*), które motywowały go do dalszych działań. W śledztwie przyznał się do tego, że „robił to dla mediów”<sup>47</sup>. Wizerunek indywidualisty pokazuje, że zamachy służą z jednej strony rekompensowaniu sobie biernego życia społecznego, a z drugiej karmieniu narcystrycznej osobowości sprawcy.

### 6.5. Terrorystki: „Czarne Wdowy” i szahidki

Terrorysta zmediatyzowany posiada wiele twarzy. Pytania badawcze kierują w stronę innych kryteriów postrzegania terrorystów w mediach, ale czy tym kryterium może być płeć? Czy warto używać potencjalnie dyskryminujących określeń dla rozróżnienia między „terrorystą” a „terrorystką”? Ilościowa dominacja wizerunków męskich w światowych mediach jest faktem. O kobietach, które uczestniczyły w zamachach terrorystycznych lub organizowały porwania ludzi czy samolotów, dowiadujemy się rzadziej. Jedną z nich jest Leila Khaled z Palestyny, która na terenie Niemiec w 1968 roku skutecznie porwała samolot. Informacje te odnotowały głównie zachodnioeuropejskie media<sup>48</sup>. Dzięki „żelaznej kurtynie”, społeczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej nie miały dostępu do innych źródeł informacji poza państwowymi, kontrolowanymi zresztą przez komunistyczne władze.

Po ponad 30 latach od tego wydarzenia globalny świat dowiedział się o czeczeńskich „Czarnych Wdowach”<sup>49</sup> kojarzonych z Szamilem Basajewem. Podczas akcji terrorystycznej w moskiewskim teatrze na Dubrowce (2002) rosyjscy antyterrorysty próbowali spacyfikować czeczeńskich terrorystów przetrzymujących widzów

45 M. Mrozowski, op. cit., s. 341-342.

46 Motywem działania psychopatycznego terrorysty w perspektywie psychoanalitycznej jest potrzeba zemsty (wyrównania krzywd) za doznane nieszczęścia w dzieciństwie. Molestowany syn, krzywdzona córka w swoim dorosłym życiu chcą ukarać dorosłych. „Usprawiedliwienie” złego bohatera – psychopaty poprzez motyw toksycznego dzieciństwa, pomaga w racjonalizacji jego patologicznej motywacji.

47 A. Mroczek, *Terroryzm bombowy. Charakterystyka zjawiska*, [w:] K. Liedel (red.), op. cit., s. 272-273.

48 W. Dietl, K. Hirschmann, R. Tophoven, op. cit., s. 272-273.

49 Ibidem, s. 166.

teatru. Niemal na bieżąco media relacjonowały wydarzenia związane z pogromem w teatrze. Zdecydowano się na pokazanie drastycznych scen nieżywych kobiet, leżących w fotelach, ubranych w czarne płaszcze, z czarnymi przepaskami na oczach. Komentatorzy nazywali je „Czarnymi Wdowami”, powołując się na różne źródła. Podkreślali dużą rolę Szamila Basajewa, któremu zależało na powołaniu specjalnego oddziału kobiet terrorystek pod nazwą „Namioty Raju”<sup>50</sup>. Jak się okazało po pewnym czasie, kobiety były wykorzystywane, ponieważ traktowały atak na teatr jedynie jako demonstrację antywojenną, nie spodziewając się śmierci. Wiele z nich miało na swoim ciele przyłączone ładunki wybuchowe, które jak się potem okazało, były tylko atrapami, a same kobiety zginęły od kul rosyjskich sił specjalnych oraz użytego przez nie gazu.

Kobiety samobójczynie były przez proeuropejskie media określane „szahidkami”<sup>51</sup> i kojarzone zarówno z zamachem w Moskwie, masakrą w szkole w Biesłanie, jak i z aktywnością terrorystów w Palestynie i Strefie Gazy. Członkowie organizacji werbowali kobiety, uzasadniając to większą skutecznością zamachów i sposobem na promowanie poświęcenia. Twierdzili, że „kobieta zazwyczaj wzbudza mniej podejrzeń niż mężczyzna, łatwiej jej przedostać się przez niezliczone punkty kontrolne. Ponadto śmierć młodej kobiety, która staje się »narzeczoną Allaha«, ma zawsze większy efekt medialny, wstrząsa palestyńską społecznością, sprawia, że do podobnej misji zgłaszają się inni”<sup>52</sup>. Inne określenia konkretnych terrorystek to: „diabeł w spódnicy” (o Hodzie Ben Amer z Libii), „blond oblicze terroryzmu” i „Jihad Jane” (o Coleen LaRose z Ameryki) oraz „Biała Wdowa” (o Brytyjce Samancie Lewthwaite, podejrzanej o zamach w Nairobi)<sup>53</sup>. Amerykańscy żołnierze stacjonujący przez lata w Iraku również zdiagnozowali różnorodne typy kobiet, które najczęściej ginęły w zamachach samobójczych<sup>54</sup>. Były to według nich: kobiety, których mężów, ojców lub braci zabiły siły amerykańskie lub irackie wojsko, kobiety, które zostały w młodym wieku wydane za członków Al-Kaidy oraz te, które zostały „przekazane” kolejnym mężczyznom związanym z organizacją.

W kulturze masowej już od kilkunastu lat pojawiają się publikacje o kobietach terrorystkach. Napisane w formie reportażu, autobiografii lub powieści, opowiadają o kobietach samobójczyniach, które z różnych powodów decydują się na wysadzenie obiektów za pomocą bomby przymocowanej do ich ciała. Jedną z nich jest: *Narzeczone Allaha. Samobójczynie, terrorystki z Czeczenii*<sup>55</sup>. Książka napisana przez dziennikarkę

50 *Szachidki i Czarne Wdowy*, „Przegląd” 2004, nr 4, <http://www.przeglad-tygodnik.pl/pl/arttykul/szachidki-czarne-wdowy> (4.06.2014).

51 *Ibidem*.

52 *Ibidem*.

53 *Diabły w spódnicy. Poznaj historie najbardziej bezwzględnych kobiet terrorystek*, <http://natemat.pl/75903-diabły-w-spodnicy-poznaj-historie-najbardziej-bezwzględnych-kobiet-terrorystek> (4.06.2014).

54 *Terrorystki-samobójczynie*, *Biblioteka Feminoteki*, <http://www.feminoteka.pl/news.php?readmore=3753> (4.06.2014).

55 Recenzja książki *Narzeczone Allaha. Samobójczynie, terrorystki z Czeczenii*, <http://www.arabia.pl/content/view/288476/133> (4.06.2014).

Julię Jusik powstała na podstawie wywiadów z terrorystkami, które cudem ocalały z zamachów, oraz z bliskimi osobami tych kobiet, które zginęły. Jest ona dosyć kontrowersyjna, ponieważ odsłania stereotypy powielane przez rosyjskie i czeczeńskie media. Większość rozmówczyń nie została samobójczyniami z powodów religijnych. Do zaangażowania się w terroryzm najczęściej doprowadziły je osobiste tragedie, m.in. depresja spowodowana porwaniem lub śmiercią męża czy brata.

Książki o terrorystkach samobójczyniach trzeba zaliczyć do nowych prezentacji medialnych terrorystów z kilku powodów. Pojawiają się w przestrzeni publicznej w sposób masowy, ich nakłady to co najmniej kilka lub kilkanaście tysięcy egzemplarzy. Są czytane i komentowane przez recenzentów literackich i znawców terroryzmu. Najważniejszy jest fakt, że opierają się na rzeczywistych relacjach osób, które znają problem głębiej niż przeciętny widz telewizji czy odbiorca treści w Internecie. Relacje te są ponadto o wiele bardziej wiarygodne od przekazów informacyjnych, często przefiltrowanych cenzorów lub wspomnianych wcześniej „odzwiernych”, wpływających na kształt newsa. W tych publikacjach mamy do czynienia z różnorodnymi kobietami, tymi, które były dumne z samobójczej śmierci dla Allaha, oraz z tymi, które zostały przez mężczyzn namówione lub zmuszone do zamachów samobójczych. Ten drugi typ motywacji niepokoi organizacje kobiece na całym świecie. Ich liderki zauważają, że desperacja kobiet decydujących się na samobójstwo wynika z faktu pozbawienia ich poczucia własnej wartości i wolności wyboru, uznawanego za normę w kulturze arabskiej<sup>56</sup>.

## 6.6. Terrorysta – kat, terrorysta – ofiara

Najbardziej niekonwencjonalnym i intrygującym kryterium prezentacji terrorysty, spośród wcześniej wymienionych, jest osadzenie go w relacji „kat – ofiara”. Dla wyjaśnienia tej zależności należy odnieść się do kontekstu politycznego, jakim był fakt przetrzymywania talibów w Guantanamo, amerykańskich więźniach znajdujących się na terytorium Kuby<sup>57</sup>. Więźniowie trafili tam z Afganistanu jako terroryści Al-Kaidy. W światowych mediach zaczęli być przedstawiani jako ofiary Amerykanów, o których prawa zaczęły dopominać się organizacje chroniące praw człowieka<sup>58</sup>. Metody traktowania więźniów przez amerykańskie służby, dalekie od poszanowania praw człowieka, wprowadziły do dyskursu publicznego nowy sposób prezentacji terrorystów. Przebywający w amerykańskiej niewoli zyskali mia-

56 *Terrorystki-samobójczynie: ofiary czy przestępcy*, <http://www.feminoteka.pl/news.php?readmore=3753> (4.06.2014).

57 M. Miroszewska, *Amerykanie oskarżają Amerykanów o tortury*, „Dziennik” z 12.10.2007, [http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/197119\\_amerykanie-oskarzaja-amerykanow-o-tortury.html](http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/197119_amerykanie-oskarzaja-amerykanow-o-tortury.html) (4.06.2014); M. Rittenhouse, *Guantanamo: laboratorium opresji*, „Przekrój” 2006, nr 2, [http://web.archive.org/web/20070927191348/http://www.przekroj.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1364&Itemid=49](http://web.archive.org/web/20070927191348/http://www.przekroj.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=1364&Itemid=49) (4.06.2014).

58 Historia Guantanamo – strona Amnesty International, <http://web.archive.org/web/20120902055256/http://amnesty.org.pl/badz-aktywny/kampanie/stop-torturom-w-wojnie-z-terroryzmem/historia-guantanamo.html> (04.06.2014).

no „poszkodowanych”. Jak doszło do złamania stereotypu obecnego w kulturze zachodniej, gdzie terrorysta jest zabójcą i „katem”?

Już w 2005 roku organizacja *Amnesty International* wzywała amerykańskie władze do zamknięcia więzienia w Guantanamo. Wezwanie to poparli eksperci ONZ, byli prezydenci USA John Carter i Bill Clinton, głowy państw europejskich, organizacje prawnicze i organizacje zajmujące się obroną praw człowieka, a także ponad 400 pisarzy i artystów z całego świata. Reakcja *Amnesty International* została uruchomiona dzięki działaniom mediów i nieoficjalnych „informatorów”. Do prasy dotarły – mówiąc żargonem dziennikarskim: „wyciekły” – informacje o kontrowersyjnych formach traktowania więźniów, takich jak: długa izolacja, rozbieranie do naga, pozabawianie snu, przetrzymywanie w niewygodnych pozycjach, długotrwałe wystawianie na hałas.

Dyrektor CIA w roku 2008 ujawnił informację o taśmach wideo z przesłuchaniami mającymi miejsce w Guantanamo w 2002 roku. Opinia publiczna dowiedziała się o stosowaniu tortur nazywanych *waterboarding*, polegających na symulacji topienia ofiary. W tym samym roku Komisja Sił Zbrojnych Stanów Zjednoczonych przedstawiła raport i wnioski o nadużyciach stosowanych w Guantanamo. Wynikało z niego, że agresywne metody przesłuchań były nie tylko zalegalizowane, ale też wykorzystywane w Afganistanie i Iraku. Organizacja *Amnesty International* nazwała więzienie Guantanamo „ikoną bezprawia” (*icon of lawlessness*)<sup>59</sup>.

Amerykańskie media wyemitowały szokujące sceny nagrane telefonem komórkowym, gdzie wyraźnie było widać ślady torturowania więźniów przez amerykańskich żołnierzy. Emisja filmików w serwisach informacyjnych na trwałe zmieniła postrzeganie Stanów Zjednoczonych jako kraju „poszkodowanego” przez terrorizm. Stała się symboliczną cezurą powstania nowego wizerunku Ameryki – wizerunku „oprawcy” i „kata”.

Dyskusja o stosowaniu metod odwetowych w więzieniach Guantanamo dotarła do Europy. Również i tu George Bush – dotąd kojarzony z zapewnieniem globalnego bezpieczeństwa – zaczął być krytykowany za nieetyczne obchodzenie się z ludźmi Al-Kaidy. Problem został przetworzony na potrzeby filmu fabularnego pt. *Droga do Guantanamo*. Opowiada on o losach trzech Brytyjczyków pakistańskiego pochodzenia, uwolnionych z obozu. Film w 2006 roku zdobył nagrodę Srebrnego Niedźwiedzia na festiwalu w Berlinie.

59 A. Szpak, *Zamknąć Guantanamo*, 2008, materiały ze strony *Amnesty International*, <http://web.archive.org/web/20120902055303/http://amnesty.org.pl/badz-aktywny/kampanie/stop-torturom-w-wojnie-z-terroryzmem/a-szpak-zamknac-guantanamo.html> (4.06.2014).



## 7. Wnioski o medialnych wizerunkach terrorysty – komercyjny i kulturowy kontekst tożsamości

Celem tego artykułu było przyjrzenie się tożsamościom współczesnego terrorysty. Badane były treści polskich przekazów telewizyjnych, prasowych i internetowych, zarówno informacje dziennikarskie, jak i komentarze publicystów, ekspertów od terroryzmu, bezpieczeństwa i wpływu mediów.

Kontekst medialny tożsamości terrorystów polegał na tym, że ich wizerunki funkcjonują przede wszystkim w mediach. Opisane zjawisko „mediatyzacji” polega na tym, że odbiorcy poznają terrorystów z całego świata poprzez media, które kierują się swoją logiką: konkurencją rynkową między stacjami, dysonansem między informacyjnością a spektakularnością oraz stosunkiem dziennikarza do obiektywności w prezentacji terroryzmu.

W powyższych rozważaniach doszło do ciekawego sprzężenia zwrotnego, jakie ma miejsce między terrorystami (działającymi w świecie rzeczywistym) a mediami (rejestrującymi rzeczywistość). Terrorysty potrzebują zainteresowania mediów swoją aktywnością. Synonimem udanego ataku jest atak spektakularny; jest skuteczny wtedy, gdy jest widoczny. Poza tym terroryści (indywidualni lub związani z organizacją) zamieszczają w Internecie filmy z porwań i egzekucji zakładników, mające na celu pokazanie bezwzględności przemocy, co może być elementem wojny psychologicznej. Media, w czasach globalizacji, są bardzo ważnym elementem komunikacji masowej. Nowoczesne technologie pomagają w śledzeniu ataków terrorystycznych, ich przebiegu oraz skutków, jakie powodują. Z uwagi na szybkość przekazu mają możliwość mówienia o atakach niemal „na żywo”. Wersja live jest wiarygodna, wzmacnia autentyczność przedstawianych wydarzeń, nawet jeśli dotyczą one innego kraju czy nawet kontynentu. Dziennikarze próbują komentować działania terrorystów, a komentarze mogą mieć wpływ na ocenę i interpretację ataku. W sytuacji kryzysowej, po zaistniałych zamachach bombowych, od mediów oczekuje się, by koncentrowały uwagę na działaniach rządu i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli danego kraju lub jego gości (polityków, turystów, przedsiębiorców). Z kolei terroryści starają się destabilizować bezpieczeństwo i wywołać panikę w społeczeństwie. Bez zaangażowania mediów te działania nie miałyby globalnego zasięgu.

Zależności opisane powyżej mogłyby być porównane do symbiozy, jednak ani media, ani terroryści nie pasożytują na sobie, ani się nie niszczą, chociaż pozornie wydaje się, że żywią się sobą nawzajem. Wygląda jednak na to, że ich relacja nie jest destrukcyjna, zadania mediów i cele terrorystów stykają się i wchodzą w specyficzne relacje. Może się wydawać, jak dostrzega to wielu autorów zajmujących się terroryzmem, że relacje te mają charakter współzależnienia, gdzie jeden partner potrzebuje drugiego. Byłoby jednak niestosownym nadużyciem twierdzenie, że ter-

roryzm potrzebuje mediów, by zastraszać społeczeństwa. Wymuszanie decyzji politycznych, porywanie ludzi i zabijanie zakładników to działania merkantylne, nastawione na konkretne cele. Bynajmniej nie są nimi sensacyjność i popularność. Media powstały po to, by jak najszybciej przekazywać informacje.

Za potencjalnie niebezpieczny trzeba jednak uznać komercyjny kontekst aktywności mediów, a zwłaszcza ich walkę o tzw. oglądalność. Autorzy relacji, reportaży, fabuł spotykają się z ryzykiem dramatyzowania lub uatrakcyjniania historii. Wówczas historie o terrorystach mogą posługiwać się konwencją sensacyjną z dramaturgią i odwoływaniem się do strachu. W szerszej perspektywie kulturowej uczestniczyć w popularyzowaniu zjawiska, jakim jest banalizacja przemocy w społeczeństwie, gdzie odbiorców przestaje wzruszać śmierć pojedynczego człowieka, a wrażenie robią na nich masowe dramaty ofiar zamachów lub okrutnych egzekucji.

Przedstawione wizerunki terrorystów są różnorodne pod względem ilościowym i jakościowym, ponieważ konwencjonalne sposoby ich budowania są inne w kulturze amerykańskiej i zachodnioeuropejskiej, inne w kulturze arabskiej czy afrykańskiej. Warto jeszcze raz podkreślić rolę mechanizmu wartościowania i nieobiektywnego kształtowania sensów przekazów medialnych. Za pośrednictwem mediów arabskich, jak chociażby telewizji Al-Dżazira, można przecież stworzyć inną, zupełnie nową, typologię terrorystów, uwarunkowaną kontekstem regionalnym i kulturowym. Znajdziemy w niej wizerunki terrorystów, agresorów, wrogów pochodzących z Ameryki i Europy Zachodniej, którzy – według tamtejszych nadawców, dziennikarzy, reporterów – chcą siłą wprowadzić zasady demokracji tam, gdzie marzy się o patriarchacie i wprowadzeniu prawa szariatatu.

Terrorysta we współczesnym świecie na trwałe wpisał się w kulturę arabską, a w szczególności w islam i radykalną wersję „świętej wojny”, wykorzystującą nakazy religijne do przemocy i bezwzględności. Terrorystki samobójczynie z kolei kojarzone są z przydomkiem „narzeczone Allaha”, sugerującym, że wybrały śmierć bardziej z powodów ideologicznych niż osobistych. Wypada podkreślić, że znajomość kontekstu społecznego i faktów pochodzących z bezpośrednich źródeł (wspomnienia, wywiady, relacje) zapobiegnie powtarzaniu stereotypów, w myśl których każdy terrorysta walczy o nagrodę w niebie, zapominając o motywacji politycznej lub zarobkowej.

Współczesny terrorysta w mediach z jednej strony walczy o „rząd dusz”, nie jest związany ze strukturą organizacji, może działać w pojedynkę i indywidualnie prowadzić swoją świętą wojnę. Instruktaże znajduje przecież w dostępnych globalnie mediach elektronicznych. Wydaje się, że o jego funkcji, sposobach prezentacji najwięcej będzie mówił kontekst geograficzny i kulturowy – związany, oczywiście z rolą religii w społeczeństwie, ale i ze znaczeniem masowych mediów, które coraz częściej nie są niezależne i obiektywne, tak jak chciałyby tego kodeksy etyki dziennikarskiej. Spekulowanie na temat dynamicznego pojawiania się nowych tożsamo-

ści terrorysty XXI wieku (wirtualnego, elektronicznego, znającego nowoczesne media i technologie, praktykującego „IT-dżihad”) mówi nie tyle o żywotności jego symbolicznego wizerunku, co popularności wybieranego destrukcyjnego stylu życia, tak bardzo interesującego współczesnego odbiorcę.

## Literatura

- Ambasada USA: na wschodzie Ukrainy terroryzm w czystej postaci, „Rzeczpospolita” z 29.04.2014.
- Bieniek A., *Czy terroryzm będzie codziennością XXI wieku?*, [w:] K. Liedel (red.), *Terroryzm. Anatomia zjawiska*, Warszawa 2006.
- Dietl W., Hirschmann K., Tophoven R., *Terroryzm*, Warszawa 2011.
- Goban-Klas T., *Media i komunikowanie masowe*, Warszawa – Kraków 2001.
- Horgan J., *Psychologia terroryzmu*, Warszawa 2008.
- Jaworski M., *Ekonomia a terroryzm*, [w:] K. Liedel (red.), *Terroryzm. Anatomia zjawiska*, Warszawa 2006.
- Krawczyk A., *Wojna o dusze – działalność pionu społeczno-medialnego na przykładzie Partii Boga i Islamskiego Ruchu Oporu*, [w:] K. Liedel, S. Mocek (red.), *Terroryzm w medialnym obrazie świata*, Warszawa 2010.
- Liedel K., *Kryzys terrorystyczny: zarządzanie poprzez media*, [w:] K. Liedel, S. Mocek (red.), *Terroryzm w medialnym obrazie świata*, Warszawa 2010.
- Łysik A., *E-dżihad w sieci*, „Marketing w praktyce” 2013, nr 3.
- Maniszewska K., *Primum non nocere. Medialny obraz terroryzmu w świetle dziennikarskich kodeksów etycznych*, [w:] K. Liedel, S. Mocek (red.), *Terroryzm w medialnym obrazie świata*, Warszawa 2010.
- Mroczek A., *Rola mediów w kalkulacjach terrorystów na przykładzie Polski*, [w:] K. Liedel, S. Mocek (red.), *Terroryzm w medialnym obrazie świata*, Warszawa 2010.
- Mroczek A., *Terroryzm bombowy. Charakterystyka zjawiska*, [w:] K. Liedel (red.), *Terroryzm. Anatomia zjawiska*, Warszawa 2006.
- Mrozowski M., *Media masowe. Władza, rozrywka, biznes*, Warszawa 2001.
- Pisarek W. (red.), *Słownik terminologii medialnej*, Kraków 2006 – hasła: oglądalność, publiczność masowa, propaganda.
- Rzędziuch W., *Karykatury Mahometa. Komu zależy na rozpętaniu powstania świata islamskiego przeciwko Zachodowi?*, „Niedziela” 2006, nr 11.
- Separatystyczne republiki na Ukrainie uznane za organizacje terrorystyczne*, „Rzeczpospolita” z 16.05.2014.
- Sokała W., *Strategie medialne w konfliktach asymetrycznych*, [w:] K. Liedel, S. Mocek (red.), *Terroryzm w medialnym obrazie świata*, Warszawa 2010.
- Tomasiewicz J., *Przemoc w ruchu animalistycznym: od obywatelskiego nieposłuszeństwa do terroryzmu*, [w:] K. Liedel (red.), *Terroryzm. Anatomia zjawiska*, Warszawa 2006.
- Tomasiewicz J., *Środki komunikacji w strategii oporu nakierowanego*, [w:] K. Liedel, S. Mocek (red.), *Terroryzm w medialnym obrazie świata*, Warszawa 2010.
- Wejkszner A., *E-dżihad. Wirtualne pole aktywności dżihadystów*, „Przegląd Strategiczny” z 14.12.2010.
- Węgliński B., *Media i terroryzm – wybrane aspekty związku. Czy Al-Jazeera jest jedynie tubą propagandową Al-Kaidy?*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2012/2013.

### **Źródła internetowe**

- Basajew nie żyje, „Gazeta Wyborcza” z 11.07.2006, [http://wyborcza.pl/magazyn/1,128596,12560252,Basajew\\_nie\\_zyje.html](http://wyborcza.pl/magazyn/1,128596,12560252,Basajew_nie_zyje.html)
- Hiro D., *Why the world needs al-Jazeera English*, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2006/nov/20/post662>
- Kmieciak M., *Analiza porównawcza polityki zagranicznej George’a H.W. Busha i George’a W. Busha*, vol. 4, „Stosunki międzynarodowe” z 7.05.2012, <http://www.stosunki.pl/?q=content/analiza-por%C3%B3wnawcza-polityki-zagranicznej-george-h-w-busha-i-george-w-busha-vol-4>
- Osama bin Laden nie żyje, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/osama-bin-laden-nie-zyje,169702.html>
- Szczepankiewicz-Battek J., *Grzech islamofobii*, <http://www.pismoer.pl/erpublica/>
- Szpak A., *Zamknąć Guantanamo*, 2008 – materiały ze strony Amnesty International, [http://web.archive.org/web/20120902055303, http://amnesty.org.pl/badz-aktywny/kampanie/stop-torturom-w-wojnie-z-terroryzmem/a-szpak-zamknac-guantanamo.html](http://web.archive.org/web/20120902055303/http://amnesty.org.pl/badz-aktywny/kampanie/stop-torturom-w-wojnie-z-terroryzmem/a-szpak-zamknac-guantanamo.html)